



Munich Personal RePEc Archive

Fundamentals of public law

Andreeva, Andriyana and Yolova, Galina and Dimitrova,
Darina

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110478/>
MPRA Paper No. 110478, posted 05 Nov 2021 05:37 UTC

**Андрияна Андреева
Галина Йолова
Дарина Димитрова**

ОСНОВИ НА ПУБЛИЧНОТО ПРАВО

**Андрияна Андреева
Галина Йолова
Дарина Димитрова**

**ОСНОВИ
НА ПУБЛИЧНОТО ПРАВО**

2021

**Издателство „Наука и икономика“
Икономически университет – Варна**

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

© Андрияна ЙовчеваАндреева, Галина Йолова-Огнянова,
Дарина Неделчева Димитрова, автори, 2021.

© Издателство „Наука и икономика“, 2021.

ISBN 978-954-21-1095-8

Съдържание

Използвани съкращения	10
Въведение	12
РАЗДЕЛ ПЪРВИ. ОБЩО УЧЕНИЕ ЗА ДЪРЖАВАТА. КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО.....	15
Глава първа	
ОБЩО УЧЕНИЕ ЗА ДЪРЖАВАТА.....	15
1.1. Произход, същност и функции на държавата	15
1.2. Елементи на държавата – теория, народ, държавна власт.....	25
1.3. Принцип на разделение на властите.....	33
Глава втора	
УЧЕНИЕ ЗА КОНСТИТУЦИЯТА	36
2.1. Учение за конституцията.....	37
2.2. Видове конституции.....	41
2.3. Конституционно развитие на България	43
2.4. Принципи на конституцията	46
Глава трета	
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД	50
3.1. Обща характеристика.....	51
3.2. Конституиране на съда	52
3.3. Правомощия на КС.....	54
3.4. Ред на дейност. Актове на Конституционния съд	58
Глава четвърта	
БЪЛГАРСКО ГРАЖДАНСТВО. ОСНОВНИ ГРАЖДАНСКИ ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ.....	61
4.1. Българско гражданство – понятие и характеристика.....	61
4.2. Придобиване на българско гражданство – способности и производство.....	62
4.3. Загубване на българско гражданство	69
4.4. Основни права и задължения на българските граждани	71

4.5. Права на българските граждани – понятие и видове.....	74
4.6. Задължения на гражданите	84

Глава пета

ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА	86
--	-----------

5.1. Избирателно право – същност, видове и принципи.....	86
5.2. Избирателна система – понятие и видове.....	89
5.3. Организация и ред за провеждане на изборите.....	91

Глава шеста

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	99
-------------------------------	-----------

6.1. Обща характеристика.....	99
6.2. Структура на Народното събрание	101
6.3. Правомощия на Народното събрание.....	103
6.4. Актове на Народното събрание.....	107
6.5. Правно положение на народните представители	108

Глава седма

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА	111
---------------------------------------	------------

7.1. Основни характеристики.....	111
7.2. Избор на президент	112
7.3. Правомощия и актове на президента	114
7.4. Вицепрезидент.....	117
7.5. Отговорност на президента и вицепрезидента.....	117

Глава осма

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ	119
--------------------------------	------------

8.1. Образуване на Министерския съвет.....	120
8.2. Правомощия и актове на Министерския съвет	121
8.3. Отговорност на правителството.....	123

Глава девета

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	125
---	------------

9.1 Общината – основна административно-териториална единица за осъществяване на местното самоуправление	125
--	-----

9.2. Областта – административно-териториална единица за провеждане на държавната политика	132
--	-----

Глава десета

ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ – ПРАВОМОЩИЯ И АКТОВЕ	136
---	-----

10.1. Правен статут на областния управител.....	136
---	-----

10.2. Компетентност и правомощия на областния управител, актове и отговорност	138
--	-----

Глава единадесета

КМЕТ НА ОБЩИНА, РАЙОН И КМЕТСТВО	151
---	-----

11.1. Кметът – орган на изпълнителната власт в общината. Конституиране и мандат на кмета на общината	151
---	-----

11.2. Кметове на райони и кметства.....	155
---	-----

Глава дванадесета

ОБЩНСКИ СЪВЕТ – ПРАВОМОЩИЯ И ПРАВНИ АКТОВЕ	158
---	-----

12.1. Конституиране, вътрешна организация и ред на дейност на общинските съвети.....	158
---	-----

12.2. Задачи и правомощия на общинските съвети. Правни актове на общинския съвет	159
---	-----

Глава тринадесета

СЪДЕБНА ВЛАСТ. СИСТЕМИ НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	167
--	-----

13.1. Понятие и принципи на съдебната власт.....	167
--	-----

13.2. Системи на органите на съдебната власт	170
--	-----

РАЗДЕЛ ВТОРИ. АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО	181
--	-----

Глава първа

АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ	181
-------------------------------------	-----

1.1. Понятие и условия за издаване на административен акт	181
---	-----

1.2. Видове административните актове.....	185
---	-----

1.3. Недействителност на административните актове	189
---	-----

1.4. Производство за издаване, изпълнение и обжалване на индивидуални административни актове	191
---	-----

Глава втора

АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ.

АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ

И АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАНИЕ 197

2.1. Административно нарушение – понятие и белези..... 197

2.2. Административно наказание – понятие и видове 203

Глава трета

ПРОИЗВОДСТВО ПО УСТАНОВЯВАНЕ

НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ.

НАЛАГАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАКАЗАНИЯ 208

3.1. Производство за установяване на административно нарушение 208

3.2. Производство за налагане на административно наказание..... 212

РАЗДЕЛ ТРЕТИ. НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО..... 217

Глава първа

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАКАЗАТЕЛНОТО

ПРАВО. УЧЕНИЕ ЗА НАКАЗАТЕЛНИЯ ЗАКОН..... 217

1.1. Обща характеристика на наказателното право
на Република България 217

1.2. Законът като източник на наказателноправните норми..... 221

1.3. Видове и структура на наказателноправните норми 222

1.4. Действие на наказателноправните норми 225

Глава втора

УЧЕНИЕ ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО 233

2.1. Понятие за престъпление.
Основни качества на престъплението 233

2.2. Състав на престъплението..... 242

2.3. Стадии в осъществяване на престъплението..... 243

2.4. Съучастие в престъпление 246

Глава трета

УЧЕНИЕ ЗА СУБЕКТА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО..... 248

3.1. Основни качества на субекта на престъплението 248

3.2. Вменяемост и невменяемост..... 249

3.3. Наказателноправно значение на възрастта	251
Глава четвърта	
УЧЕНИЕ ЗА НАКАЗАНИЕТО	254
4.1. Обща характеристика на наказанието	254
4.2. Видове наказания	257
4.3. Определяне и индивидуализация на наказанието	268
Глава пета	
ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СОБСТВЕНОСТТА	270
5.1. Престъпления против собствеността – система и характеристика	270
5.2. По-важни състави на престъпления против собствеността	271
Глава шеста	
ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СТОПАНСТВОТО	287
6.1. Престъпления против стопанството – система и характеристика	287
6.2. По-важни състави на престъпленията против стопанството	288
6.3. Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система	294
Използвана литература	299

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс
БНБ	Българска народна банка
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВНС	Велико народно събрание
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДВ	Държавен вестник
ДОПК	Данъчноосигурителен процесуален кодекс
ЕС	Европейски съюз
ЕСГРАОН	Единна система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението
ЗА	Закон за администрацията
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗАТУРБ	Закон за административно-териториалното устройство на Република България
ЗБППМН	Закон за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЗДСБ	Закон за държавната собственост
ЗЗБ	Закон за защита при бедствия
ЗИНЗС	Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража
ЗКС	Закон за Конституционния съд
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПУГДМВ	Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ИК	Изборен кодекс
КРБ	Конституция на Република България
КС	Конституционен съд
МС	Министерски съвет
НЗ	Наказателен закон
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НК	Наказателен кодекс
НОИ	Национален осигурителен институт

НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НС	Народно събрание
ОИК	Общински изборителни комисии
ОСГК	Общо събрание на гражданските колегии
ПОДНС	Правилник за организацията и дейността на Народното събрание
РИК	Районни изборителни комисии
СИК	Секционни изборителни комисии
УПОА	Устройствен правилник на областните администрации
ЦИК	Централна изборителна комисия

ВЪВЕДЕНИЕ

Учебникът е предназначен основно за подготовка на студентите от Икономически университет – Варна. Той е съобразен с учебното съдържание на дисциплината „Основи на публичното право“, одобрена и включена в курса на обучение в специалност „Публична администрация“. Предвид комплексния характер на материала, включващ различни публичноправни отрасли, може да се ползва за подготовката на студентите от професионално направление „Управление и администрация“ и по други правни дисциплини: „Конституционно право“, „Наказателно право“, „Местна власт и самоуправление“ и др.

В систематическо отношение материалът е разпределен по предметен признак, като обхваща най-важните публичноправни отрасли, съгласно утвърдените учебни програми – конституционно, административно и наказателно право, като целта на авторите е да разяснят техните теоретични и практически измерения, съобразени с нуждите на студентската аудитория. Изложението е структурирано в три раздела, като в началото на всеки от тях е представен предметът, методът и типичните белези на съответния правен отрасъл, съответстващи на проблематиката на представените публичноправни отрасли.

В раздел първи „Общо учение за държавата. Конституционно право“ са разгледани базисни въпроси за държавата, формите на държавно управление и държавно устройство, систематика и структура на държавните органи. В хронологичен порядък са разработени проблемите за Конституцията и конституционното развитие на България, нормативната регламентация на Конституционния съд, материята за българското гражданство и основните права, свободи и задължения на българските граждани, висшите държавни органи: Народното събрание, президент, Министерския съвет, административно-териториалното устройство на България и съответстващите му местни органи на власт, конституционни основи на съдебната власт.

В раздел втори „Административно право“ са разработени проблемите на административните актове, техните характеристики и видове, процедура по издаване, изпълнение и обжалване на индивидуални административни актове, както и административни нарушения и свързаната с тях административнонаказателна отговорност.

В раздел трети „Наказателно право“ са разгледани специфичните особености на регулираните обществени отношения в този от-

расъл на правната система, действието на наказателноправните норми и тяхното тълкуване. Акцент е поставен върху престъплението като основна предпоставка за търсене на наказателна отговорност; обстоятелствата, които изключват престъпния характер на деянието; състава на престъплението и наказателноотговорните лица. Обект на изучаване е и социалната обусловеност на наказанието, целта на налагането му, видовете наказания, предвидени в НК. Предвид аудиторията, за която е предназначен учебникът, са представени основните престъпления против собствеността и стопанството.

Учебникът дава възможност на обучаващите се да усвоят знания по базисни публичноправни отрасли, необходими за тяхната успешна реализация като управленски кадри. Същевременно би бил полезен и за по-широка аудитория – икономисти, държавни служители и всички, интересувачи се или ангажирани с проблематиката.

Изложението има подчертано материалноправна насоченост и поради тази причина извън неговия обсег са редица процесуални въпроси. При написването са използвани и цитирани публикации и разработки на български и чужди автори, както и нормативната материя, покриваща съответната проблематика. Предвид разнородния характер на отделните правни отрасли авторите са направили опит да има съпоставимост при поднасянето на материала. Изложението е представено на достъпен език, без с това да се ощетява академичното и професионално му качество. В отделни части от авторите са представени научни резултати, следствие от проведени от тях изследвания по конкретни аспекти от проблематиката, в подчинение на идеята и тенденциите за обвързване на научните постижения с образователния процес. В този смисъл стремежът на авторите е студентите да задълбочат познанията си в правната наука и да доразвият и надградят придобитите в предходен курс базисни правни знания. Същевременно от съществено значение е те да познават не само теоретичните концепции, но и да придобият знания за практическото приложение на правните институти, за дейността на отделните органи и взаимовръзката между тях, да открият връзката на правото с икономиката и управлението и успешно да прилагат усвоеното в бъдещата си практическа реализация.

Учебникът е второ преработено и допълнено издание, съобразен с действащото законодателство към 31 август 2021 г. и отразяващ най-новите тенденции – законодателни и теоретични – в разглежданите

правни отрасли. Вярваме, че ще е полезно образователно средство, чрез което бъдещите управленци да получат необходимите знания и умения не само за професионална реализация, но и като граждани в едно развито демократично гражданско общество.

Отделните части са написани от:

доц. д-р Андрияна Андреева – раздел първи: глава 1, 11, 12; раздел трети;

доц. д-р Галина Йолова – раздел първи: глава 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8;

гл. ас. д-р Дарина Димитрова – раздел първи: глава 9, 10, 13; раздел втори.

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

ОБЩО УЧЕНИЕ ЗА ДЪРЖАВАТА.

КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО

Глава първа

ОБЩО УЧЕНИЕ ЗА ДЪРЖАВАТА

1.1. Произход, същност и функции на държавата

1.1.1. Произход на държавата – теоретични концепции

Въпросът за появата на държавата е поставян от много мислители и изследователи от древността до съвремението ни и въпреки множеството теории въпросът остава дискуссионен. Изясняването на произхода на държавата обхваща два основни аспекта на проблематиката. На първо място стои изясняване на произхода на държавата в основополагащият му аспект, свързан с възникването на първата държава в света и на тази основа се изяснява т.нар. вторично възникване, което се свързва с реалното историческо време.

Първичното възникване на държавата е скрито тъй дълбоко в предисторията, че ние можем да построяваме само хипотези с осъждните положителни данни, които притежаваме¹. За възникването на държавата съществуват множество теории, които могат да бъдат групирани по различни критерии.

Една от първите теории за възникването на държавата е **теологическата или теократичната (богowlастната)**. Тя обяснява божествения произход на държавата и държавните владетели, които са били или синове на боговете или прокарват в живота божията промисъл. Сведения в подкрепа на подобна теория има в древногръцката митология, в Библията и в редица исторически паметници². Тази теория има своите последователи и до днес въпреки развитието на нови насоки в научното мислене³. Теологичната теория е спорно при-

¹ Владикин, Л. Общо учение за държавата. София, 1992, с. 98.

² На барелефа на Мадарския конник има надпис, че владетелят е „от Бога поставен“.

³ В първата българска конституция, Търновската, се откриват аспекти на божествената теория: в чл. 8 се посочва, че личността на царя е свещена и с това осигурява неговата непрекословна неотговорност.

ета в българската правна доктрина, но безспорна е заслугата на тази теория, че обвързва религията с утвърждаване на държавната власт от годините на създаването на държавата и през отделните етапи на нейното развитие.

Друга теория за възникване на държавата е **патриархалната**. Тя приема, че държавата е произлязла от семейството, а властта на монарха – от властта на главата на семейството (патер фамилиас). Това разбиране е имал още Аристотел (384 – 322 до н.е.). Най-яркият представител на тази теория е английският публицист Роберт Филмер. В своята книга „Патриарх“ той приема, че Адам е първият суверен в човешката история.

Налице е и **психологическа теория**, според която държавата е продукт на „присъщата на човека склонност към подчинение“, според думите на френския социолог Габриел Тард (1843 – 1904). Тази теория се поддържа и от руския юрист Николай Коркунов (1853 – 1904). Тя търси обяснение за възникването на държавата и за нейното съществуване с психологичните отношения между управляващи и управлявани, които дават възможност да се изпълняват правилата на държавата не на всяка цена с насилие и принуда.

Друга теория е т.нар. „**договорна теория**“, която установява, че държавата е произлязла от доброволното съгласие на първично свободните хора да се обединят и организират в трайно общество. Тя е заслуга на школата на естественото право, която стига до заключението, че държавата се създава чрез обществен договор. Договорната теория се свързва с изграждане на теорията за естественото право и оттук – с дейността на големите мислители Гроции, Хобс, Лок, Пуфендорф, Русо и др.

Теорията на обществения договор е развита за първи път от Томас Хобс. Според него всички индивиди се раждат напълно свободни и равни и всеки има абсолютно право върху всичко. Това води към войни, защото всички претендират за едни и същи блага. Осъзнавайки, че войната заплашва съществуването на обществото, у хората се заражда стремеж да създадат държавна организация, при която индивидът се отказва от абсолютните си права в името на обществения договор. Тази теория е с най-голямо обществено звучене до Френската революция.

Като противовес на договорната теория, както и на психологическата, застава „**теорията на насилието**“. Според нея държавата е

възникнала в резултат на силата, на завоюването на едно племе над друго, на силово поддържане на властта на една група над друга. Тя се основава и на естествения закон, че по-силният властва над по-слабия. Нейни най-видни представители са: Лудвиг Гумплович (1838 – 1909), който твърди, че държавата възниква вследствие на сблъскванията на расите и подчиняването на едни от тях на други, на по-силната раса – бялата, и проф. Франц Опенхаймер, стремящ се да докаже, че държавата е възникнала по пътя на войната, при което победителите налагат на победените такъв правов или държавен ред, който им осигурява господстващо положение.

Теорията, която схваща държавата като юридическо лице, т.е. като правен субект, е господстваща в правната доктрина и принадлежи на юридическата школа (Йелинек, Келзен). Онова, което споява всички съставни части на държавата в едно цяло, е правовият ред. От това следва, че единството на държавата е юридическо, т.е. тя е юридическа личност. Както от гледна точка на частното, така и на публичното право, държавата е правен субект.

Държавата съществува от дълбока древност и това е причината за многообразието от теории за нейното възникване. Един от множеството въпроси, който вълнува изследователите, е отношението между държавата и правото: кое е възникнало първо. Държавата и правото възникват едновременно и взаимно си служат за предпоставки, като две успоредни функции на социалния живот. Държавата, посредством своите органи, създава право и съответно е зависима от него. В модерната държава действащо право е само онова, което държавата е създадала и признала. Между държавата и правото съществува неразривна корелативна връзка.

Едни от първите известни държави са древногръцките полиси и Римската държава⁴. За изясняване на същността на понятието „държава“ освен теориите за нейното възникване авторите използват и произхода на думата. Етимологията на думата „държава“ показва, че тя произлиза от старославянското „държати“, което значи държа, владее, а от там и управлявам. Но както и да се разглежда държавата,

⁴ Първоначално Рим е град-държава, основан в 753 г. пр.н.е. По-късно, през 509 г. пр.н.е., е създадена Римската република. През епохата на Възраждането, под влияние на римската литература, европейските автори, които са писали съчиненията си на латински език, възприемат думата *respublica* (от латински *res publica* – общо дело).

тя винаги представлява тясно съчетание на следните три елемента: народ, територия и държавна власт.

В правната теория **държавата** се определя като **обединено в народ общество, заседнало върху определена територия и подчинено на една самопроизводна, суверенна и правопринудителна власт**⁵. Към това определение може да се добави, че държавата е **особена политическа организация**, защото държавната власт има политически характер⁶.

Като субект на международното право държавата се характеризира с три основни елемента:

- **територия;**
- **население;**
- **държавна власт.**

Счита се, че държавната власт е най-важният елемент, тъй като се явява обединяващ за останалите два.

Тези определения не се изключват взаимно, но взаимно се допълват.

Държавата има следните характеристики:

➤ Държавата е организация на една суверенна нация. Тя действа чрез свои институции и система от държавни органи.

➤ Държавата е политическа организация. Държавните органи направляват дейността си съобразно интересите и целите на политическите сили, които са спечелили вота на избирателите и ги провеждат чрез лостовете на държавната политика.

➤ Държавната организация се характеризира със своя власт. Държавната власт е политическото ръководство на обществото с помощта на системата от държавни органи. Всяка държавна власт е върховна. Това нейно качество се проявява във взаимоотношенията ѝ с другите власти, съществуващи в обществото: религиозна, власт на медиите. Няма друг вид власт, която да стои наравно с нея или над нея.

Суверенната държава е един от основните субекти на международното право⁷. Суверенитетът е присъщо на държавата върховенство върху територията ѝ и независимост в международните отношения. Такова свойство не притежават останалите субекти на международното право – напр. междудържавни (междуправителствени)

⁵ **Владикин, Л.** Цит. съч., с. 189.

⁶ **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. София, 1993, с. 69.

⁷ **Владимиров, И.** Международно публично право. Варна, 1993, с. 27.

организации.

Целите на държавата намират правен израз в конституциите, като обичайно са закрепени в преамбюлите на основните закони⁸.

Такива цели могат да бъдат утвърждаването на общочовешките ценности **хуманизъм, равенство, справедливост, спазване правата на личността, опазване на националното и държавното единство, изграждане на демократична, правова и социална държава.**

Държавните цели могат да бъдат обобщени в три категории:

- самосъхранителни;
- правни;
- културни.

Наред с глобалните цели на държавата, налице са и конкретни цели, които са **краткосрочни или по-дългосрочни**. Те могат да бъдат както във външнополитическата, така и във вътрешнополитическата област.

Например **във външнополитическата област** целите на Р.България са, свързани с:

- утвърждаване на България като равноправен член на ЕС;
- осигуряване на политическа стабилност на Балканите;
- осигуряване на държавна независимост и териториална цялост на страната чрез системата на колективната сигурност.

По вътрешнополитическите въпроси могат да се поставят цели, свързани с:

- проблемите на управлението;
- различните отрасли и сфери на икономиката;
- демографските въпроси.

Целите на държавата се осъществяват чрез нейните функции. Функция означава работа, дейност, кръг от задължения на органи и лица. Има и разбиране за функциите като основни направления в дейността на държавата. Те изразяват спецификата на задачите,

⁸ Преамбюл към Конституцията на Република България. // ДВ, № 56, 1991.

Ние, народните представители от Седмото Велико народно събрание, в стремежа си да изразим волята на българския народ, като обявяваме верността си към общочовешките ценности: свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост; като издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност; като съзнаваме неотменимия си дълг да пазим националното и държавното единство на България, прогласяваме своята решимост да създадем демократична, правова и социална държава, за което приемаме тази Конституция.

които изпълнява държавата в съответствие със своите цели.

По сфери на дейност функциите на държавата биват:

- **вътрешни;**
- **външни.**

На първо място от вътрешните функции на държавата е **властническо-управленската**. Чрез нея тя регулира посредством правото обществените отношения и формира собствената си управленска система от съответни органи. Функциите на държавата по осъществяване на държавната власт и управление се извършват от държавен апарат, който обхваща системата от всички държавни органи и тяхната администрация. Държавните органи представляват единна система, състояща се от органите на трите власти.

Държавата има и **отбранително-охранителна функция**. Чрез нея се осигурява общественият ред и спокойствието, гарантира се животът, здравето и имуществото на гражданите. Отбраната е част от националната сигурност и представлява система от дейности за укрепване на мира и сигурността, за запазване на националните ценности, икономиката и населението в условия на кризи и във време на война. Отбраната има за цел на първо място защитата и запазването на независимостта, суверенитета и териториалната цялост на страната.

Държавата осъществява функции и в **областта на икономиката**. Например икономиката на Р.България се основава на свободната стопанска инициатива. За това, без да се намесва пряко в частната стопанска инициатива, държавата регулира икономиката на страната чрез система от икономически лостове и механизми: данъчна, валутна и митническа политика. Това е т.нар. **икономическа функция**.

Функциите на държавата обхващат и **социалната и културната политика**. По този начин се развиват просветното, социалното, здравноохранителното дело. Тези функции се разглеждат в едно цяло, като части от вътрешната политика на държавата.

Другата част е външната политика с нейните функции, свързани с отбраната на страната, осъществяване на външноикономическите задачи, външната политика и дипломацията, интеграцията на страната в различни международни организации.

Държавата осъществява своите функции чрез органите си. Държавните органи са лица или колегии, които по силата на закона и в кръга на своята компетентност извършват определени функции на държавната власт. Съвкупността от държавните функции образу-

ва държавния апарат: Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (арг. чл. 105 от КРБ). Министрите ръководят отделни министерства (арг. чл. 108 от КРБ).

1.1.2. Същност на държавата. Форми на държавата – понятие, форми на държавно управление и държавно устройство.

В правната доктрина държавата е определяна като уникален социален феномен, възникнал в процеса на историческото развитие. Тя е преминала през редица исторически етапи на изменение и усъвършенстване на нейната същност, социално съдържание и форми, за да се достигне до съвременната държава⁹.

От различните теории за възникването на държавата е видно, че множество мислители, философи, политолози и юристи през различни исторически периоди са правили опити да дефинират държавата. Общото, което може да се изведе, е че тя е специфична организация, притежаваща множество характеристики, които зависят от аспекта в който я разглеждаме. Предвид това няма изведено всеобхватно и общо утвърдено определение за същността на държавата. Възприемаме като най-безспорно и се придържаме към определението на проф. Ст. Стойчев¹⁰. **Държавата е особена политическа организация на народа (обществото), който живее в границите на определена територия, върху която се осъществява държавната власт.**

Формата на държавата е външният израз на социалното, политическото и национално-териториалното съдържание на държавата, начинът на организиране и осъществяване на държавната власт в обществото. Формата на държавата се изразява в три аспекта – форма на управление, форма на устройство и политически режим¹¹.

Формата на държавно управление показва начина, по който е организирана централната държавна власт в обществото, поспециално начина на конституиране на длъжността държавен глава: чрез избори при републиката или по наследство при монархията. Основно две са формите на управление – **монархическа и републиканска**, които се проявяват в множество нюанси. Например монархията

⁹ Стойчев, Ст. Цит. съч., с. 68.

¹⁰ Стойчев, Ст. Цит. съч., с. 128.

¹¹ Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. София, 1992, с. 60.

може да бъде абсолютна (неограничена), конституционна или парламентарна. Републиканската форма на управление се е обособила в две основни разновидности – президентска и парламентарна. Важно е да се отбележи, че президентската форма на управление не се свързва само с наличието на президентска институция. Типично президентско е управлението в Съединените американски щати, където президентът е относително независим от Конгреса и оглавява изпълнителната власт. Той е държавен глава с широки властнически правомощия. При парламентарната форма на управление Народното събрание избира отговорно пред него правителство (Министерски съвет), от средата на парламентарното мнозинство, върху което упражнява политически контрол.

Формата на държавно устройство показва начина на териториално организиране на държавата, обусловен от това кой е носител на държавния суверенитет. От тази позиция различаваме:

- **унитарна (единна) държава;**
- **федерация;**
- **конфедерация.**

Унитарната държава се състои от неавтономни административно-териториални единици (области, окръзи, райони, общини или други териториални образувания). При нея държавният суверенитет е неделим и се упражнява самостоятелно и независимо от съответната страна.

При **федерациите и конфедерациите** страната се състои от единици, притежаващи определена автономия спрямо централната държавна власт; при унитарното устройство държавният суверенитет е неделим. Териториалната организация на държавата е единна и в нея не могат да съществуват други суверенни или автономни образувания като автономни окръзи, кантони или щати. **Конфедерацията** е съюз от държави, който се създава на договорна основа. Конфедерацията е неустойчива общност, създадена за постигане на определени цели (икономически, военни и др.), при което съставлящите я държави запазват своя суверенитет.

Федерацията е съюзна държава, която трайно обединява две или повече държави. Тя има общи органи – парламент, правителство, върховни съдебни органи. Обикновено парламентът е двукамарен. Суверенитетът принадлежи на федерацията, която провежда обща вътрешна и външна политика. Държави с федеративно устройство са

Русия, Германия, САЩ.

Политическият режим е съставен елемент от формата на държавата. Той представлява **съвкупността от методите и начините за осъществяване на държавната власт**, характеризиращи политическата обстановка в страната. Има два основни вида:

- **демократичен;**
- **недемократичен (тоталитарен или диктатура).**

Разновидностите в политическия режим се определят от същността на държавата, наличие или липса на разделение на властите, характера на законодателството, състоянието на политическия плюрализъм, фактическите пълномощия на държавните органи, реалното правно положение на личността и възможностите ѝ свободно да одобрява или не политическата власт в държавата.

В контекста на разгледаните форми на държавата можем да изведем определение за държавната организация на България, която се определя от формата на държавно управление и формата на държавно устройство, чието историческо развитие е преминало през различни етапи. Тази периодизация в държавната организация на Третата българска държава (след 1878 г.) са пряко свързани с обществено-историческото ѝ развитие и намират израз в нормите на четирите български конституции.

➤ **Първият период** е непосредствено след Освобождението на България и се свързва с приемането на Търновската конституция и капиталистическото развитие на страната.

Търновската конституция, в разпоредбата на чл. 4, постановява, че „Българското княжество е наследствена и конституционна монархия с народно представителство“. От анализа на текста категорично е определена монархическата форма на управление, като се акцентира върху две качества на монархията. Тя е наследствена и конституционна и като добавка е вмъкнато „с народно представителство“. От една страна, не всяко управление, при което съществува народно представителство, е парламентарно, но от друга, парламентарно управление не е възможно без народно представителство.

➤ **Вторият период** условно може да се определи като републикански и по-конкретно – социалистически.

През 1946 г. с референдум е решен въпросът за формата на управление. Републиканската форма заменя монархическата. Тя се проявява в две разновидности. В периода от 1946 до 1991 г. България е

република с представително управление, а след приемането на Конституцията от 1991 г. – република с парламентарно управление.

Началото на републиканското управление у нас се поставя с провъзгласяването на Републиката през 1946 г., но конституционно е закрепено по-късно – с приемането на Конституцията от 1947 г. В нея е посочено, че Народна република България е държава с представително управление. Но трябва да се подчертае, че представително не означава класическо парламентарно управление. Тази формулировка има за цел да разграничи социалистическото представително управление от буржоазния парламентаризъм.

В Конституцията от 1971 г. също се възприема идеята за представителното управление. То обаче има редица недостатъци. Представителният орган (Народно събрание) е в положение на зависимост от органите на изпълнителната власт (Държавен съвет и Министерски съвет), като по този начин се обезличава и се превръща в номинален орган на законодателната власт.

➤ **Третият период е съвременният**, който започва след промените през 1989 г.

Конституцията от 1991 г., в чл. 1, ал. 1, гласи, че „България е република с парламентарно управление“. С приемането ѝ се установяват механизмите и се създават юридическите предпоставки за парламентарно управление. Народното събрание (парламентът) е реален титуляр на законодателната власт, който избира отговорно пред него правителство.

Наличието на президентска институция не характеризира България като президентска република. У нас парламентът упражнява контрол върху дейността на Министерския съвет. Държавният глава има предимно представителни функции, затова **България по форма на държавно управление се определя като парламентарна република**.

Освен от формата на управление същността на държавата се определя и от формата на държавно устройство. България през различните периоди от своето конституционно развитие (вж. по-горе) е унитарна (единна) държава, въпреки че Търновската конституция и конституциите от 1947 и 1971 г. не регламентират изрично формата на държавно устройство. Това изрично е направено в Конституцията от 1991 г., в чл. 2, ал. 1, където нормата изрично посочва, че „**Република България е единна държава** с местно самоуправле-

ние и в нея не се допускат автономни териториални образувания“. Определението „единна държава“ трябва да се разбира в смисъл на „унитарна“ по своето устройство държава. Въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление са изключително правомощие на Великото народно събрание.

Република България се дели на административно-териториални единици, които са част от единната територия на държавата. Според чл. 135, ал. 1 от КРБ територията на България се дели на общини и области. Основният закон не допуска създаване на автономни държавни образувания (републики, окръзи, райони) на територията на страната. Териториалната цялост на Р България е неприкосновена (чл. 2, ал. 2 от КРБ). Този текст е конституционна гаранция срещу всеки опит на етническа или друга основа да се създават автономни формирования.

1.2. Елементи на държавата – теория, народ, държавна власт

1.2.1. Теория на държавата – понятие. Народ – понятие

Територията е част от повърхността на земята, върху която в рамките на географски определени граници се простират и упражняват държавният, националният и народният суверенитет на страната¹². В теорията е застъпено и определение, според което територията е онази строго определена част от земната повърхност, с принадлежащото ѝ въздушно и водно пространство, върху която се простира върховната власт на една държава¹³. Следователно територията е пространственото проявление на държавната власт. Границата е мислената линия, до която се простира териториалното върховенство на една държава.

Територията е неделима. Затова и в КРБ се посочва, че въпросите за изменение на територията на страната се решават само от Велико народно събрание (чл. 158, т. 2 от КРБ). Територията се губи или придобива чрез различни способности: в следствие на военни действия, мирен договор след война или други междудържавни договори.

Основните въпроси на правния режим на територията са кон-

¹² Баламезов, Б. Цит. съч., с. 62.

¹³ Владикин, Л. Цит. съч., с. 231.

ституционно застъпени и в четирите български конституции.

➤ **Търновската конституция** урежда административното деление на територията, а също и нейната промяна. Промяната е предвидена в три форми: 1) намаляване на територията чрез отстъпването ѝ на друга държава; 2) уголемяването ѝ чрез включване на други територии към нея; 3) замяна на част от територията на царството с друга. Тези форми за промяна на територията могат да се прилагат само с решение на Велико народно събрание. Обикновеното Народно събрание може да решава само един въпрос, свързан с територията: изправяне на граници и то на места, които не са населени. Инициативата за решаване на териториалните въпроси е на царя, респ. на регентството.

➤ **Втората българска Конституция от 1947 г.** предвижда същите форми на промяна на територията и предоставя тяхното решаване на обикновеното Народно събрание.

➤ По идентичен начин е решен въпросът **в Конституцията от 1971 г.** В правомощията на Народното събрание се включва и правото да „решава въпросите на границите на Народната Република“.

➤ По-разширено се разглеждат въпросите на територията в действащата Конституция от 1991 г. **В нея са залегнали три принципа:**

1) България е единна държава, т.е. държава с една върховна власт, която се простира върху цялата територия.

2) В страната не се допускат автономни териториални образувания.

3) Териториалната цялост на Р България е неприкосновена. КРБ възлага на Великото народно събрание изключителното право да решава въпроса за изменение на територията и да ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения (чл. 158, т. 2 от КРБ).

Значението на територията е много голямо най-вече в международните отношения, защото тя представлява не само пространство, но също и материална база за съществуването на всяка държава. Ето защо териториалните проблеми винаги са се отнасяли към най-важните международни проблеми и нерядко са ставали причина за остри разногласия между държавите¹⁴.

Държавната територия е пространство, което се намира под суверенитета на определена държава. Границите ѝ се установяват в съответствие с нормите на международното право и се закрепват в

¹⁴ **Владимиров, И.** Цит. съч., с. 87.

международни договори. В състава на държавната територия влизат сушата, вътрешните морски води, намиращите се под тях земни недра и лежащо над тях въздушно пространство. Други обекти, като морските кораби и въздухоплавателните средства, пътуващи под флага на съответната държава, а също дипломатическите и консулските представителства на страната в чужбина, не са част от държавната територия, но са приравнени на нея по правен режим.

Международноправният режим на държавните граници предвижда различни способи за установяване на отделните видове граници.

➤ **Сухоземните и водните граници** се установяват с международни договори между съседните държави. Морските граници, които отделят териториалните води на държавата от открито море, се определят в законодателството на крайбрежната държава в съответствие с общопризнатите принципи и норми на международното право. Териториалните води на съседни държави се разграничават по споразумение между тях.

➤ **Въздушни граници** на държавната територия са страничните и височинните предели на въздушното ѝ пространство. За странична граница служи вертикалната повърхност, която преминава по сухоземната и водната линия на държавната граница. Тъй като въздушната граница винаги следва тези линии, не се сключват специални споразумения за страничните въздушни граници. Височинният предел на въздушната територия, който отделя въздушното пространство от космическото, все още не е определен в международното право.

Държавата организира охраната и отбраната на своята територия от посягателства от страна на други държави.

Народът е исторически формирала се човешка общност, обединена от общ език, територия, култура, традиции, държавност, етнически и икономически връзки¹⁵. Под народ се разбира сборът от всички поданици на дадена държава, включително и онези, които временно се намират в чужбина. Народ е публично-правно понятие. Неговото образуване е следствие от един юридически акт – учредяване на нова държава.¹⁶ Тук поданство (съответно поданици) би могло да се разбира в смисъл на гражданство (граждани).

Гражданството и поданството са близки по съдържание, но имат и съществени различия. Поданството е институт на феодалното право.

¹⁵ Баламезов, Б. Цит. съч., с. 41.

¹⁶ Владикин, Л. Цит. съч., с. 256.

Лицата са поданици на монарха, защото той е суверенът в държавата. Гражданството като понятие за първи път започва да се употребява по време на буржоазните революции. **Гражданството е трайна правно-политическа принадлежност на лицата към държавата**¹⁷. Политическата същност на държавата придава политически характер на връзката между личността и нея. Тази връзка е правна, защото гражданство може да се придобие само на основа разпоредбите на закона.

Поставя се въпросът дали към понятието „народ” трябва да се включат и тези българи, които живеят постоянно извън страната, но по правилата на двойното гражданство са и български граждани. Смята се, че те също могат да бъдат включени в българския народ, както от правна гледна точка поради наличието на българско гражданство и избирателни права, така и поради тяхното самосъзнание и чувство на принадлежност към народа. Народът е субект на държавната власт.

Изучавайки правата на човека и тяхната закрила, международното публично право използва термина „население“. В международното право под население се разбира съвкупността от физическите лица, които се намират на територията на дадена държава и са подчинени на нейната юрисдикция¹⁸. В този случай е без значение дали физическите лица имат или нямат трайна политическа и правна връзка с конкретната държава, т.е. гражданство.

Правното положение на населението в различните държави не е еднакво. То се обуславя преди всичко от общественно-икономическия и политическия строй на обществото, от особеностите на националното и културното развитие. Освен това във всички държави има разлика в правното положение на отделните групи от населението – гражданите на конкретната държава, лицата с двойно гражданство, чуждестранните граждани и лицата без гражданство. Най-широк кръг от права и задължения във всички държави притежават техните собствени граждани.

Понятията „народ“ и „нация“ налагат разглеждане на въпроса за тяхното значение и съдържание и от друг ъгъл, защото на пръв поглед между тях има сходство.

Най-важните отношения, свързани с понятията „народ“ и „нация“, са закрепени в КРБ. Те се изразяват в следното:

➤ КРБ прогласява принципа на народния суверенитет. Цялата

¹⁷ Стойчев, С. Цит. съч., с. 121.

¹⁸ Владимиров, И. Цит. съч., с. 44.

държавна власт произтича от народа и се осъществява от него както непосредствено, така и чрез избраните от него органи. Никой не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет – нито част от народа, нито политическа партия или друга организация, нито държавна институция или отделна личност.

➤ Равенството на гражданите се гарантира пред закона с недопускане на ограничения в права или привилегии, основани на етническа принадлежност¹⁹.

➤ При определяне на принципите на политическия живот КРБ забранява да се образуват политически партии на етническа и расова основа.

➤ Към личните права на гражданите се включва правото на отделните народности да изучават и ползват своя майчин език наред със задължителното изучаване на български език.

➤ Забранява се създаването на организации, които са насочени срещу единството на нацията или към разпалване на расова, национална или етническа вражда.

Държавна власт – понятие и характерни черти (теории за властта, субекти на държавната власт, форми за осъществяване на властта от народа)

В конституционноправната теория и в международното публично право съществува единомислие на авторите по отношение на основните елементи, които характеризират държавата: територия, население и държавна власт. За най-важен между тях се сочи държавната власт, защото е елементът обединяващ останалите два. Държавната власт е феномен, който е обект на изследване от правото, философията, политологията.

Общата теория на правото дава следното определение: **държавната власт е политическо ръководство на обществото с помощта на системата от държавни органи; правно гарантирана възможност за осъществяване на задължителната държавна воля, включително и чрез метода на държавна принуда**²⁰.

¹⁹ Чл. 6., ал. 1 от КРБ. Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

(2) Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

²⁰ Баламезов, Б. Цит. съч., с. 9.

От това определение се извличат **характерните черти на държавната власт**:

1) Държавната власт е **политическа**.
2) Тя е **всеобхватна, суверенна и единна**. Всеобхватният характер на държавната власт се изразява в нейните организационни възможности да обедини всички членове на обществото в единно образувание. Тя прониква и влияе върху всички структури на обществената система.

3) Държавната власт се **характеризира със сила**. Силата е възможността на държавата да упражнява принуда в интерес на цялото общество. Държавата осъществява своите силови функции чрез репресивни органи и апарат. Това са съдът, прокуратурата, следствието, разузнаването, полицията, службата за сигурност и затворите. Силата на държавата обаче не трябва да се проявява като брутално насилие върху нейните граждани. Проявена по този начин тя се превръща в диктатура. Силата е средство за реализиране на волята на държавата за въздействие върху поведението на членовете на обществото, за да бъдат подчинени на правилата за поведение (правни норми), изработени от държавата.

4) Всяка държавна власт е **върховна**. Това нейно качество се проявява във взаимоотношенията ѝ с другите власти, съществуващи в обществото – религиозна, организационна, власт на медиите. Няма друг вид власт, която да стои наравно с нея или над нея.

5) Държавната власт се характеризира с **властническите отношения**, които възникват при нейното осъществяване. Те възникват в процеса на осъществяването на държавната власт между органите на властта и субектите, върху които се осъществява властническо въздействие. Държавата, в лицето на държавните органи, е активният субект, а физическите и юридическите лица – пасивните субекти.

Държавната власт се осъществява от държавни органи, които използват определени методи за постигане целите на начертаната държавна политика. Според съвременната доктрина държавната власт използва **следните методи**:

➤ **Авторитет** – проявява се в съгласието на правните субекти доброволно да ѝ сътрудничат.

➤ **Убеждение** – въздействие чрез икономически лостове и политически средства от най-различен характер.

➤ **Принуда** – прилага се по отношение на правните субекти на

наказателни, административни и дисциплинарни санкции.

➤ **Влияние** – всички други фактори, чрез които властта въздейства върху правните субекти и социалните процеси в съответствие с държавната политика.

Държавната власт е съсредоточена във висшите държавни органи – Народно събрание, Министерски съвет, президент.

Два са основните начина за осъществяване на държавната власт – пряко и косвено. Визирани са в чл. 1, ал. 2 от КРБ: „**Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция**“.

В Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДМВ // ДВ, № 44, 2009) са уредени условията, организацията и редът за пряко участие на гражданите на Р България при осъществяването на държавната и местната власт²¹. Прякото участие на гражданите в управлението се основава на следните принципи (чл. 2 от ЗПУГДМВ):

- свободно изразяване на волята;
- общо, равно и пряко участие с тайно гласуване;
- равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос;
- еднакви условия за представяне на различни становища.

Държавната власт може да се упражнява пряко от избирателите посредством:

- референдум;
- гражданска инициатива;
- европейска гражданска инициатива;
- общо събрание на населението.

Класическа форма на пряка демокрация е референдумът. При прякото осъществяване на държавната власт народът непосредствено решава въпроси от общодържавно или от местно значение. Тези решения имат юридически императивен характер и пораждат непосредствено правни последици. Решенията, приети чрез формите на пряката демокрация, не се нуждаят от последващо утвърждаване от държавен орган, за да станат правно задължителни. Сам по себе си вотът на избирателите превръща тези решения в юридически задъл-

²¹ **Йонкова, Н.** Прякото участие на гражданите в местното самоуправление в Република България. // Научни трудове на Института за държавата и правото – София. БАН, Институт за държавата и правото, т. IX, 2014, с. 71 – 84.

жителни актове.

Гражданската инициатива може да се провежда на национално, европейско или местно ниво, а общото събрание на населението на местно ниво (чл. 3, ал. 3 от ЗПУГДМВ)

Чл. 85, т. 5 от КРБ предоставя на Народното събрание правомощието да приема решения за национален референдум, а президентът определя датата за произвеждането му. Процедурите за провеждане на национален референдум се установяват със Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Чрез национален референдум гражданите на Р България непосредствено решават въпроси с национално значение, които са от компетентността на Народното събрание (чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДМВ). От това правило има някои важни изключения. Чрез **национален референдум** не могат да се решават въпроси:

- 1) от компетентността на Великото народно събрание;
- 2) от компетентността на Народното събрание (изрично посочени в чл. 9, ал. 2, т. 2 от ЗПУГДМВ);
- 3) за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски;
- 4) на държавния бюджет;
- 5) на правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание.

Не могат да се подлагат на референдум в тяхната цялост кодекси и закони, които уреждат изцяло материята в дадена област.

Референдумът е класическа форма на пряка демокрация, която в някои страни системно се прилага. Но не бива да се надценява ролята му и той да се счита за най-демократичния способ за осъществяване на държавната власт. От икономическа гледна точка не е препоръчително честото му използване, тъй като разноските по произвеждане на национален референдум се покриват от държавния бюджет.

Представителното осъществяване на държавната власт е косвеният начин за дейност, упражнявана от изборните държавни органи, напр. Народно събрание, общински съвети, президент. Изборите са акт за формиране на политическо представителство на основата на народния суверенитет.

1.3. Принцип на разделение на властите

1.3.1. Разделение на властите – понятие и теоретични концепции

Идеята за разделението на властите е позната още на древните мислители, но техните идеи са във вид, несъпоставим с нашето съвремие и предвид на това неприложими като общ принцип. В по-ново време идеята за разделение на властите се заражда в навечерието на буржоазните революции и е свързана с отрицание на съсредоточаването на властта в ръцете на абсолютния и неограничен монарх. За първи път Шарл дьо Монтескьо дели властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, развивайки цялостната концепция в своя труд „За духа на законите“. Субекти на отделните власти са различни органи – законодателният, изпълнителните и съдебните – като Монтескьо предвижда съответни възпиращи механизми за ненамеса в работата на властите помежду им.

В същността на разделението на властите се е влагало различно съдържание. Някои го разбират като механично разделение между отделни титуляри. Но **същността на принципа е разграничението на властническите функции между различните държавни органи**, защото държавната власт не може да бъде разделена, тя е единна власт на конкретна държава, която се осъществява от определени политически сили или партии чрез система от държавни органи.

Разделението на властите не означава противоборство между трите власти. Това е разпределение на държавните функции между различни органи. Оптималните взаимоотношения между тях са осигурени чрез балансиращи юридически механизми и са гаранция за нормално и ефективно функциониране на държавната власт. За да може държавата да функционира нормално, трите власти трябва да си сътрудничат. За определяне на съдържанието на този принцип допринася и Конституционният съд, който в мотивите на Решение б от 1993 г. постановява, че се касае за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване на компетентността между трите групи органи.

1.3.2. Конституционна регламентация и гаранции

Търновската конституция прогласява принципа за разделение на властите²². Двете социалистически конституции от 1947 г. и 1971 г. възприемат и утвърждават принципа за единство на държавната власт. Конституцията от 1991 г. възстановява принципа за разделение на властите, който се възприема като гаранция на демокрацията, свободата на личността и ефективното функциониране на съвременната държава и гражданското общество. Чл. 8 от КРБ гласи: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна”. Принципът за разделение на властите определя системата на държавните органи.

Законодателната власт принадлежи единствено на Народното събрание. Приемането на правни актове от категорията на закони не може да се делегира на други държавни органи. Народното събрание е върховен и единствен законодателен орган в Р България. Освен закони то приема решения, декларации и обръщения (чл. 86, ал. 1 от КРБ). Законите и решенията на парламента са задължителни за всички държавни органи, организации и граждани, т.е. те са нормативни актове.

Изпълнителната власт е подзаконова. Осъществява се въз основа на закона, в рамките на закона и в изпълнение целите на закона. Тя е изградена на принципа на вертикалната съподчиненост (принцип на субординация), т.е. по-долустоящите са подчинени на по-горестоящите органи, и образно може да се представи като пирамида. В основата ѝ стоят местните органи на изпълнителната власт – кметове на общини и областни управители – а на върха са Министерският съвет и министрите. Титуляр на изпълнителната власт е правителството. Общинските съвети не са органи на изпълнителната власт. Те са органи на местното самоуправление.

В съдебната власт са включени три вида специализирани органи – съдилища, прокуратура и следствие. Висшият съдебен съвет и Конституционният съд не са органи на съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган, занимаващ се с кадровата политика в системата на съдебната власт, а Конституционният съд е орган, който е извън

²² Съответно в чл. 9 Законодателната власт принадлежи на Царя и на народното представителство. Чл. 12. Изпълнителната власт принадлежи Царю; всичките органи на тая власт действуват от негово име и под негов върховен надзор. Чл. 13. Съдебната власт в всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действуват от името на Царя. Отношенията на Царя към тия места и лица се определяват чрез особени наредби.

трите власти, но не е четвърта власт.

Принципът за разделение на властите не определя изцяло системата на държавните органи. Президентът и Конституционният съд не могат да бъдат отнесени към органите на нито една от трите власти. Въпреки това принципът за разделение на властите дава реална възможност за изграждане на три подсистеми на държавни органи, които са самостоятелни, но си сътрудничат в осъществяването на държавната власт.

Глава втора

УЧЕНИЕ ЗА КОНСТИТУЦИЯТА

Конституционното право е един от обективноправните отрасли, за който се твърди, че стои в основата на правната система, съответно – във функционирането на държавния механизъм, демократизма, правовата държава и гражданското общество.

Предмет на конституционното право са обществените отношения, които възникват и се развиват в гражданското общество при осъществяване на публична власт. С оглед на това и типичен за конституционното право, както и за всички публичноправни отрасли, е **императивният метод на правно регулиране**, с характерните за него властнически характер на правоотношенията и субординация на участващите в тези правоотношения субекти.

Системата на конституционното право е структурирана в две основни части – **обща и специална**. Общата част съдържа основни и общи конституционноправни принципи и институти, а особената – норми, типични за отделни правни отрасли, сфери на държавна дейност или държавно управление.

Източници на конституционното право са формализирани по установения ред актове на компетентни държавни органи, насочени към създаване на конституционно правни норми. В систематичен порядък те могат да бъдат обобщени в следните подгрупи:

➤ **Конституция**, в качеството ѝ на върховен закон и основен юридически източник на конституционното право.

➤ **Кодифицирани актове**, уреждащи в цялост конкретна конституционноправна материя, в частност Изборен кодекс.

➤ **Обикновени закони**, включително и устройствени, и организационни, доразвиващи конституционни принципи и норми (Закон за българското гражданство, Закон за допитване до народа, Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за Конституционния съд, Закон за Висшия съдебен съвет и др.).

➤ **Подзаконови нормативни актове**, включващи всички издавани от съответните компетентни държавните органи актове с нормативен характер: постановления, правилници и наредби на кабинета, както и Правилника за организация и дейност на Народното събра-

ние²³.

➤ **Актове на местни изпълнителни органи и органи на местно самоуправление**, уреждащи или конкретизиращи конституционноправна материя.

2.1. Учение за конституцията

Терминът „конституция” е с латински произход (от *constitutio* – устройвам, уреждам) и отразява същността на учредителен и върховен акт, даващ основна регламентация на водещите държавни и обществени принципи и институции. Още от Средновековието в редица западноевропейски държави се утвърждават *lex fundamentalis* и *leges fundamentales*, като им се влага смисъл на основни закони.

В исторически план първият конституционен акт, без да има характер на формална конституция в съвременния смисъл на това понятие, посредством който се ограничава монархическият абсолютизъм и се признават някои колективни и индивидуални права и свободи, е Великата харта на свободите (*Magna Carta Libertatum*) от 1215 г. Подписана под натиска на бароните и духовенството, Хартата очертава границите на принудителната публична власт, респ. на правомощията на служителите на короната по отношение на индивидуалните права и свободи, главно чрез ограничаване на произвола и гарантиране на справедливостта, особено в областта на правораздаването. Чрез нея крал Джон потвърждава, че ще зачита някои „ненакърними свободи“ и права, вкл. правото на собственост, правото на наследяване, достъпа до правосъдие, като допълнително се задължава да не налага никакви военни и извънредни данъци по друг начин освен чрез общо и взаимно съгласие²⁴.

Съвременните конституции бележат развитие след победата на буржоазните революции и се доразвиват с цел гарантиране на индивидуалните граждански права и свободи и границите на държавна намеса в тях, в който смисъл се приемат и за формално изражение на

²³ С основание се акцентира, че същият е от изключително значение в качеството си на конституционен източник, тъй като освен чисто устройствени правила, съдържа и принципите на самия парламентаризъм – интерпелации, интеррогации и парламентарни комисии. Вж. **Баламезов, С.** Конституционно право. Част първа. София, 1993, с. 110.

²⁴ *Magna Carat Libertatum* и до днес е част от некодифицираната, наричана още „неписана“, конституция на Великобритания.

постигнат социален компромис в рамките на различните политически и обществени формирания.

За първа, във формалния смисъл на понятието, се приема Конституцията на САЩ от 1789 г.²⁵, а за първа европейска конституция – тази на Франция от 1791 г., в качеството си на учредителен акт, установяващ конституционна монархия.

Съвременното разбиране за понятието „конституция” я дефинира като **основен държавен и обществен закон с най-висша юридическа сила, който регламентира най-важните и най-значимите по съдържание и характер обществени отношения.**

Въз основа на това определение могат да бъдат изведени и следните специфични и основни характеристики, респ. **белези на конституцията:**

1) Конституцията е **основен закон** на държавата и обществото. Това, от една страна, означава, че в качеството си на основен акт тя съдържа, въвежда и гарантира базисни принципи и положения на икономическия и социалния живот, респ. държавния и обществения механизъм, които предстои да се доразвият в рамките на обикновените закони²⁶. От друга, в нея са заложени правилата за регулиране както в публичната сфера на обществените отношения (на ниво система на държавните органи), така също и сферата на създаване, развитие и утвърждаване на гражданското общество²⁷.

2) Конституцията е **върховен закон**. Това следва нормативно от разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от КРБ, който гласи, че „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат”. В посочения смисъл се приема, че конституцията е акт с най-висша юридическа сила в субординационно изградената система от юридически

²⁵ Трябва да се има предвид, че непосредствено преди Декларацията за независимост през 1776 г. са създадени първите писани конституции на 13 щата на Северна Америка, най-известна от които е Конституцията на щата Вирджиния. През 1787 г. Филадельфийският конвент приема действащата Федерална конституция на САЩ, с която се учредява нова държавност.

²⁶ В този смисъл в теорията се спори дали в качеството си на основен закон конституцията е изцяло нормативна. Приема се, че някои от нейните предписания нямат типичните за правната норма белези и като цяло се отличават с висока степен на правна абстрактност. Вж. **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София, 1995, с. 29

²⁷ В този смисъл основателно се твърди, че разпоредбите на конституцията надхвърлят държавната сфера на обществено регулиране и навлизат в сферата на гражданското общество

актове. Принципът за върховенството на конституцията се тълкува и намира проявление в следните основни аспекти:

➤ Тясно обвързване с принципа за конституционносъобразност, съгласно който всеки акт, противоречащ на конституцията, престава да се прилага от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд.

➤ Невъзможност конституцията да се отменя или поправя по друг, освен по предписания от самата нея начин.

➤ Задължителност на конституционните разпоредби за всички органи и правни субекти.

➤ Непосредствено действие на конституционните норми.

Върховенството на конституцията като принцип, свойствен на демократичната държава, и то на организираната демокрация, е сведен до нейната формална задължителност с адресат всеки учреден държавен орган и гарант – система от правни средства, възпрепятстващи издаването на противоконституционни актове, респ. неприлагането им в случай на отмяна или санкция на издателя им.

3) Конституцията **регламентира най-важните и най-значимите обществени отношения**. В този смисъл тя се определя и като състояние на държавното и общественото устройство, изпълнявайки като акт две основни функции: статична и динамична. **Статичната функция** отразява факта, че конституцията закрепва в себе си и трайно гарантира всички извоювани до този етап исторически завоевания на обществото, докато **динамичната** означава, че основният закон не само гарантира нормативно идеята за конституционализма, но е и решаваща предпоставка за неговото доразвитие в условията на правова държава.

4) Конституцията е **основа за развитие на законодателството и правната система**, откъдето и нейните норми са определяни като първични и по-устойчиви в сравнение с нормите на обикновените закони. Този белег следва както от необходимостта от доразвитие на конституционните норми и принципи в рамките на обикновения закон, но също и от факта, че тя въвежда и определя и самия механизъм на законодателната процедура (легислатура или още законодателен процес). Същевременно следва да се има предвид и преобладаващото в модерния демократизъм разбиране да се разглеждат като конституционноправни норми и общите принципи на правото, извлечени от структурата на конституционноправния ред.

5) Основният закон е подчинен на **особен режим за приемане и изменение**. Конституцията се **приема** единствено и само от Великото народно събрание в качеството му на изключителен суверен на учредителната публична власт. Що касае **промяната ѝ** обаче, нашият законодател е предвидил **два режима**.

Първият режим, който е и принцип, е промяна на конституцията от обикновеното Народно събрание, на което е предоставена компетентността „да изменя и допълва всички разпоредби на конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание“ (чл. 153 от КРБ). За изменение и допълнение на конституцията от обикновеното Народно събрание законодателна инициатива имат една четвърт от народните представители и президентът. Предложението се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му и се приема с квалифицирано мнозинство три четвърти от гласовете на всички народни представители, на три гласувания в различни дни. При липса на мнозинство, но при получени не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители.

Приетите от Народното събрание предложения за ревизия на конституцията се подписват и обнародват от неговия председател в Държавен вестник в седемдневен срок от приемането.

Вторият режим, който е и изключението, е промяна на конституцията от Великото народно събрание. Великото народно събрание я ревизира единствено по следните въпроси:

1) Изменение на територията на Р България и ратифициране на международни договори, предвиждащи такива изменения.

2) Промени във формата на държавно устройство и на държавно управление.

3) Изменение в правния статус на гражданите и ограничаване на техни основни права и свободи – чл. 5, ал. 2 и 4 и на чл. 57, ал. 1 и 3 от КРБ.

4) Изменение и допълнение на правилата за ревизия на КРБ.

Инициатива за промяна на конституцията имат най-малко една втора от народните представители и президентът. Разглеждането на

предложението е не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца след внасянето му. Решение за промяна се приема с квалифицирано мнозинство две трети от гласовете на всички депутати, с гласуване на три заседания. Приетите по този начин изменения се инкорпорират в самия текст на конституцията като негова неразделна част.

2.2. Видове конституции

Относно делението на конституциите конституционноправната теория въвежда най-разнообразни класификации, базирани на различни по естеството си критерии.

Съобразно формата на държавно устройство съществуват:

- конституции на унитарни (единни) държави;
- конституции на федерации;
- конституции на конфедерации.

Съобразно формата на държавно управление конституциите се делят основно на:

- **републикански** – съответно конституции на президентски и конституции на парламентарни републики;
- **монархически** – съответно на абсолютни, конституционни или парламентарни монархии.

Съществено и важно, макар и твърде условно, е делението на конституциите с **оглед формата на самата конституция**. В този смисъл се разграничават неписана и писана конституция. **Неписаната, наричана още обичайна конституция**, възниква на основата на правния обичай и съдебния прецедент, в такъв смисъл е некодифициран юридически акт. Типичен пример за такава конституция е английската. Тя обхваща формални закони, гласувани и от двете камари на парламента, фактически правила с конституционноправно значение, санкционирани като правни норми, писани закони (statute law), както и съдебни прецеденти, произлезли от обичайното право и санкционирани от съдиите (common law)²⁸. Следва да уточним, че не съществува напълно писана и напълно неписана конституция, тъй като и Английската конституция, в която преобладава обичаят, съдържа множество норми, по същество съставляващи формализирани актове. В този смисъл Дайси разделя правилата на английското консти-

²⁸ **Disey, A. V.** *Introduction a l'etude du droit constitutionnel*. Paris, 1902.

туционно право на две категории. Към първата се отнасят законите като фактически правила, формализирани чрез законодателни актове или произлезли от общият обичай и санкционирани от съдиите актове (common law). Другата категория е съставена от обичаи и практики, които, макар да регулират отношения между висши конституционни органи, не са санкционирани от съдиите (напр. задължението на краля да санкционира приет от двете камари закон). Законодателни актове на английската конституционна система са Великата харта на свободите, Билът на правата, наложен на Вилхелм и Мария (1689 г.) и Актът на установяване на хановерската фамилия (1701 г.).

Писаната конституция е свойствена и типична за модерните демокрации. Възниква в периодите след Френската революция и Американската революция. Тя е следствие от идеите на френските учредители, които под влияние на публицистите от XVIII в. популяризират идеята, че всяка политическа система следва да почива на писана конституция. Писаната конституция води началото си от първите конституции на северноамериканските щати, като изразява идеята за формалния обществен договор и, за разлика от обичайната, е формален и единен юридически акт.

С оглед режима за приемане и промяна конституциите се делят на **твърди и гъвкави**. **Твърдите конституции** се приемат по усложнен правен ред и най-често от специален законодателен орган (такава напр. е Конституцията на САЩ). **Гъвкавите** следват реда на обикновените закон, като се създават и променят по обикновената законодателна процедура.

Нашата конституция притежава някои от белезите и на двата вида, главно предвид споменатия вече двоен режим за промяна. С оглед на това тя не може категорично да се отнесе към нито един от тях и се приема за конституция от смесен тип.

С оглед формата на проявление конституциите се делят на юридически и фактически. **Юридическата конституция**, като типична и преобладаваща, е кодифицирана и съставлява единен юридически акт. **Фактическа конституция** е налице там, където няма юридически писан и кодифициран акт, както и когато съществуващата до момента конституция е суспендирана, но съществува определен конституционен строй, определян като конституция.

2.3. Конституционно развитие на България

Конституционното развитие на страната ни преминава през няколко основни, твърде различни по естеството си, динамични етапа, модифициращи принципите на класическия конституционализъм в съответствие с типичната за съответния период форма на държавно управление.

Първата българска конституция е Търновската конституция, приета на 16.04.1879 г. във Велико Търново от Учредителното народно събрание, което заседава от 10 февруари 1879 г. до 16 април 1879 г. Като върховен учредителен акт за новата българска държавност след Освобождението от османско владичество и в изпълнение на клаузите на Берлинския договор от 1878 г.²⁹ Търновската конституция полага правовите рамки на модерната светска държава с либерална икономика и гаранции за свободите и правата на гражданите. Тя се състои от 22 глави и 169 члена и е посочвана от редица изследователи като една от най-либералните за времето си. Според нея Българското княжество се определя като наследствена и конституционна монархия с парламентарно представителство и изборно регентство, като монархът има ключова роля в законодателната, изпълнителната и съдебната власт. По-важните акценти в разпоредбите ѝ са в следните насоки:

1. Непосредствено дефиниране на функциите и компетентността на централните органи на държавна власт чрез прокламиране на основните принципи на министерска отговорност, депутатска неприкосновеност и общинско самоуправление.

2. Утвърждават се и се гарантират на конституционно ниво основните граждански права и свободи, вкл. лична неприкосновеност, право на собственост, свобода на печата, както и се въвежда всеобщо избиращо право, с възраст за пасивното – 21 години и за активното – 30 години.

3. Регламентиране на принципа за парламентарна отговорност на кабинета пред монарха и пред парламента.

4. Разделение на властите с приоритет на монархическата изпълнителна власт – със законодателна власт на парламента, законо-

²⁹ Според взетите решения на Берлинския конгрес България става самостоятелно трибутарно княжество под върховната власт на султана, с християнско правителство и народна войска, тоест васална държава със самоуправление.

дателна инициатива на монарха и княжеска изпълнителна власт.

5. Прокламиран приоритет на общодържавните над частните интереси.

Търновската конституция е ревизирана два пъти: през 1893 г., когато по повод сватбата на монарха с княгиня от католически произход се отменя задължението за изповядване на православна вяра, и през 1911 г., с която промяна за държавния глава се въвежда титула „Негово величество цар на българите“³⁰.

През 1881 г. конституцията е временно суспендирана,³¹ а след преврата на 19 май 1934 г., когато партиите са забранени и Народното събрание е разпуснато, държавата се управлява с наредба-закон при фактически суспендирана конституция.

С проведения на 6.09.1946 г. референдум за установяване на Народна република, и съответно на него приетата декларация на парламента за провъзгласяването ѝ (15.09.1946 г.), се полага началото на нов етап в конституционното развитие на България. На основата на одобрения конституционен проект, предложен от Националния комитет на Отечествения фронт, през 1947 г. се приема нова конституция. Тя възприема основните и най-важните принципи и институции на Съветската конституция от 1936 г. и в този смисъл въвежда демократически централизъм, приоритетна държавна собственост и свързаните с нея ограничения в частната собственост, установяване на социалистическа икономическа система. Според нея върховен законодателен орган става еднокамарното Народно събрание, постоянно действащ висш орган на държавната власт е Президиумът на Народното събрание, а изпълнително-разпоредителната власт се поема от Министерския съвет.

В началото на 60-те години, предвид породилата се необходимост от закрепване на установилите се трайно държавно-политически и обществени промени, се поражда необходимост от нов, адекватен на това конституционен текст. На 18.05.1971 г., въз основа на проведен национален референдум, Петото народно събрание приема нова конституция, наречена Живковска конституция (по името на

³⁰ Тази редакция остава в историята като Сребърна конституция.

³¹ Под военния диктат на министър-председателя, на 1 юли 1881 г. в Свищов, се свиква Велико народно събрание, което одобрява исканите от княза пълномощия и отменя Търновската конституция. В страната се въвежда едноличен режим на княза за срок от 7 години.

тогавашния партиен ръководител Тодор Живков), в която Народна Република България е обявена за социалистическа държава на трудещите се, начело с работническата класа, а БКП – за ръководна сила в обществото и държавата. Типичните ѝ белези се свеждат, освен до въведения за пръв път преамбюл, още и до замяна на председателството на републиката с т.нар. Държавен съвет, в качеството му на колективен държавен глава, постоянно действащ в периода на сесиите на Народното събрание – положение, даващо възможност за законодателстване чрез издаване на укази³². Тя премахва възможността за съществуването на частната собственост, заменяйки я с понятието лична собственост.

Последната и най-нова конституция на Р България е приета от Седмото велико народно събрание на 12 юли 1991 г. Създадена е в отговор на необходимостта в законодателството да бъдат закрепени, утвърдени и доразвивани новите принципи на проходащото демократично и гражданско общество. Тя се състои от преамбюл, десет глави, преходни и заключителни разпоредби.

Най-новата ни конституция:

1) установява България като унитарна държава с местно самоуправление, в която не се допускат автономни териториални образувания;

2) въвежда парламентарната република като форма на държавно управление, съгласно което е изградена системата от органи на ниво функционално разделение на държавната власт;

3) възстановява установения в Търновската конституция принцип за разделение на властите, но модифициран през призмата на механизма на съвременното парламентарното управление;

4) за пръв път въвежда принципа на пряко избираемия от народа президент;

5) поставя нормативните основи за належащия преход от централизирана към пазарно ориентирана икономика, провъзгласявайки съществуването на публична и частна собственост, като обявява частната за неприкосновена;

³² Според тази конституция Българската комунистическа партия ръководи държавата в сътрудничество с Българския земеделски народен съюз. Върховен орган на законодателната власт е Народното събрание, а броят на народните представители е 400. Изпълнителната власт е поета от Министерския съвет, а съдебната власт се представлява от Върховния съд и главния прокурор.

б) утвърждава демократичните основите на гражданския статут на ниво придобиване и загубване на гражданство и широка система от граждански права и свободи със съответните им юридически гаранции за защита;

7) за пръв път въвежда особено значимия извънпарламентарен контрол за конституционност по принципа на съществуващия европейски централизиран модел.

2.4. Принципи на конституцията

Като принципи на конституцията могат да бъдат определени нейните основни ръководни начала, които доктрината условно разделя на две големи групи – общи и специални. Общи (основни) са конституционните принципи, даващи базисна характеристика на конституцията като цяло и в качеството ѝ на върховен обществен закон, докато специалните са свързани и касаят отделни правни отрасли или сфери на държавна дейност.

Общи конституционни принципи са принципите на:

- 1) **народен суверенитет;**
- 2) **разделение на властите;**
- 3) **политически плурализъм;**
- 4) **равноправие на гражданите;**
- 5) **законност;**
- 6) **хуманизъм;**
- 7) **демократизъм;**
- 8) **свободна стопанска инициатива.**

Принципът на народния суверенитет, като базисен за почти всички съвременни конституции, означава, че единствен източник, субект и суверен на държавната власт е народът. Заложен е в текста на чл. 1, ал.2 от КРБ, съгласно който „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. Оттук са и възприетите две форми за осъществяване на властта – **пряка демокрация** (непосредствено осъществявана от народа, посредством участието му в избори и референдуми) и **представително осъществяване** (реализиране на властта чрез изборни държавни органи, придобили правомощията си по пълномощие от нейния титуляр).

Народният суверенитет е нормативно гарантиран като неотни-

маем, предвид ал. 3 на същия текст, постановяваща, че „никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет“.

Принципът за разделение на властите води началото си от ученията на Аристотел и класиците от школата на естественото право (Пуфендорф). Пръв Джон Лок, в трактата си „За гражданското управление“ изгражда систематично учение за разделение на властите, разграничавайки три вида власти: законодателна, изпълнителна и федеративна, или правото да се прави война, мир и да се сключват договори. Цялостно развитие теорията получава в труда на Монтескьо „За духа на законите“ (1748 г.), който се приема за начало на съвременния конституционализъм. Там за пръв път се въвеждат трите (в съвременен смисъл) власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, като разделиението между тях е въздигнато в условие за политическа свобода. Обяснявайки основния закон като обединяващ трите функции на държавна власт, теорията допуска т.нар. принцип на уравнишаването, съгласно който се допуска, че разграничението на функциите няма за цел да ги приравни, а напротив – да подчини изпълнението и съда на законодателството – предикатен елемент на правовата държава. Не без основание може да се твърди, че последователното прилагане на принципите на парламентарния тип държава в известен смисъл постига този ефект – това е типично и за нашата система на упражняване на властта, където приоритетна е ролята на парламента.

Съвременната концепция за разделение на властите налага разбирането, че принципът за разделение на властите следва да се тълкува единствено в смисъл, че в държавата съществува единна и неделима държавна власт, която, функционирайки в условията на политическа свобода, се проявява в три отделни, материални функции – законодателна, изпълнителна и съдебна. Принципът за разделение на властите детерминира системата на държавните органи, осигурявайки условия за функциониране на тяхната компетентност чрез специален, балансиращ юридически механизъм. В този смисъл и в най-общ план той се свежда до невъзможност един титуляр на власт да отзовава останалите и признати за независими титуляри на другите власти. У нас принципът за разделение на властите е провъзгласен за пръв път в Търновската конституция и възстановен в най-новата (от 1991 г.), която в чл. 8 посочва, че „държавната власт се разделя на

законодателна, изпълнителна и съдебна“³³.

Принципът на законност е класически и основен принцип на правовата държава. Той се изразява в изискване за спазване и изпълнение на конституцията, законите и другите нормативни актове от страна на субектите, които се явяват техни адресати. Негов израз е и възприетия в правната ни система **принцип на правния позитивизъм**, прокламиращ, че на гражданина е позволено всичко, с изключение на това, което е изрично забранено³⁴.

Принципът на политическия плурализъм се разглежда в два основни аспекта. От една страна, той се свързва с приетите и основните принципи за организация на политическия живот. Съгласно текста на чл. 11 от КРБ „политическият живот в Р България се основава върху принципа на политическия плурализъм”, като партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. В този смисъл се приема, че те са легитимно организирани национални формирования с политически цели и организационна структура, чийто ред за създаване и прекратяване се урежда със закон.

Принципът на плурализма следва да се развива и прилага при спазване на три основни забрани:

- „нито една политическа партия или идеология да може да се обявява или утвърждава за държавна (ал. 2);
- да „не могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа;
- да не могат да се образуват, респ. съществуват, партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт“ (ал. 4).

Във втория си по-широк смисъл политическият плурализъм се възприема като принцип, гарантиращ свобода на разпространяване и изразяване на политически мнения и възгледи, без възможност лицата да бъдат преследвани или ограничавани в правата си заради своите политически убеждения.

Принципът за равноправие на гражданите е основен за всяко гражданско общество. В доразвитие на принципите на Всеобщата декларация за правата на човека (1948 г.) че „всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права“, чл. 6 от КРБ предвижда,

³³ По-подробно вж. глава първа, 1.3.

³⁴ Следва да се има предвид, че в някои правни системи се възприема противоположният принцип, че на гражданина е забранено всичко, с изключение на това, което е изрично позволено.

че „всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“.

Последователното прилагане на принципа за равноправие на гражданите означава още стриктност в спазване на изискването за равните права и задължения, т.е. съществуването им в комплекс и без приоритет на някои от тях.

Принципът на демократизма е най-тясно свързан с характера и същността на правния граждански статус. Той се разглежда в два основни аспекта, от една страна, като гаранция за участие на гражданите в осъществяването на държавната власт, и от друга, като израз на демократичния характер на въведените в конституцията права и задължения, в чийто смисъл е и разбирането, че техният обем, характер и нормативни гаранции са безспорен индикатор за демократизма на обществото.

Принципът на свободната стопанска инициатива е въведен в текста на чл. 19, ал. 1 от КРБ, постановяващ, че „икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“. В съответствие с принципа са и конституционно заложените тенденции за създаване на законови гаранции за еднакви спрямо всички субекти правни условия за участие в икономическия живот (на ниво ефективни механизми срещу монополизма, нелоялната конкуренция и защита на правата на потребителя), условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък, както и законова закрила на инвестициите и свързаните с тях стопанска дейност на български и чуждестранни лица.

Глава трета

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Контролът за конституционосообразност се основава на установеното от позитивното законодателство върховенство на конституцията и в този смисъл – на формално допуснатото доктринално разбиране за различието между обикновени и конституционни закони. Той има за **предмет** да провери дали приетите от парламента и президента актове са съобразени с конституцията, и в този смисъл – да гарантира изграждането и утвърждаването на единна и непротиворечива правна система, основана на конституционните разпоредби и принципи.

В сравнителноправен аспект са познати две основни системи на конституционен контрол: система на инцидентния и система на централизирания контрол. **Системата на инцидентния контрол** е типична за САЩ и води началото си от 1803 г., когато по повод на конкретно дело председателят на Върховния съд Маршъл дава тълкуване на конституционен текст. Самата идея на американската практика на контрол за конституционосообразност се заражда от проповедта на английския юрисконсулт от XVII в. Соке, отстояващ идеята за независимост на съдията чрез потвърждение на властта и надмощието на Common Law над властта на парламента. Този вид контрол възниква по повод на конкретен съдебен спор и по същество представлява отказ от приложение на закона, предвид на негова противоконституционност, без формалното му обявяване. Федералните съдилища се произнасят по спорове между щатите, между отделен щат и федерацията, между граждани от различни щати, както и между гражданин и федерацията по конфликти и спорове, поставящи в действие конституцията, законите, договорите и общите федерални правилници. От първата половина на XIX в. предмет на контрола са конституционността на законите, решенията на Белия дом и на изпълнителните департаменти, както и съобразността на конституцията и законите на щатите с Федералната конституция и нейните допълнения. Предвид факта че касае конкретно дело и решението на съда се отнася единствено и само до съответния казус, без формално обявяване на противоконституционността, се приема, че тази систе-

ма има ограничен ефект и ефикасност³⁵.

Системата на централизирания контрол за конституционно-съобразност е типичен европейски модел, при който контролът се осъществява от централизиран орган със специална компетентност, чийто решения относно противоречащи на основния закон текстове имат оценъчен и констативен характер. Тук контролът е абстрактен по характер и необвързан с конкретен съдебен казус.

Други познати класификации на контрола за конституционно-съобразност са:

➤ Съобразно субектите на контрол, където съществува система на самоконтрол, осъществявана от самия парламент спрямо приеманите от него закони, в който смисъл той е предварителен и в хода на приемане на закона и външнопарламентарен, централизиран контрол.

➤ В зависимост от органа, осъществяващ контрола: политически – целящ да се осигури закрила на определен вид компетенции³⁶; съдебен – типичен за американския модел на инцидентен контрол, при който субекти са всички федерални съдилища. Съдебният контрол има за цел защита на индивидуални граждански права, упражнява се след промулгация на закона и има за ефект изключване на приложението на акта или предявяване на иск за установяване на противоконституционност.

3.1. Обща характеристика

Конституционният съд (КС) е едно от важните нововъведения на новата ни конституция. От Търновската конституция до Конституцията от 1991 г. у нас е позната и прилагана само системата на вътрешния парламентарен контрол, при което никой орган, специален или съдебен, не е бил оторизиран с контрол за конституционност.

Спецификите и функциите на КС са нормативно уредени в **КРБ (глава осма)** и в **Закона за Конституционния съд (ЗКС)**.

КС е висш държавен орган със специална компетентност,

³⁵ Стойчев, Ст. Конституционно право на РБ. София, 1990, с. 74.

³⁶ В зависимост от момента, в който се осъществява, политическият контрол бива предварителен (при двукамарни парламенти и със субект втората камара спрямо приетите от първата актове) и последващ (на ниво промулгация или отлагателно вето на държавния глава).

независим от трите власти³⁷, и се ръководи само и единствено от разпоредбите на Конституцията и специалния закон. Негова основна функция е да „осигурява върховенство на Конституцията“ (чл. 1, ал. 1 от ЗКС). По степен и характер на автономност КС се приближава най-близо до парламента, в който смисъл е и оторизиран сам да определя своята организация и ред на дейност, регламентирани в приет от самия него правилник. КС има самостоятелен бюджет.

3.2. Конституиране на съда

Традиция в законодателствата и практиките на държавите е формирането на състава на специализирания орган да се извършва или от, или по предложение на различни държавни институции, като гаранция за независимост, автономност и свобода от външно въздействие. Механизмът за конституиране състава на Конституционния съд е регламентиран в Конституцията и доразвит в ЗКС.

КС се състои от 12 съдии, избирани, съответно назначавани, посредством следният механизъм: една трета се избират от Народното събрание, една трета се назначават от президента, а една трета се избират на общо събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

За съдии в КС се избират, съответно назначават, български граждани, които нямат друго гражданство и отговарят на условията по чл. 147, ал.3 от КРБ – да са юристи с високи професионални и нравствени качества и най-малко петнадесетгодишен юридически стаж. Предвидена е и несъвместимост с представителен мандат, съответно заемането на друга държавна или обществена длъжност, с членство в политическа партия или синдикат и с упражняване на свободна, търговска или друга платена професионална дейност. В този смисъл избраните конституционни съдии следва да освободят заеманите от тях длъжности и прекратяват дейностите, несъвместими със заеманата от тях длъжност, освен като преподаватели във висши училища³⁸.

Избраните, респ. назначени, съдии полага клетвата в едноседми-

³⁷ Важно е да бъде уточнено, че развиваната от КС дейност няма правосъден характер, в такъв смисъл той, като орган, не следва да бъде отнасян към съдебната власт с типичните ѝ правосъдни и правораздавателни функции.

³⁸ Конституционните съдии, които са преподаватели във висши училища, ползват неплатен отпуск до прекратяване на пълномощията си.

чен срок от назначаването или избирането в присъствието на председателя на Народното събрание, на президента и на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. Актът за избиране и назначаване се обнародва в Държавен вестник в 15-дневен срок.

Мандатът на съдиите от Конституционния съд е 9 години, без възможност за преизбиране. Три месеца преди изтичане на мандата на съответните съдии председателят на Конституционния съд предлага на председателя на Народното събрание, на президента и на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд да изберат, съответно да назначат, нови съдии.

За разлика от съдиите **КС няма определен срок на правомощията**, той е постоянно съществуващ и функциониращ, на практика е единственият държавен орган, който никога не прекратява своя мандат.

Конституцията въвежда рационален механизъм, осигуряващ непрекъсваемост на мандата на съда, чрез т.нар. **принцип на ротацията**, съгласно който съставът на КС през три години се обновява с една трета, т.е. заменят се четирима съдии, чрез жребий през първия мандат. След изтичане на 3-годишния срок съставът на съда се обновява с двама представители от квотата на Народното събрание и с по един от квотата на президента и на съдебната власт. След изтичане на 6-годишния срок съставът се обновява с двама представители от квотата на президента и с по един от квотата на Народното събрание и на съдебната власт.

Съдиите от КС се ползват със статут на председател на Народното събрание и притежават депутатски имунитет, т.е. срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване, преди да е снет имунитетът им. Имунитетът на съдиите се сменя от КС при наличие на достатъчно данни за извършено тежко умишлено престъпление, представени от главния прокурор, с тайно гласуване и с мнозинство най-малко две трети от всички съдии. Съдиите от КС имат право на пенсиониране след изтичане на мандата им, независимо дали са навършили пенсионна възраст и без да прекратяват осигуряването си.

Мандатът на съдия в КС се прекратява при в следните случаи:

- 1) изтичане на определения срок;
- 2) подаване на оставка пред КС;
- 3) влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание ли-

шаване от свобода за умишлено престъпление;

4) фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си повече от една година;

5) несъвместимост с представителен мандат или друга, посочена от конституционния текст длъжност и дейности;

6) смърт.

При прекратяване на мандата на съдия от КС в едномесечен срок на негово място се избира друг от съответната квота.

Конституцията не посочва кой следва да свика съда на първото му събрание, в този смисъл конституционната доктрина приема, че това би следвало да е държавният глава, въпреки отсъствието на изрична норма, която да го оторизира в посочения смисъл.

Първото заседание на КС, на което се избира председател на съда, се ръководи от най-възрастния съдия. Съдиите сами, чрез таен избор, избират председателя на съда, като израз на тяхната независимост и автономност. За избран се счита кандидатът, получил гласовете на повечето от половината от всички съдии, т.е. абсолютно мнозинство от седем гласа. В случай че при първото гласуване никой от кандидатите не е получил необходимото мнозинство, се провежда второ гласуване, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. При второто гласуване за избран се смята кандидатът, получил повече гласове, при равенство на гласовете – този, който е с по-голям професионален стаж, а при равен стаж – по-възрастният.

Председателят на съда се избира за срок от три години, като възможността за преизбирането му не е законово уредена. Правомощията му по административно ръководство се свеждат до компетенциите му да: 1) представлява съда; 2) ръководи съдебните заседания; 3) упражнява бюджета; 4) разпределя работата между съдиите; 5) назначава главния секретар и служителите на съда; 6) ръководи административно дейността на съда; 7) обнародва издадените от КС актове.

При отсъствие на председателят на съда, последният се замества от най-възрастния съдия.

3.3. Правомощия на КС

Правомощията на съда са установени в чл. 149, ал. 1, т.1 – 8 от КРБ и чл. 12 от ЗКС, нормативно са гарантирани със забраната да се предоставят или отнемат със закон.

КС притежава следните компетенции:

1. Дава задължителни тълкувания на КРБ – касае се за вид дейност, обвързана от идеята за точното и еднакво правоприлагане на конституционните разпоредби и целяща в частност да разкрие адекватния или буквалния смисъл и съдържание на конкретно нормативно предписание. Тълкуването на конституционни текстове се осъществява в два случая:

➤ когато съответните, оправомощени да сезират съда субекти, с повод или без повод поискат тълкуване на конкретен конституционен текст;

➤ когато, произнасяйки се по искане за установяване на противоконституционност, съдът по необходимост дава и тълкуване на съответния текст като начин за обясняване на противоречието му с основния закон.

2. Произнася се по искане за установяване на противоконституционност на актове на Народното събрание и актове на президента. Предмет на контрол в този смисъл са всички актове на парламента – закони, декларации, решения, обръщения и Правилникът за организация и дейност на Народното събрание, и всички актове на президента – укази, обръщения и послания³⁹. Специфика в регламентирането на това правомощие е, че съдът се произнася само по направеното искане, без обаче да е ограничен с посоченото основание за несъответствие с КРБ.

По същество контролът за противоконституционност е вид **последващ контрол**, т.е. осъществява се по отношение на вече приети и влезли в сила актове, които са част от правото на страната. При проверката за съответствие с КРБ се установява както материално-правно, така и формално съответствие. Актът, респективно тази част или текст от него, който противоречи на основния закон, престава да се прилага от деня на влизане в сила на решението на КС. Във всички случаи обаче той продължава да съществува и би следвало да бъде изрично отменен само и единствено от неговия издател, в частност – парламента или държавния глава. Подобна постановка по необходимост следва от характерния за правната ни система принцип на изричната отмяна. Частта от закона, която не е обявена за противо-

³⁹ Актовете на кабинета не са обект на контрола за конституционност и в този смисъл остават извън обхвата на този вид компетентност. В качеството си на административни актове те подлежат на административен съдебен контрол.

конституционна, запазва действието си.

3. Решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи – в този смисъл се приема, че именно КС е органът, съблюдаващ последователно и правилно приложение на принципа за разделение на властите. За решаване на спорове за компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от КРБ исканията се правят само след обсъждане на предмета на спора между заинтересуваните институции. Взетото по така възникналия спор решение на съда е окончателно и задължително за страните.

4. Произнася се за съответствието на сключените от Р България международни договори с КРБ преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна – касае се за единствения случай, в който контролът за конституционосообразност е **предварителен**, поради това се осъществява преди ратификацията на съответния акт в парламента. Пропуск в нормативната регламентация е посочване на субекта, компетентен да сезира съда, с оглед на което теорията приема, че това би следвало да е или сключилият договора орган (президент, Министерски съвет) в качеството си на страна, или съответният брой народни представители – след внасяне на акта за ратификация.

5. Произнася се по спорове за конституционосообразността на политическите партии и сдружения – касае се за контрол, който има за предмет да провери реда на създаване, целите и задачите на партията или сдружението. Решението на съда е констативно по характер и в посочения смисъл то няма за пряка последица разпускане на политическата партия, а е само предпоставка за поставяне в действие на механизма, предвиден в Закона за политическите партии. В частност се касае за задействане на процедура по разпускане на партията или сдружението, решението за която се взема от Върховния административен съд, по предложение на главния прокурор и въз основа решението на КС.

6. Произнася се по спорове за законността на избора за президент и вицепрезидент и народен представител, както и за член на Европейския парламент от Р България – исканията за решаване на спорове относно законността на избора на президент, вице-

президент, народен представител и член на Европейския парламент от Р България се правят в 15-дневен срок от решението на ЦИК. Решението по спора се изпраща на Народното събрание, на ЦИК и на заинтересуваните органи и лица.

7. Произнася се по обвинения, повдигнати от Народното събрание срещу президента и вицепрезидента – на практика една от най-важните и решаващи компетенции на съда. Въпреки разглеждането и в рамките на съответното изложение нужно е още веднъж да бъде подчертано, че КС, въз основа обвинението на парламента и в рамките на развиващ се процес по доказване, респ. отхвърляне на консумирано престъпление, е единствено компетентен да се произнесе относно наличието, респ. липсата на извършеното престъпление – държавна измяна или нарушение на КРБ. Реализирането на отговорността, след прекратяване на мандата на президента се осъществява по общото наказателно съдопроизводство.

8. Установява неизбираемост или несъвместимост на народен представител с упражняването на други функции. Теорията сполучливо разграничава понятията „неизбираемост“ и „несъвместимост“, използвайки за разграничителен критерий отношението на публичната функция със законодателния мандат. В посочения смисъл се твърди, че неизбираемостта препятства получаването на законодателен мандат, а несъвместимостта – неговото упражняване при едновременно с това запазване на определена служба, платена дейност или държавна функция. Съгласно конституционните изисквания не може да бъде избрано за депутат лице, поставено под запрещение или изтърпяващо наказание лишаване от свобода, а избраният за народен представител следва да освободи заемания от него пост като държавен служител, респ. да преустанови извършваната от него дейност. Решението на съда има за пряка последица предсрочно прекратяване на мандата на депутата от Народното събрание.

9. Установява обстоятелствата по чл. 97, ал. 1, точки 1 и 2 и ал. 2 от КРБ – т.е. тези, касаещи предсрочно прекратяване на пълномощията на президента и на вицепрезидента при подадена от тях оставка пред съда, съответно в случай на трайна невъзможност да изпълняват правомощията си поради тежко заболяване за срок по-дълъг от една година.

10. Снема имунитета и установява фактическа невъзможност за изпълняване на функциите и несъвместимост на консти-

туционните съдии. Решението за снемане на имунитета на съдия от КС се приема с тайно гласуване, като на съдията се дава възможност за лично обяснение пред съда.

3.4. Ред на дейност. Актове на Конституционния съд

КС не може да се самосезира, предвид разпоредбата, предвиждаща, че следва да действа по инициатива на органите и лицата, посочени в чл. 150, ал. 1 от КРБ.

Субектите, имащи право да сезират съда, могат да бъдат разделени на две големи групи:

1) Субекти с неограничена по отношение предмета на спора възможност за сезиране на съда – към тази група се отнасят най-малко една пета от народните представители, президентът, Министерският съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд⁴⁰ и главният прокурор.

2) Субекти с ограничена по отношение предмета на спора възможност за сезиране – тук се отнасят омбудсманът и Висшият адвокатски съвет (които могат да сезира съда само предвид противоконституционност на закон, нарушаващ права и свободи на гражданите) и общинските съвети (само в случай на спорове за компетентност между тях и централните органи на изпълнителна власт).

Исканията до КС се правят в писмена форма, мотивирани с приложени писмени доказателства, като исканията за обявяване на неконституционност на законите могат да се предявяват от деня на обнародването им. КС сам решава, дали отправеният към него въпрос е в компетентността му.

Въз основа на подадения иск председателят на съда с разпореждане образува делото, определя съдия докладчик и датата за разглеждането. Заинтересуваните институции се уведомяват за образуването на делото, като се определя срок за представяне на писмени становища и доказателства.

Производството пред КС е разделено на две основни фази. На **първата** съдът се произнася по допустимостта на предявения иск с определение и в закрито заседание, като в случай на недопустимост

⁴⁰ Когато установят несъответствие между закона и КРБ, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд.

на иска производството приключва на този първи етап, като се връща на подателя с мотивирано определение. Когато КС се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания.

Във втората фаза съдът разглежда допуснатия по компетентност казус по същество.

Съдът заседава, когато присъстват най-малко 2/3 от съдиите. Заседанията на му са закрити, провеждат без участието на заинтересуваните страни. Изключение от принципа са случаите, касаещи повдигнато обвинение срещу президента, установяване на несъвместимост, при иск за снемане имунитета на конституционен съдия, както и когато съдът реши друго. Съдът може да разпорежи личното явяване и изслушване на експерти, както и да изиска допълнително писмени доказателства или да възложи изготвянето на експертни заключения. Никой орган или частен субект не може да откаже предаването на поискана информация или писмени доказателства, независимо от това дали съставляват класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

КС следва да се произнесе по спора в двумесечен срок, който започва да тече от деня, в който се прецени, че са събрани достатъчно доказателства. В случай, че КС се произнася относно законността на изборите за народни представители и на избора на народен представител и на избора на член на Европейския парламент от Р България, двумесечният срок започва да тече от постъпване на искането.

В изпълнение на своите правомощия КС се произнася с два вида актове – решения и определения.

С **решение** съдът се произнася по съществуването на спора. Решенията на КС се обнародват в Държавен вестник в 15-дневен срок от приемането им и влизат в сила три дни след това. Решения по спорове за законност на избори, установяване на несъвместимост, неизбираемост на народен представител или фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията на конституционен съдия влизат в сила от деня на постановяването им. Решенията на съда са задължителни за всички държавни органи, граждани и юридически лица, окончателни са и не подлежат на обжалване.

С **определение**, КС се произнася по допустимост на искове и по процедурни въпроси.

Решенията и определенията на съда се приемат с мнозинство

повече от половината от всички съдии. Гласуването е явно, по изключение тайно – при обвинение срещу президента, при спор за имунитет на конституционен съдия или прекратяване на мандата му поради фактическа невъзможност. Гласува се „за“ или „против“ и не се допуска въздържане от гласуване. Приетият акт следва да бъде подписан от всички присъстващи съдии.

Що се касае до **разпорежданията** следва да уточним, че те не са актове на КС като орган, а единствено на неговия председател и са актове по осъществяване на административно ръководство. С тях той се произнася по процедурни въпроси, разпределя съдия докладчици по делата, насрочва датите на съдебни заседания и др.

Глава четвърта
БЪЛГАРСКО ГРАЖДАНСТВО.
ОСНОВНИ ГРАЖДАНСКИ ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ

4.1. Българско гражданство – понятие и характеристика

Като форма на правно и фактическо положение на индивида, определящо рамката на взаимовръзките му с конкретна държава, гражданството е обект на изследване и от най-старите правни доктрини. Дискутирането му в рамките на съвременния конституционализъм акцентира на разликите в термините „гражданство“ и „поданство“, като типични за съответната форма на държавно управление, определяйки ги съответно като „участие в държавното властване“, и „подчинение на държавната (в частност – монархическа – бел. авт.) власт“⁴¹.

Като конституционноправен институт гражданството е въведено за пръв път в Конституцията от 1947 г.

В доктринален аспект **гражданството се определя като трайна, политическо-правна принадлежност на индивида към държавата. Значението на гражданството може да се очертае в следните основни насоки:**

1) Представлявайки отношение между държавата и субекта, наличието на гражданство поставя в действие положителната дейност на държавата в полза на личността (защита при пребиваване зад граница, правораздаване, гаранция на обществения ред). В този смисъл са и разпоредбите, предвиждащи, че българските граждани, пребиваващи в чужбина, са под закрилата на Р България, както и че гражданин на Р България не може да бъде предаден на друга държава или на международен съд за целите на наказателно преследване, освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Р България.

2) Явява се гаранция за упражняване в максимално пълен обем на всички права, качества и възможности, следващи се на личността по основния и всички останали обикновени закони.

3) Задължително условие е за участие на личността в осъществяването на народния суверенитет, т.е. в прякото и косвеното реали-

⁴¹ Баламезов, Ст. Конституционно право. Част трета. София, 1993, с. 75.

зиране на публичната власт.

Обединени на обобщено ниво тези три следствия от наличието на гражданство теорията дефинира като **право на участие във властта, право на свобода от властта и право на съдействие на властта, известни още като публични субективни права.**

Чужденците, които пребивават в Р България, имат всички конституционно заложиени права и задължения с изключение на правата и задълженията, за които КРБ и законите изискват българско гражданство. В случаи че последните пребивават в страната на законно основание, не могат да бъдат изгонвани от нея или предавани на друга държава против тяхната воля освен при условията и по реда, определени със закон.

Уредбата на българското гражданство се съдържа в КРБ, Закона за българското гражданство и Наредба № 1 от 19 февруари 1999 г. за прилагане на глава пета от Закона за българското гражданство.

4.2. Придобиване на българско гражданство – способности и производство

В исторически аспект теорията познава две основни системи за придобиване на гражданство. Приоритетно прилагана е т.нар. **система на произхода (на кръвта)**, в съответствие с която лицата следват гражданството на своите родители, без необходимост от допълнителни правни действия. При невъзможност за прилагане на този принцип по изключение се прилага **системата на месторождението**, съгласно която гражданството следва от мястото на раждане на лицето, независимо или въпреки гражданството на неговите родители.

При императивност на изискването гражданство да не се установява по съдебен ред, националната ни правна уредба допуска четири основни начина за придобиване на гражданство: **придобиване на гражданство по произход; придобиване на гражданство по месторождение; придобиване на гражданство чрез натурализация; придобиване на гражданство чрез възстановяване на отнето гражданство.**

Придобиване на гражданство по произход следва от конституционния текст (чл. 25, ал. 1), предвиждащ, че български гражданин е всеки, на когото поне единият родител е български гражданин. Гражданин по произход е и лицето, което е припознато от български

гражданин или чийто произход от български гражданин е установен със съдебно решение, независимо от това къде е родено.

Придобиване на българско гражданство по месторождение е приложимо в случаи, при които родено на територията на страната лице не следва гражданството на своите родители, респективно последните са неизвестни, независимо от техния произход. В доразвитие на принципа, че български гражданин по месторождение е всяко лице, родено на територията на Р България, ако не придобива друго гражданство по произход, са законово предвидени следните хипотези:

➤ Придобиване на гражданство по месторождение от лице, родено на територията на Р България, включително на кораб или въздухоплавателно средство, пътуващи под национален флаг.

➤ Придобиване на гражданство по месторождение на дете, намерено на национална територия, чиито родители са неизвестни.

➤ Придобиване на гражданство по месторождение от лице, родено в България от родители чужденци, което не придобива друго гражданство въз основа произхода на своите родители.

➤ Придобиване на гражданство по месторождение от лице, родено на територията на страната, в случаи че родителите нямат гражданство или тяхното гражданство е неизвестно.

Придобиване на българско гражданство по натурализация е способ за придобиване на гражданство от лица с чуждо гражданство, които в съответствие със законовите условия следва да отговарят на следните изисквания:

1) Да са пълнолетни.

2) Преди не по-малко от пет години да са получили разрешение за постоянно или дългосрочно пребиваване в Р България. От това условие са допустими изключения, дефинирани на две основни нива. На първо място се касае за хипотези, при които не е необходимо постоянно местоживеене или местопребиваване в рамките на указания срок, по отношение на лица, които не са български граждани, но са от български произход, респективно осиновени са от български гражданин в условията на пълно осиновяване или единият родител е български гражданин, или е починал като български гражданин. Изискванията за срок не касаят и лице, получило статут на бежанец или убежище преди не по-малко от три години към датата на подаване на молбата за натурализация, както и лице, получило хуманитарен статут преди не по-малко от пет години към датата на подаване на мол-

бата за натурализация. От друга страна, по-малък, тригодишен, срок за постоянно пребиваване се поставя като изискване по отношение на желаещи гражданство по натурализация лица, които отговарят на едно от следните изисквания: не по-малко от 3 години има и продължава да е в законно сключен брак с български гражданин; родено е в Р България и разрешението за постоянно или дългосрочно пребиваване е получено преди да навърши пълнолетие.

3) Да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер от български съд и срещу тях да няма образувано наказателно производство за такова престъпление, освен ако са реабилитирани.

4) Да имат доход или занятие, което им дава възможност да се издържат в Р България. Последното не се поставя като изискване по отношение на лица от български произход или осиновени от български граждани.

5) Да владеят български език, което се установява по ред, определен с наредба на министъра на образованието и науката.

6) Да са освободени от досегашното си гражданство или предстои да бъдат освободени от него към момента на придобиване на българско гражданство. Не се изисква освобождаване от досегашното им гражданство за лица, които са съпрузи на български граждани; граждани на държава членка на Европейския съюз; на държава страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, както и за граждани на държави, с които Р България има сключени договори, с които се установява взаимност.

На лице, желаещо придобиване на гражданство по натурализация, което е пълнолетно и не е осъждано за умишлено престъпление, без да са налице останалите изисквания, се предоставя ако са налице следните предпоставки:

1) Преди не по-малко от една година е получило разрешение за постоянно пребиваване в Р България на основание чл. 25, ал. 1, т. 6 или 7 от Закона за чужденците в Р България и едновременно е удвоило инвестицията си при същите условия на закона, или е инвестирало в страната чрез внасяне в капитала на българско търговско дружество на допълнителна сума, не по-малка от 1 000 000 лв. за осъществяван от дружеството приоритетен инвестиционен проект, сертифициран по реда на Закона за насърчаване на инвестициите.

2) Преди не по-малко от една година е получило разрешение за постоянно пребиваване в Р България на основание чл. 25, ал. 1, т. 13

във връзка с чл. 25 в, ал. 2, т. 1 от Закона за чужденците в Р България, през която извършените и въведените в експлоатация инвестиции са поддържани над минималния праг за издаване на сертификат за инвестиция клас А по реда на Закона за насърчаване на инвестициите, което се удостоверява от министерството на икономиката.

3) Преди не по-малко от една година е получило разрешение за постоянно пребиваване в Р България на основание чл. 25, ал. 1, т. 16 от Закона за чужденците в Р България, увеличило е инвестицията при същите условия на закона до най-малко 1 000 000 лв. и в резултат от инвестициите са разкрити най-малко общо 20 нови работни места за български граждани.

Допълнителни, но императивни изисквания са българското дружество да не е обявено в несъстоятелност или в открито производство по несъстоятелност, или сключило извънсъдебно споразумение с кредиторите си по смисъла на чл. 740 от Търговския закон; да не е в производство по ликвидация; да няма парични задължения към държавата или към община по смисъла на чл. 162, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, установени с влязъл в сила акт на компетентен орган, освен ако е допуснато разсрочване или отсрочване на задълженията, както и да няма неизплатени трудови възнаграждения към работници и служители, установени с влязло в сила наказателно постановление.

Нито едно от условията, касаещи придобиване на гражданство по натурализация, взети поотделно или кумулативно, не се отнася за лица, по отношение на които се приема, че България има интерес от натурализацията им или те самите имат особени заслуги към Р България в обществената и икономическата сфера, в областта на науката, технологията, културата или спорта.

Предложение за придобиване на българско гражданство на такова лице се прави от министъра, отговарящ за съответната област, в която Р България има интерес от натурализацията на лицето или в която то има особени заслуги. Лицето, което ще придобива българско гражданство, трябва да е дало предварително писмено съгласие за това.

В отговор на принципа, че децата следват гражданството на своите родители, е регламентиран правният статут и на децата, чиито родители са български граждани по натурализация. Последните са обособени на две основни групи, предхождащи пълнолетието: до 14-годишна възраст и от 14- до 18-годишна възраст. По отношение

на лица, навършили 14 години, се приема, че придобиват българско гражданство, ако родителите им или преживелият от тях приемат българско гражданство, или ако само един от родителите им стори това, в случай че другият е български гражданин. В случай че само единият от родителите е български гражданин, но нямат българско гражданство, могат да станат български граждани, без да са налице условията за натурализация, ако двамата родители или преживелият от тях дадат писмено съгласие за това. Не се изисква съгласието на родител, който е лишен от родителски права.

По отношение на възрастовата граница от 14- до 18-годишна възраст и при същите условия се приема, че децата придобиват българско гражданство, само в случай на изричното им съгласие.

Българско гражданство по натурализация се дава с указ на президента, като във всички случаи следва да се подчертае, че независимо от условията, изисквания, тяхната липса или наличие към момента на подаване на молбата за натурализация, последната следва да се отхвърли, ако с оглед на поведението на лицето съществуват сериозни причини да се смята, че то представлява заплаха за обществения ред, обществения морал, общественото здраве или за националната сигурност.

Придобиване на българско гражданство чрез **възстановяване в гражданство** се прилага по отношение на лица, които са имали българско гражданство, но са го изгубили, както и по отношение на такива, които са били лишени от гражданство, но основанието за лишаване е загубило правното си, респективно моралното си значение. В този смисъл различаваме две основни хипотези на възстановяване в гражданство, по отношение на които са приложими различни законови изисквания: **възстановяване на гражданство на лице, освободено от българско гражданство, и възстановяване на гражданство на лице, лишено от българско гражданство.**

Гражданството на лице, освободено от българско гражданство, може да бъде възстановено по негова молба, ако то не е осъждано с влязла в сила присъда за умишлено престъпление в държавата, в която живее, или в Р България, не представлява заплаха за обществения ред, морал, здраве или за националната сигурност и преди не по-малко от три години към датата на подаване на молбата за възстановяване има разрешение за постоянно или дългосрочно пребиваване в Р България.

Гражданството на лице, лишено от българско гражданство, може

да бъде възстановено, ако се установи, че не е имало основание за лишаване или ако основанието е загубило своето значение.

При възстановяване на българското гражданство на родители-те български граждани стават и децата им, ненавършили 14-годишна възраст. Децата от 14- до 18-годишна възраст стават български граждани, ако и те са поискали това. Когато възстановяването се иска само от единия родител, децата могат да придобият българско гражданство, само ако и другият родител е дал съгласието си. Съгласието на родителя не се изисква, когато той е лишен от родителски права.

Правните последици от придобитото, респ. следващо се на лицата, гражданство се свежда до следните специфични моменти:

➤ Безусловна забрана български гражданин по рождение да бъде лишен от българско гражданство.

➤ Недопустимост гражданин на Р България по произход, месторождение, натурализация или възстановен да бъде изгонен от нея или предаден на друга държава за целите на наказателно преследване, освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Р България.

Производството по придобиване на гражданство е специализирана процедура, отнасяща се до придобиване на гражданство по натурализация и чрез възстановяване, в отлика от хипотезите, касаещи придобиване на гражданство по рождение и по месторождение, които следват автоматично, без необходимост от допълнителни правни действия.

Придобиване на българско гражданство по натурализация и възстановяване на българско гражданство се извършват по писмена молба на заинтересуваното лице, подадена лично в министерството на правосъдието или в дипломатическото, или консулското представителство на Р България, които задължително дават мотивирано становище по молбата. За малолетните молбата се подава от техните родители или настойници, а за непълнолетните тя се преподписва от родителите или от попечителите им. Не се изисква съгласието на родител, който е лишен от родителски права. Молбата и предложенията се отправят до министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, а когато молителят живее в чужбина, молбата може да се подаде чрез дипломатическото или консулското представителство на Р България, които дават мотивирано становище. Молбата и документите, които се прилагат към нея, трябва да бъдат написани на български език.

Когато е необходимо да се изяснят факти и обстоятелства по представените с молбата документи, министърът на правосъдието може да изиска от молителя да представи допълнителни документи в 14-дневен срок от уведомяването му или да възложи на Консултативния съвет при Държавната агенция за българите в чужбина да установи дали молителят има български произход. Консултативният съвет се произнася с мотивирано положително или отрицателно становище в двумесечен срок от възлагането, като взема предвид дали молителят ползва български език, самоопределя ли се като лице от български произход, както и дали за него е налице поне едно от следните обстоятелства:

- 1) част е от българска общност или българско малцинство в друга държава;
- 2) произхожда от населено място, което е било част от българската държава в миналото или от Българската екзархия;
- 3) има възходящи, които са носители на българската традиционна фамилна именна система.

Мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство, дава Съветът за гражданство⁴² към министерство на правосъдието, след писмени становища на министерството на вътрешните работи и на Държавна агенция „Национална сигурност“.

Министърът на правосъдието, въз основа на мнението на Съвета по гражданството, прави предложение до президента за издаване на указ или за отказ за издаване на указ в срок дванадесет месеца – по молбите за придобиване на българско гражданство по натурализация; девет месеца – по молбите на лица от български произход за придобиване на българско гражданство по натурализация; шест месеца – по молбите за възстановяване на българско гражданство; три месеца – по предложенията за придобиване на българско гражданство по особени заслуги.

⁴² Съветът за гражданство се състои от председател - заместник-министър на правосъдието, и членове - по един представител на министерството на правосъдието, министерството на външните работи, министерството на вътрешните работи, министерството на регионалното развитие и благоустройството, министерството на труда и социалната политика, министерството на здравеопазването, министерството на икономиката, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция за българите в чужбина и Държавна агенция за бежанците. На заседанията на Съвета по гражданството може да присъства представител на президента на Р България.

Придобиването на българско гражданство по натурализация и чрез възстановяване на българско гражданство се извършват с указ на президента, който влиза в сила от деня на издаването му.

4.3. Загубване на българско гражданство

Придобитото българско гражданство може да бъде загубено чрез изчерпателно уредени законови процедури, които са **освобождаване от българско гражданство, отмяна на натурализация и лишаване от гражданство.**

Освобождаване от българско гражданство се извършва по искане на български гражданин, който постоянно живее в чужбина и едновременно с това е придобил чуждо гражданство, респективно има данни за открита процедура за придобиване на такова. Освобождаването на родителите от българско гражданство освобождава от българско гражданство и ненавършилите 14-годишна възраст техни деца, само ако е направено искане и за тях. За освобождаване на децата от 14- до 18-годишна възраст се изисква и тяхното съгласие. Когато само единият от родителите е подал молба за освобождаване от българско гражданство, децата могат да бъдат освободени, само ако и другият родител е дал съгласието си. Съгласието на родителя не се изисква, когато той е лишен от родителски права. Освобождаването от българско гражданство се извършва с указ на президента.

Отмяна на натурализацията е специфична държавна санкция, приложима единствено по отношение на натурализирани граждани в отговор на умишлената им злоупотреба с факти и данни, послужили като основа, съответно предпоставка, за придобиване на гражданство. Законово е предвидено отмяна на натурализация, ако лицето си е послужило с данни или факти, станали основание за придобиване на българско гражданство, за които е установено по съдебен ред, че са неверни, и/или е укрило данни или факти, които, ако са били известни, биха били основание за отказ за придобиване на българско гражданство, не е уведомило в едномесечен срок за настъпването на промяната във фактите и обстоятелствата, които са свързани с придобиване на българско гражданство по натурализация, и/или е поддържало инвестициите, станали основание за придобиване на българско гражданство, за поне двегодишен период, считано от датата на натурализацията, или за поне едногодишен период за създадените

работни места.

Спецификата на този институт се характеризира със следните основни моменти:

1) Отмяната на натурализацията е изключително лична, тя не засяга интересите, респ. правния статут, на обвързани по семейна или родствена линия с натурализирания лица, в който смисъл е установено, че отмяната на натурализацията на единия съпруг не отменя натурализацията на другия съпруг и на децата, освен ако те са получили българското гражданство въз основа на същите неверни или укрити данни или факти.

2) Обвързана е със специфичен давностен срок – хипотеза, от която следва, че отмяната е допустима само до изтичане на десет години от придобиването на българското гражданство и при условие, че данните и фактите или промяната им се отнасят до участие на лицето в тероризъм.

3) Не се прилага, при условие че лицето не остава без гражданство. Предложение за отмяна на натурализация се прави от главния прокурор до министъра на правосъдието, като е възможно министърът на правосъдието сам да направи предложение до президента на Р България за отмяна на натурализацията.

Лишаване от българско гражданство се прилага единствено по отношение на лице, придобило българско гражданство по натурализация. Условия за лишаването от гражданство са влязла в сила присъда за тежко престъпление против републиката (диверсия, вредителство, шпионство), както и фактът извършителят да се намира в чужбина. Императивно изискване е лишаването от гражданство да не води до положение, при което лишеният да остане без гражданство – хипотеза, от която следва, че приложението на лишаването е недопустимо независимо от кумулативното наличие на предходните две предпоставки. Аналогично на отмяната на натурализацията и лишаването от гражданство е изцяло лично, т.е. лишаването от гражданство на единия съпруг не променя гражданството на другия съпруг и на децата им.

Предложение за отмяна на натурализация се прави от главния прокурор до министъра на правосъдието, като възможно е министърът на правосъдието сам да направи предложение до президента на Р България за отмяна на натурализацията.

Загубването на българско гражданство се извършва в рамките на

строго регламентирано производство. Освобождаване от българско гражданство се извършват по писмена молба на заинтересуваното лице, като за малолетните молбата се подава от техните родители или настойници, а за непълнолетните тя се преподписва от родителите или от попечителите им. Не се изисква съгласието на родител, който е лишен от родителски права. Молбата и предложенията се отправят до министъра на правосъдието, а когато молителят живее в чужбина, молбата може да се подаде чрез дипломатическото или консулското представителство на Р България, което задължително дава мотивирано становище.

Що се касае до отмяната на натурализацията и лишаването от гражданство те се поставят в ход по предложение на главния прокурор или по инициатива на министъра на правосъдието, който може и сам да направи предложение за отмяна на натурализация или за лишаване от българско гражданство.

Молбата и предложенията се отправят до министъра на правосъдието, който прави предложение за издаване на указ в срок до шест месеца – по молбите за освобождаване от българско гражданство; съответно три месеца – по предложенията за отмяна на натурализация или за лишаване от българско гражданство; един месец – по предложенията за отмяна на натурализацията или за лишаване от българско гражданство, когато данните и фактите се отнасят до участие на лицето в тероризъм, или влязлата в сила присъда е за престъпления против републиката.

4.4. Основни права и задължения на българските граждани

Правната теория, нейното зараждане и доразвитието ѝ в юриспруденцията и философията на правните школи винаги са поставяли в основата на гражданския статут следващите се на личността права и свободи. Определяйки този статус като система от норми, дефиниращи положението на индивида в социален и с оглед на взаимовръзката му с държавата аспект, те винаги са предпоставяли правата и свободите, респективно обхвата на държавната намеса в тях, като

показател и коректив на правост в управлението⁴³.

Като сложна и наслагваща се юридическа конструкция субективното право е мярата на позволено, принадлежаща на носителя на благо индивид да реализира по правно позволен начин определени свои духовни или материални интереси. В обобщение на съществуващите теории основателно се посочва, че субективното право се характеризира със следните елементи – благо, мяра на поведение, свобода при упражняването му, искане за насрещна дължимост, пряка акция или право на иск⁴⁴.

Още в най-ранните и познати ни първообрази на правни системи, без разбира се да е избистрена философията на субективните права, се говори за присъщите на личността права. Така още в Кодексът на Хамураби във Вавилония (Ирак, около 2000 пр.н.е.) се постановява „да тържествува равнопоставеността в кралството, да бъдат унищожени злото и насилието, силните да не потискат слабите... да се просвети страната и да се насърчи доброто у хората“. Аналогично и в Хартата на Сирус (Иран, около 570 г. пр. н.е.) се признава правото на свобода, сигурност, религиозна толерантност, свобода на движение, свобода от робство, както и някои социални и икономически права.

Твърде широко се приема теорията, че първообраз на субективното право се открива в римското частно право, чрез института на т.нар. акция (actio), включваща искането за правна защита на материално право, претендирано от ответника⁴⁵.

Като правна категория и доктринална конструкция понятието за субективно право възниква през XVII – XVIII век, като етап от развитието на юриспруденцията и доктрината в романската правна система под влияние на френската правна школа и теорията на естественото право („За правото на войната и на мира“ на Хуго Гроций, Хобс, Спи-

⁴³ **Андреева, А., Йолова, Г.** Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2016, с. 73; **Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д.** Основи на публичната администрация. Варна: Наука и икономика, 2004, с. 38 – 41; **Димитрова, Д.** Съвременни тенденции в административното законодателство на България. Правото и бизнесът в съвременното общество. // Сборник с доклади от Национална научна конференция. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 56 – 70; **Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 13 – 16.

⁴⁴ **Мръчков, В.** Субективно право и субективни трудови права. София: Сиби, 2017, с. 75

⁴⁵ „Акцията“, както твърдят римските класици, „не е нищо друго, освен правото да се търси чрез съд това, което ни се дължи“.

ноза, Джон Лок, Монтескьо, Русо, Кант). Възприемайки правата на хората като вродени, естествени, вътрешно присъщи и принадлежащи им по рождение, с основание теорията стига до убеждението, че те не са продукт на позитивното право, откъде и неговата цел – да ги открие, санкционира и предостави следващата им се правна защита.

Типична, следваща теорията на естественото право, е т.нар. *волева теория*, развиваща се в рамките на волевата юриспруденция, доминираща през XIX в., според която субективното право не е нищо друго освен отдадена от правния ред власт на неговия носител. Оспорена от Йеринг последната не успява да се наложи, предвид акцентирание на типичната ѝ неточност, признаваща, че носители на субективни права са и лица, на които правният ред не признава правно валидна воля.

В опита си да преодолее тази неточност, Йеринг формира *теорията на интереса*, приемаща субективното право като механизъм или инструмент за удовлетворяване на определен интерес на индивидите, а отгук и природата му на правно защитен интерес.

През XX век, по повод популярните и придобили доктринална значимост колективистични идеологии, се утвърждава и *отрицателната теория на Дюги*, („Държавата, обективното право и позитивния закон“, 1901), която отрича съществуването на субективни права и то дотолкова, доколкото се приема, че индивидите в обществото имат присъщите им и предопределени социални функции, чрез които се отразява тяхното правно положение, а не чрез субективните права. В посочения смисъл се изтъква и разбирането, че всеки опит да се говори за субективно право води до приемане на тезата за волевото неравенство и затова е ирационална и несоциална⁴⁶.

Установени на конституционно ниво, правата и свободите на гражданите са очертани в основния си, осигуряващ социален екзистенц на личността, вид, без да се изключва, а напротив – предполага доразвитието им в рамките на обикновените закони. Като се приема, че **обект** на тези права са точно определени интереси на личността, осигуряващи ѝ правно допустимо задоволяване на материални и духовни потребности, се очертават и техните основни характеристики, извеждани на нивото на върховния закон:

➤ **Неотменимост** – съгласно текста на чл. 57 от КРБ, въвеждащ

⁴⁶ Андреева, А. и др. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020, с. 22 - 26.

принципа, че основните права на гражданите са неотменими. При обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите.

➤ **Единство в приложението и упражняването**, без допускане на привилегии, респ. ограничения – като следствие от необходимото доразвитие на конституционния принцип на равноправието.

➤ **Ограничаване на ниво забрана за упражняване, накръняващо насрещни лични или обществени интереси** – следва от конституционния текст, забраняващ злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накрънява права или законни интереси на други лица – факт, характеризиращ и целта на създадения в държавата социум, за да установява равновесие между правата и свободите на своите членове.

В този смисъл още старата теория на публичното право акцентира на необходимостта от разграничаване на понятията „гражданско равенство” и „индивидуална свобода“. Твърди се, че гражданското равенство предполага четири разновидности: равенство пред закона, равенство пред правосъдието, равенство при заемане на длъжност и равенство при облагане с данък. Индивидуалните свободи се разглеждат в две големи групи: според това дали засягат предимно материални или морални интереси на индивида⁴⁷.

Конституционната регламентация на гражданските права и свободи следват утвърдените принципи на Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за икономическите, социалните и културните права, Международния пакт за граждански и политически права, актове на правото на ЕС.

4.5. Права на българските граждани – понятие и видове

Следвайки класификацията на основния закон, гражданските права и свободи се подразделят на три основни нива – **лични, политически и социални**.

Личните права на гражданите са конституционно установени като приоритетни и в този смисъл поставящи точно определени граници на ненамесата на държавата, респективно публичната власт, в самоопределянето и избора на социално поведение. Начинът на оп-

⁴⁷ Андреева, А. и др. Цит. съч., 2020, с. 27.

ределянето им в основния закон съвсем основателно се подчертава като стремеж към съхраняване и предпазване на индивида в качеството му на основна социална ценност. Те се установяват на две нива:

➤ Лични права, спрямо които е недопустимо, независимо от условията, каквото и да е отнемане или ограничаване.

➤ Права, ограничими при точно посочени в нормите предпоставки. Към категорията на неограничимите се отнасят следните права:

Към правата от първата категория на първо място се отнася **правото на живот**. То е конституционно установено (чл. 28 от КРБ) като неотменимо право на всеки, посегателството върху което се наказва като най-тежко престъпление. Проблемът за гарантиране на правото на живот е решен чрез принципа на насрещната, корелативна обвързаност на държавата със задължението да гарантира живота на своите граждани (чл. 4, ал. 2 от КРБ).

Неотменимо е и **правото на личността да не бъде подлагана на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, насилствена асимилация, както и на медицински, научни или други опити без доброволно писмено съгласие**. Сравнително аналогичен е и текстът на чл. 52, ал. 4 от КРБ, забраняващ индивидът да бъде подлаган принудително на лечение и на санитарни мерки освен в предвидените от закона случаи – когато епидемично се застрашава здравето на другите или психичното заболяване е обществено опасно.

Втората категория касае права, ограничими при определени условия и предпоставки, най-често касаещи държавни или обществени права и интереси.

Правото на лична свобода и неприкосновеност се дефинира още от древните теоретици като основна форма на т.нар. индивидуални свободи. То се установява в следните, касаещи както строго персонални, така и свързани с интересите, респ. собствеността на индивида, аспекти:

1) Забрана гражданинът да бъде задържан, подлаган на оглед, обиск или на друго посегателство върху личната му неприкосновеност освен при условията и по реда, определени със закон⁴⁸. В изрично посочените от закона неотложни случаи компетентните държавни органи могат да задържат гражданин, за което незабавно уведомяват

⁴⁸ Като текст и конституционна гаранция това право е въведено както във Великата харта на свободите от 1225 г., така и във Френската декларация на правата на човека и гражданина от 1791 г.

органите на съдебната власт, които в срок от 24 часа следва да се произнесат по неговата законосъобразност. Функционална на това право е и свободата на конфиденциалната адвокатска защита, която КРБ предвижда като възникваща от момента на задържането или на привличането на лицето като обвиняем. Определя се, в посочения смисъл, че всеки има право да се среща насаме с лицето, което го защитава. Тайната на техните съобщения е неприкосновена.

2) Неприкосновеност на жилището, като следваща по необходимост персоналната неприкосновеност, в този смисъл определяна като „атмосфера на личностната автономия“. Тя се въвежда в текста на чл. 33 от КРБ, определящ, че жилището е неприкосновено и без съгласието на обитателя му никой не може да влиза или да остава в него, освен в случаите, изрично посочени в закона. Влизане или оставане в жилището без съгласие на неговия обитател или без разрешение на съдебната власт се допуска само за предотвратяване на непосредствено предстоящо или започнало престъпление, за залавяне на извършителя му, както и в случаите на крайна необходимост.

3) Забрана за намеса в личния живот – съгласно текста на чл. 32, ал. 1 и 2 от КРБ личният живот на гражданите е неприкосновен. Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот, и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име – положение, в доразвитие на което се въвеждат съответни наказателни състави (обида, клевета), както и процесуални форми на гражданска искова защита.

4) Забрана индивидът да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие освен в предвидените от закона случаи. Основателно се приема, че текстът е в определена степен лишен от смисъл предвид липсата на логика за даване на съгласие за следене, както и безпредметността на подобни действия при знанието на следеното, съответно подслушваното лице. Изключения са допустими с изрично разрешение на съдебната власт, при използването на специални разузнавателни средства в посочените от процесуалния закон хипотези.

5) Тайна на кореспонденцията – регламентирана в чл. 34 от КРБ, съгласно който свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения са неприкосновени. Изключения от това правило се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага

за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления.

Към категорията лични права следва да отнесем и сравнително широко регламентираните **основи на статуса на обвинените и лишените от свобода лица**. Необходимостта от гарантиране на правата на лицето, заподозряно, подсъдим или изтърпяващо наказание за извършено престъпление, е важен показател за правост на публичната съдебна власт и ефективна рамка на каквото и да е произвол при реализиране на следващото ѝ се правораздаване. На това ниво се въвеждат следните императивни принципи:

- законово установени срокове за задържане;
- забрана за насилствено получаване и използване на самопризнанието – никой не може да бъде принуждаван да се признае за виновен, нито да бъде осъден само въз основа на неговото самопризнание;
- презумпция за невинност – обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда;
- забрана за ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието;
- режим на изпълнение на присъди – на лишените от свобода, изтърпяващи наказанието си единствено в местата, определени със закон, се създават условия за осъществяване на основните им права, които не са ограничени от действието на присъдата.

Относно към категорията основни граждански свободи е и **правото на свободно придвижване**. То е регламентирано в текста на чл. 35 от КРБ, съгласно който всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. От друга страна, това е свобода, гарантираща и правото на всеки български гражданин да се завръща в страната.

Право за използване на езика е към категорията права, задължения на гражданите, и функционално следващо от текста, определящ българския език като национален (чл. 3 от КРБ), чието изучаване и ползване е задължение на българските граждани. В този смисъл то се явява своеобразна привилегия по отношение на български граждани, за които българският език не е майчин, наред със задължителното изучаване на българския език да изучават и ползват своя език. Случаите, в които се използва само официалният език, се посочват в закона.

Свободата на съвестта, на мисълта и избора на вероизповедание и на религиозни или на атеистични възгледи са едни от най-важните конституционно гарантирани свободи на индивида, определяни като „сфера, която по своята същност не познава правна санкция“. Приема се, че те образуват обща област, осигурявана от модерното публично право⁴⁹, като на нормативно ниво се въвеждат за пръв път в Конституцията на Съединените американски щати от 1791 г., провъзгласяваща „равенство между верите“. Конституцията ги определя като ненакърними и следвайки текста на чл. 13, определящ източно-православната религия за официална, въвежда корелативното право на държавата да съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания, както и между вярващи и невярващи. Принципът функционално е свързан и със забраната свободата на съвестта и на вероизповеданието да е насочена срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други граждани.

Правото на информация се определя като право на всеки да търси, получава и разпространява информация, включително и от държавен орган или учреждение, по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна, или не засяга чужди права. В съответствие с това се определя, че печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура. Спирането (процедура, при която със съдебен акт се прекратява издаването на печатен продукт) и конфискацията (представляваща отнемане на определени броеве, без спиране) на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление, или за насилие над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.

Правото на информация е ограничимо, в случай че е насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Политическите права се дефинират като „права, които конституцията предоставя в непосредствена връзка с установения полити-

⁴⁹ Баламезов, Ст. Цит. съч., с. 300.

чески строй, за постигане чрез него и на активното народно участие, максимални облаги за държавната общност, т.е. те фактически са същинско политическо действие – пряк или косвен еквивалент на участие във властта⁵⁰. Предвид последното, политическите права могат да бъдат разделени на две основни групи: присъщи и гарантирани за всички, без оглед на тяхното гражданство и съответно – права, изключителна привилегия за лица с българско гражданство.

Към първата категория отнасяме **свободата на убеждения, свободата на мнение и правото на петиции, предложения и жалби.**

Свободата на убежденията е право, следващо принципа на политическия плурализъм. По обща постановка то се свежда да невъзможност някой да бъде преследван или ограничаван в правата си поради своите убеждения, нито да бъде задължаван или принуждаван да дава сведения за свои или чужди убеждения.

Свободата на мнение предполага възможност на индивида да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин. Това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.

Правото на предложения, жалби и петиции се осъществява по ред, посочен в специален закон (Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите). Касае се за актове с различно социално предназначение, но като цяло допустими като форма на защита, респ. гражданско участие при осъществяване или решаване на социални въпроси.

Гражданите имат **право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации**, като редът, както и условията на провеждане и протичане, е установен в Закона за събранията, митингите и манифестациите. Събрания, митинги и манифестации могат да се организират и провеждат от граждани, от сдружения, от политически и други обществени организации, по всяко време на денонощието освен в часовете от 22 до 6 часа. В тях не могат да участват граждани, които носят оръжие както и други специално предназначени или приспособени предмети, които могат да се използват против живота

⁵⁰ Баламезов, Ст. Цит. съч., с. 86 - 87.

и здравето на хората, или за причиняване на материални щети, както и такива, които са в очевидно пияно състояние, или са маскирани с цел да се затрудни тяхното разпознаване.

Всеки организатор или участник отговаря за вредите, които по негова вина са причинени при провеждането на събранието, митинга или манифестацията. Събранието или митингът могат да се провежда на открито или в закрито помещение, с изключение на обозначената зона около Народното събрание, на Президентството и на Министерския съвет, както и в непосредствена близост до военни обекти.

За свикване на събрание или на митинг на открито организаторите, най-малко 48 часа преди началото му, писмено уведомяват общинския съвет или кметството, на чиято територия ще се проведе, като посочват организатора, целта, мястото и времето на събранието или митинга, пътя на движението на манифестацията най-малко пет дни преди провеждането, а в неотложни случаи – най-малко два дни. Когато времето и мястото на събранието, на митинга или пътят на движението на манифестацията създават условия за нарушаване на обществения ред или безопасността на движението, председателят на общинския съвет, съответно кметът, предлага промяната им. Кметът може да забрани провеждане на събрание, митинг или манифестация, когато има несъмнени данни, че са насочени към насилствено изменение на конституционно установения обществен и държавен строй или срещу териториалната цялост на страната, застрашават обществения ред в съответното населено място, съответно народното здраве при предварително обявена епидемична обстановка, или нарушават правата и свободите на другите граждани.

За събрания на закрито не се изисква разрешение.

Правото на сдружаване по същество е приобщимо и към категорията политически и към категорията социални граждански права, дотолкова, доколкото теорията и законодателството (напр. Още пруският закон за сдруженията от 1850 г.) на конституционализма дефинират сдруженията на групите в две групи – политически и неполитически. Съгласно текста на чл. 44 от КРБ гражданите могат свободно да се сдружават в политически формации, кооперации и организации. Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на граж-

даните, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие. Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.

Принадлежашо единствено на български граждани и като израз на принципа на народния суверенитет е **избирателното право**. То се регламентира в текста на чл. 42 от КРБ, предвиждащ, че гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа.

Организацията и редът за произвеждане на избори, включително и за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи и референдуми, се определят със закон.

Докато личните права на гражданите са конституционно установени като приоритетни и в този смисъл поставящи точно определени граници на ненамесата на държавата, респективно публичната власт в самоопределянето и избора на социално поведение, то като **социални права** се дефинира онази част от гражданскоправния статут на личността, гарантираща система от минимум, необходим за задоволяване на индивидуалните материални интереси и потребности. Едва в Конституцията на Франция от 1848 г., където като основи на Републиката се прокламират „семейството, трудът, собствеността и общественият ред“, се започва период по създаването и утвърждаването на конкретни норми, защитаващи и даващи приоритет на определени социални права. Разгънатата система от регламентирани и правно гарантирани социални права води началото си от Международния пакт за икономическите, социалните и културни права (отворен за подписване 1966 г., влязъл в сила 3 януари 1976 г.). На нивото на европейското общностно право към по-важните и фундаменталните актове на европейското законодателство се отнасят Европейската социална харта, Хартата на основните права на Европейския съюз⁵¹

⁵¹ Като рефлексия от ангажмента на Европейския съюз за защита на правата на човека и като следствие от Лисабонския договор, (1.12.2009 г.) Хартата за основните права на Европейския съюз (2010/С 83/02) въвежда в правото на Съюза набор от лични, граждански, политически, икономически и социални права на гражданите и на постоянно пребиваващите в ЕС лица с пряк държавен ангажмент по прилагане и отстояване.

(2016/С 202/02), Европейският стълб на социалните права, както и приложимите съгласно принципите за хармонизация и координация на осигурителните системи в рамките на ЕС. Стълбът се основава на съществуващото законодателство на ниво ЕС и на международно ниво. При изготвянето му е заимствано от Хартата на общността за основните социални права на работниците от 1989 г., Европейската социална харта от 1961 г., ревизираната Европейска социална харта от 1996 г., Европейския кодекс за социално осигуряване на Съвета на Европа, като в заложените в тях принципи са отчетени съответните конвенции, препоръки и свързани протоколи на Международната организация на труда (МОТ) и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания. Европейският стълб на социалните права съдържа 20 принципа, разпределени в три големи групи: I. Равни възможности и достъп до пазара на труда; II. Справедливи условия на труд; III. Социална закрила и приобщаване. Тези принципи и права обхващат областите на заетостта, социалната закрила, социалното приобщаване, образованието и равните възможности, като са насочени към гражданите на Съюза и към гражданите на трети държави, пребиваващи законно в държави членки, независимо от техния трудов статус, както и към публичните органи и социалните партньори.

Разгледани в систематика, следваща конституционната уредба, по-важните социални права са:

➤ **Право на наследяване и частна собственост**, обявена за неприкосновена.

➤ **Право на труд** – базисно социално право на индивида, гарантирането и създаването на условия за осъществяване на което е вменено в задължение на държавата (чл. 48 от КРБ)⁵². Функционално следващи и в този смисъл, гарантиращи приложението му, са пра-

⁵² Повече виж **Андреева, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика, 2020; **Йолова, Г., Андреева, А.** Принципите на свобода на труда и свобода на договаряне в контекста на потребността от актуализация на гъвкавите форми на заетост. // Общество и право. София: Съюз на юристите в България, 2019, № 7, с. 4 – 18; **Андреева, А., Йолова, Г.** Съвременни тенденции във философията на трудовите и осигурителни права. // Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2020, № 1, с. 9 – 14; **Андреева, А.** Някои аспекти на защитата от дискриминация при упражняване правото на труд – проблеми и тенденции. // Защита срещу дискриминацията: Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 133 – 141.

вото на свободен професионален избор, здравословни и безопасни условия на труд, минимално трудово възнаграждение⁵³, почивка и отпуск⁵⁴.

➤ **Право на сдружаване в синдикални организации и съюзи** за защита на интереси в областта на труда и социалното осигуряване.

➤ **Право на стачка** за защита на колективни икономически и социални интереси.

➤ **Право на социално, обществено и здравно осигуряване, достъпна медицинска помощ и безплатно медицинско обслужване**⁵⁵.

➤ **Право на образование** – по същество кумулирано със задължение за образование до 16-годишна възраст и широко предоставена академична автономия⁵⁶, съответно възможност за създаване на училища от граждани и организации при условия и ред, установени със закон⁵⁷. Основното и средното образование в държавните и общин-

⁵³ **Андреева, А.** Субективното право на трудово възнаграждение – традиции и актуални законодателни решения. // Известия, 2018, том 62, № 1, с. 23 – 39.

⁵⁴ **Андреева, А.** Субективните права на почивка и отпуск в българското трудово право – еволюция и тенденции. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник с доклади от национална научна кръгла маса. Варна: Наука и икономика, 2017, с. 70 – 80.

⁵⁵ Виж **Йолова, Г.** Обемът и достъпът до медицинска помощ - тенденции и особености на недискриминационно прилагане. // Защита срещу дискриминацията: Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 262 – 270; **Йолова, Г.** Специфики в заплащането на медицински дейности и услуги по задължителното здравно осигуряване. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 314 – 324., **Йолова, Г.** Равнопоставеност и здравни неравенства при цифровизация на здравеопазването. // Известия на Съюза на учените - Варна. Серия „Хуманитарни науки“. Варна, 2019, № 1, с. 5 – 10.

⁵⁶ **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. // Известия на Съюза на учените – Варна, Серия „Хуманитарни науки“, 2016, № 1, с. 63 - 69; **Димитрова, Д.** Форми и граници на академичната автономия. // Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017). Сборник с доклади от VIII международна научна конференция, том 1. Варна: Наука и икономика, 2017, с. 407 – 417.; **Славова, В., Андреева, А., Димитрова, Д.** Академичната автономия в контекста на съвременната университетска идея – философски и правни аспекти. // Философия.София : Аз Буки, 2019, том 28, № 4, с. 398 – 414.

⁵⁷ **Димитрова, Д.** Актуални правни аспекти на защитата от дискриминация при упражняване правото на висше образование. // Защита срещу дискриминацията: Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 318 – 326.

ските училища е безплатно.

Развитието на философията и юриспруденцията относно индивидуалните права е тясно обвързано с идеята за разделението им на права от първо, второ и трето поколение. Докато към правата от първо поколение следва да се отнасят базисни за развитието на личността и в този смисъл конституционно гарантирани права, то към правата от второ поколение се включват всички надграждащи ги права, осигуряващи достойно и справедливо и съществуване – недискриминационно отношение, равенство на половете, право на информиране и др. Като права от трето поколение се определят всички категории права на личността, доразвити и предоставени ѝ в резултат на зараждащи се – в икономически, социален или политически аспект – заплахи за упражняване на правата от първо и второ поколение. В този случай правата от трето поколение възникват като следствие на опасенията пред законодателствата и регулаторните механизми на препятствията, които могат да се появят в процеса на осъществяване на правата от първо и второ поколение и са тясно обвързани с философията на солидарността и социалната съпричастност. Като основани на идеята за обществената солидарност, правата от трето поколение са своеобразни колективни обществени права, явяващи се гаранция за справедлива и устойчива социална среда⁵⁸.

4.6. Задължения на гражданите

В рамките на КРБ основните задължения на гражданите са регламентирани само в четири текста (чл. 58 – 61 от КРБ), но широката и разгънатата система от различни по естеството си граждански задължения се установява и във всеки акт на действащото законодателство, в такъв смисъл те са значими в рамките на този акт и се следват предвидените в него санкции за неизпълнение. Основните граждански задължения, взети в своята цялост, би следвало да очертават рамката на изискуемото, минимално необходимо гражданско поведение.

Установени като най-значими, представляващи проявление на принципа на законността и в този смисъл първи по ред (чл. 58 от

⁵⁸ Конкретните права, които най-често са включвани в категорията на правата от трето поколение, са правата за развитие, свобода и здравословна околна среда, обучение с участие в използването на общото наследство на човечеството, правото на комуникация и на хуманитарна помощ. Виж **Андреева, А. и др.** Цит. съч., 2020, с. 47.

КРБ), са задълженията за спазване и изпълнение на КРБ и законите, като и зачитане на правата и законните интереси на другите. Гаранция за спазването им е общата забрана религиозните и другите убеждения да не могат да служат като основание за отказ да се изпълняват задълженията, установени в КРБ и законите.

Защитата на отечеството (чл. 59, ал. 1 от КРБ) е установена като дълг и чест на всеки български гражданин. Предвидено е подготовката на гражданите за защита на отечеството да се урежда със закон. В този смисъл измяната и предателството към отечеството са определени като най-тежки престъпления, наказуеми с цялата строгост на закона. В частност те са инкриминирани като деяния в разпоредбите на глава първа „Престъпления против републиката“, раздел първи „Измяна“, чл. 95 – 97а от НК, и в раздел втори „Предателство и шпионство“, чл. 98 – 105 от НК.

Задължението за плащане на данъци и такси (чл. 60 от КРБ) се конкретизира чрез общата конституционна рамка. Те са установени със закон и съобразени с доходите и имуществото на лицата. Данъчни облекчения и утежнения също могат да се установяват единствено и само със закон.

Задължението за оказване на съдействие на държавата и обществото (чл. 61 от КРБ) е формулирано на най-общо ниво и в смисъл, че гражданите са длъжни да оказват съдействие на държавата и обществото в случай на природни и други бедствия при условия и по ред, определени със закон. С основание се твърди, че подобно задължение и особено предвид начина на регламентирането му има преимуществено морален характер, предвид липса на механизми за неговото принудително изпълнение.

Глава пета

ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

5.1. Избирателно право – същност, видове и принципи

Утвърдилата се в доктрината на модерния конституционализъм теория за политическия мандат, водеща началото си от Великата френска революция и в този смисъл поставяща началото на модерната държава, като извежда личността в качеството на основна делегираща властта единица, регламентира юридическо отношение между избирателя и избраното от него лице като акт на предоставяне на публична власт. Избирателното право и свързаната с него избирателна система, в качеството си на форми и институти за конституиране на политическото представителство са основен механизъм за учредяване на публичната власт. Като касаещи прякото прилагане на демократизма в действие, те се явяват обобщение на идеите за правовост, законност, легална държавна власт и гарантирани публични права. Нормативно се установяват на две основни нива – на нивото на конституционните разпоредби и на нивото на **Изборния кодекс (ИК)**⁵⁹ като кодифициран закон.

Понятието „**избирателно право**“ се разглежда в два аспекта:

- като обективноправен отрасъл;
- като субективно граждански право.

В **обективноправен смисъл** избирателното право е съвкупност от норми и институти, регламентиращи процедурите за конституиране на държавни и местни органи на властта. То касае реализиране на политическото представителство и има за предмет всички обществени отношения, възникващи при и по повод на неговото осъществяване.

В качеството си на **субективно право** избирателното право се приема като приоритетно в системата на публичните граждански права. Упражняването му предполага българско гражданство – към момента на упражняване на вота, без оглед начина на придобиването

⁵⁹ Този кодекс се прилага при избори за народни представители за Народно събрание, народни представители за Велико народно събрание, президент и вицепрезидент на републиката, членове на Европейския парламент от Р България, общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства.

му, навършване на определена възраст, както и забрана за наличие на правни ограничения или наложени санкции, в частност – поставяне под запрещение или изтърпяване на наказание лишаване от свобода.

С оглед на това дали лицето конституира политическо представителство или поема предоставения му политически мандат, субективното изборително право се дели на активно и пасивно. **Активно изборително право**, като да се участва в избори за всички местни и държавни органи на властта, както и в местни и национални референдуми, имат всички навършилите пълнолетие български граждани, при които не са налице отрицателните предпоставки за упражняване право на глас. Такова право, при избор на членове на Европейския парламент от Р България, притежава и всеки гражданин на държава членка на Европейския съюз, който не е български гражданин, навършил е 18 години към изборния ден, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Р България, живял е най-малко през последните три месеца в Р България или в друга държава членка на Европейския съюз, не е лишен от правото да избира в държавата членка, на която е гражданин, и с писмена декларация предварително е заявил желанието си да упражни правото си на глас на територията на Р България.

Пасивно изборителното право е типичното право на участие в реализиране на властта, при което гражданинът е обект на политическия избор. То предполага по-широк кръг правноустановени изисквания, по-важните от които са:

➤ Изискване за възраст – осемнадесет годишни възраст при избор за общински съветник и кмет, двадесет и една при избор за народен представител и представител на Европейския парламент, четиридесет години при избор за президент и вицепрезидент.

➤ Изискване за трайно местопребиваване – поне пет години на територията на страната към момента на изборите при избор за президент; съответно 6 месеца в Р България или в друга държава членка на Европейския съюз – при избор за депутат в Европейския парламент; статут на продължително или постоянно пребиваващ в Р България, съответно най-малко през последните 6 месеца жителство в съответното населено място – при избор за общински съветник, гражданин на държава членка на ЕС⁶⁰.

⁶⁰ Ако не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран.

➤ Българско гражданство по рождение – при избор за президент и вицепрезидент. Право да бъде избран за общински съветник има и всеки гражданин на държава членка на Европейския съюз, който не е български гражданин и няма гражданство в държава извън Европейския съюз.

➤ Не притежава друго гражданство – при избор за народни представители, президент, общински съветник. Право да бъде избран за член на Европейския парламент от Р България обаче има всеки български гражданин, който няма гражданство в държава извън Европейския съюз.

➤ Образователен ценз – единствено предвид изискването за средно образование при избор за кмет.

Принципите на избирателното право са основни ръководни начала при провеждане на избори и референдуми. Съгласно текста на чл. 10 от КРБ изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на **общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване**. В допълнение и чл. 3, ал.1 от ИК предвижда, че гласуването е задължително, извършва се лично от избирателя и представлява изпълнение на гражданския му дълг, като всеки избирател има право на един глас.

Принципът на общото избирателно право означава неограничимо от различни по характер и естеството си изисквания за ценз (образователен, имотен) право да се участва в избори и референдуми.

Равното избирателно право, наричано още избирателно равноправие, предполага, че всеки избирател има право само на един глас, който по стойност е равен на гласа на всеки друг избирател. Противовес на принципа са познатите в миналото, респ. на други правни системи, принципи на плуралния (множествен) вот, предоставящ на едно лице повече от един глас⁶¹.

Пряко е правото на избирателя непосредствено, по силата на собствената си политическа воля, да конституира местни и държавни изборни органи на властта. Чужди законодателства познават системи като косвения избор (типична за САЩ при избор на президент, къ-

⁶¹ Тази система, наричана още система на двойното гласуване е въведена във Франция през 1820 година, както и в Белгийската конституция от 1893 година, където например гражданин, навършил 35 години, който е глава на семейство, има имоти и плаща минимален данък има право на два гласа, а гражданин с висше образование – на три и т.н.

дето избирателят, гласува за комисия, избираща държавния глава) и многостепенни избори (пример в това отношение е конституирането на двукамарни парламенти, при които едната камара излъчва състава на другата).

Тайната на упражнението е принцип, гарантиращ както свободната политическа воля и липсата на ограничения при осъществяването ѝ, така и безусловния демократизъм на организирания изборен процес. Допълнителна гаранция на принципа е и изискването за лично гласуване, недопускащо упражняване на вота чрез пълномощник или други средства за преминаване на информация. Когато избирателят е с увредено зрение, с увреден слух или с друго увреждане, което не му позволява сам да извърши необходимите действия при гласуването, председателят на съответната избирателна комисия може да разреши гласуването да се извърши с помощта на придружител, посочен от избирателя.

Принципът на задължителното гласуване, като проявление на граждански дълг, е въведен с промените на ИК от 2016 г., но до толкова, доколкото неизпълнението му не е скрепено със съответните административни санкции, би следвало да се тълкува приоритетно като норма с морален характер⁶².

5.2. Избирателна система – понятие и видове

Конституционноправната теория разглежда избирателната система в два основни аспекта: от една страна, като съвкупност от норми и правни отношения, възникващи и развиващи се в рамките на изборния процес, от друга, и в тесен смисъл, като система за определяне на изборни резултати.

Нормативно установени и практически прилагани са **две основни системи на отчитане на изборните резултати:**

- **пропорционална;**
- **мажоритарна.**

⁶² Предвидената в чл. 242 а от ИК санкция, предвиждаща, че лицата, които не са упражнили избирателното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид, се заличават от избирателния списък за следващите избори и се вписват в списъка на заличените лица при условия и по ред, определени от Централната избирателна комисия, е обявен за противоконституционен с Решение на КС № 3 от 2017 г. (ДВ, № 20, 2017).

Използването на съответния вид система зависи от типа на избирателния район, съответно едномандатен, при който от всеки формиран избирателен район се избира по един кандидат или една кандидатска двойка от една и съща кандидатска листа, и многомандатен, където от един район се избират двама или повече кандидати⁶³.

Исторически по-стара от двете е **мажоритарната избирателна система**, прилагана при едномандатни избирателни райони. Тя е позната в две разновидности:

➤ **Мажоритарна система на абсолютното мнозинство** – при която за избран се счита кандидатът, получил повече от половината от действителните гласове в съответния му избирателен район.

➤ **Мажоритарна система на относителното мнозинство** – при прилагането на която печели кандидатът, получил най-много действителни гласове.

У нас тази система се прилага при избор на президент и вице-президент, където за избрана се счита двойката, получила повече от половината от действителните гласове, при изискване за кворум на избирателното участие, т.е. в изборите да са участвали повече от половината от всички избиратели в страната. При провеждане на втори тур (в седемдневен срок) печели кандидатската двойка, получила най-много гласове.

Мажоритарната система се прилага и при избори за кметове на общини и населени места.

Пропорционалната система за определяне на изборни резултати (наричана още пропорционално представителство) като идея, практика и законодателство се заражда в редица правни системи, при общ принцип – разпределението на мандатите става пропорционално на подадените за листите гласове. У нас тя се прилага при избор на народни представители, общински съветници и членове на Европейския парламент с регистрирани в многомандатни изборни райони кандидатски листи на партии, коалиции и инициативни комитети. При гласуване за кандидатска листа на партия или коалиция избирателят може да отбележи едно предпочитание (преференция) за кандидат в кандидатската листа, като по този начин изрази своето предпочитание (преференция) относно реда на подреждане на канди-

⁶³ Възможно е съчетаването на двете системи – практика, прилагана у нас при провеждане на избори за Велико народно събрание през 1990 г., където общият брой депутати (400) е сформирани като се избират равен брой (по 200) от всяка система.

датите от кандидатската листа, за която гласува.

Пропорционалната избирателна система е обвързана с т.нар. **метод на Хеър-Ниймайер, известен още като метод на най-големия остатък.** Той е противоположен на метода Д'Ондт, известен още като метод на най-високата средна стойност, който е използван у нас преди това. Методът Хеър-Ниймайер е един от разпространените начини за разпределяне на мандати между политически партии при провеждането на избори по пропорционална избирателна система с кандидатски листи. В България той се прилага за пръв път при провеждането на избори за Европейски парламент през 2007 г. По-късно същата година се използва и при разпределяне на местата в общинските съвети на местните избори. През 2009 г. е използван за пръв път и на парламентарни избори.

Съгласно метода на Хеър-Ниймайер право на участие при разпределяне на мандатите на национално ниво имат партиите и коалициите, получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната, като броят на мандатите, които се разпределят между партиите и коалициите, е равен на броя на народните представители в Народното събрание, намален с броя на избраните независими кандидати. Определянето на избраните кандидати от всяка кандидатска листа на партия или коалиция се извършва според броя на получените валидни предпочитания (преференции) и подреждането на кандидатите в листата по установената методика. Предпочитанията (преференциите) за отделните кандидати са валидни, ако броят на гласовете, получени за кандидата, е не по-малък от 7 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа.

5.3. Организация и ред за провеждане на изборите

Организирането и провеждането на избори става при процедура, регламентирана изчерпателно в ИК. Изборите за народни представители за Народно събрание и за общински съветници и за кметове се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди изборния ден. Изборите за членове на Европейския парламент от Р България се произвеждат в съответствие с изборния период, определен от Съвета на Европейския съюз, и се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди изборния ден. Изборите за Велико Народно събрание се насрочват от президента на републи-

ката в срока по чл. 160, ал. 2 от КРБ. Изборите за президент и вицепрезидент на републиката се насрочват от Народното събрание не по-късно от 60 дни преди изборния ден.

Подготовката и организирането на изборите се осъществява от изборителните комисии, органите на изпълнителната власт и други институции, като отпечатването на хартиените бюлетини, машинното гласуване и свързаните с тях дейности се възлага и контролира от ЦИК. Министерският съвет координира дейността на органите на изпълнителната власт във връзка с материално-техническото осигуряване на изборите.

За произвеждане на изборите се назначават изборителни комисии, които, в зависимост от вида на избираните органи, са следните:

1) **Централна изборителна комисия (ЦИК)** – за цялата страна при произвеждане на всички видове избори, включително и за гласуването извън страната. ЦИК е постоянно действащ орган, самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в София, първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Тя се състои от 15 членове, назначава с указ на президента на републиката за срок от 5 години след публични консултации и процедура, и въз основа на предложение на парламентарно представените партии и коалиции. При назначаването на членовете на ЦИК се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, като се използва методът на най-големия остатък. Партиите и коалициите с равни остатъци попълват незаетите места, като се започне от най-малката парламентарно представена партия или коалиция. При това основен принцип е, че представителите на една партия или коалиция не може да имат мнозинство в комисията.

2) **Районни изборителни комисии (РИК)** – назначават се от ЦИК, не по-късно от 50 дни преди изборния ден при избори за народни представители, за всеки многомандатен изборен район с изключение на многомандатния изборен район извън страната, както и за членове на Европейския парламент от Р България, също и за президент и вицепрезидент на републиката – за всеки район според районирането на територията на страната при последните избори за народни представители за Народно събрание. Районната изборителна комисия осъществява правомощията си за срок от деня на назначаването и до 14 дни след произвеждане на съответния вид избор.

3) **Общински изборителни комисии (ОИК)** – назначават се от

ЦИК за всяка община при произвеждане на избори за общински съветници и кметове не по-късно от 50 дни преди изборния ден. ОИК се назначават за срока до назначаването на общинската избирателна комисия за следващите общи избори за общински съветници и за кметове.

4) **Секционни избирателни комисии (СИК)** – назначават се от РИК или ОИК, не по-късно от 25 дни преди изборния ден, за всяка избирателна секция при всички видове избори, включително подвижни секционни избирателни комисии при гласуване с подвижни избирателни урни. При избори за народни представители, за членове на Европейския парламент от Р България и за президент и вицепрезидент на републиката ЦИК назначава секционни избирателни комисии за всяка избирателна секция извън страната не по-късно от 12 дни преди изборния ден. Секционната избирателна комисия осъществява правомощията си от деня на назначаването и до приключване на съответния вид избор, предаването на изборните книжа и материали в районната или общинската избирателна комисия и общинската администрация, поставянето на видно място пред секцията на копието от подписания протокол и на подписаната разписка с числовите данни от съответния протокол.

За произвеждане на изборите територията на страната се разделя на изборни райони. Изборният район – едномандатен или многомандатен – е територията, от която се избират народни представители, президент и вицепрезидент на републиката, членове на Европейския парламент от Р България, общински съветници и кметове.

Изборите се провеждат в неработен ден за цялата страна от 7:00 часа до 20:00 часа, като извън страната изборният ден започва и приключва в съответното местно време. Когато в 20:00 часа пред изборното помещение има негласували избиратели, председателят и секретарят на секционната избирателна комисия установяват техния брой и самоличност. Негласувалите избиратели предават документите си за самоличност на комисията, а избирателите, които са граждани на друга държава членка на Европейския съюз, и удостоверение си за пребиваване. Само тези избиратели се допускат до гласуване след 20:00 часа, но не по-късно от 21:00 часа.

Гласуването се извършват по избирателни секции, образувани със заповед на кмета на общината не по-късно от 50 дни преди изборния ден, като се утвърждава тяхната номерация, обхват и адрес.

В населените места се създават толкова секции, колкото пъти числото 1000 се съдържа в броя на избирателите. При наличие на остатък може да се открие допълнителна секция. Границите на избирателните секции се съобразяват с границите на населените места, а границите на избирателните секции в градовете с районно деление се съобразяват с границите на административните им райони.

При избори за народни представители, за членове на Европейския парламент от Р България и за президент и вицепрезидент на републиката се откриват избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, както и в намиращи се извън страната плавателни съдове под българско знаме при наличие на не по-малко от 10 избиратели.

При избори за общински съветници и за кметове се образуват избирателни секции и в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги при наличие на не по-малко от 10 избиратели, които са живели през последните 6 месеца преди изборния ден в съответното населено място, на територията на което е лечебното заведение, домът или друга специализирана институция.

Не по-късно от 21 дни преди изборния ден ЦИК определя местата в държавите, в които ще се откриват избирателни секции извън страната, и броя на избирателните секции във всяко място, като тези секции се регламентират със заповед от ръководителите на дипломатическите или консулските представителства не по-късно от 18 дни преди изборния ден въз основа на решението на ЦИК.

Гласуването е машинно, със смарткарта, като устройството показва бюлетина, идентична на хартиената бюлетина, с възможност избирателят да не гласува за нито една партия, коалиция или инициативен комитет. С хартиени бюлетини се гласува по изключение: в избирателни секции в страната с по-малко от 300 избиратели; при гласуване с подвижна избирателна кутия в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги; в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме, както и в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления, или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели. Гласуване с бюлетини се прилага и тога-

ва, когато, поради възникнали непреодолими външни обстоятелства, машинното гласуване се окаже невъзможно. В последния случай СИК уведомява незабавно РИК и ЦИК.

Гласуването се извършва по избирателни секции в предназначени за тази цел изборни помещения, в които има кабинни за гласуване и прегради за гласуване с машини. Забранява се изнасянето на избирателните урни, избирателните списъци, бюлетините и пликовете извън изборното помещение след приемането им от СИК в предизборния ден, по време на гласуването и преброяването на гласовете и предпочитанията. В изборното помещение не се допускат лица с поведение, накърняващо добрите нрави, въоръжени лица и лица, носещи предмети, опасни за живота и здравето на гражданите. Не се разрешава присъствие на други лица, освен гласуващи в момента избиратели, на разстояние по-малко от три метра от кабината за гласуване, когато в нея има избирател. По време на гласуването в изборното помещение може да присъстват само застъпници и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, наблюдатели и представители на средствата за масово осведомяване при спазване на изискването от една и съща партия, коалиция или инициативен комитет в изборното помещение да може да присъства само застъпник или представител. Забранява се използването на мобилни телефони, фотоапарати или друга възпроизвеждаща техника с цел заснемане на начина на гласуване.

След изтичане на изборния ден председателят на СИК обявява гласуването за приключило, след което комисията отчита резултатите от машинното гласуване в избирателната секция чрез отпечатване на протокол от системата.

При установяване на резултатите от гласуването броят на машинно гласувалите избиратели е равен на броя на потвърдените гласове от машинното гласуване, които са равни на броя на отпечатаните от системата контролни разписки.

При отваряне на избирателните урни и при установяване на резултатите от гласуването в изборното помещение може да присъстват кандидати, застъпници и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, наблюдатели, по един регистриран анкетьор от регистрирана социологическа агенция и представители на средствата за масово осведомяване, като им се осигурява пряка видимост, включително чрез видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване на изискванията за защита на личните данни при

преброяване на гласовете. От една и съща партия, коалиция или инициативен комитет в изборното помещение може да присъства само застъпник или представител.

СИК установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и съставя протокол в три идентични екземпляра, който се подписва от всички членове на комисията. След подписването председателят обявява резултатите от гласуването по партии, коалиции и независими кандидати, както и броя на предпочитанията (преференциите) за всеки кандидат на партия и коалиция.

Председателят или заместник-председателят, секретарят и член на СИК, предложени от различни партии и коалиции, предават в РИК екземплярите от протокола, предназначени за РИК и за ЦИК, както и записващото техническо устройство от машинното гласуване.

Председателят на СИК извън страната (когато той отсъства – секретарят, а когато отсъстват и председателят, и секретарят – определено с решение на комисията лице) изпраща незабавно резултатите от гласуването в ЦИК чрез сканиран екземпляр от протокола на СИК и от списъка за гласуване извън страната. Изборните книжа и материали от гласуването извън страната се предават от СИК извън страната на ръководителя на българското дипломатическо или консулско представителство или на оправомощен от него представител. Изборните книжа и материали се изпращат по първата дипломатическа поща, но не по-късно от 14 дни след изборния ден, до министерството на външните работи за предаването им в ЦИК, където се съхраняват до следващите избори.

Въз основа на данните от протоколите на СИК от гласуването с хартиени бюлетини и от машинното гласуване РИК отчита резултатите от гласуването в изборния район и съставя протокол. Съставените протоколи се предават на ЦИК, заедно с екземплярите от протоколите на СИК, копия на разписките от машинното гласуване, както и записващите технически устройства от машинното гласуване не по-късно от 48 часа след получаване на последния протокол на СИК в района.

При произвеждане на избори за общински съветници и кметове председателят или заместник-председателят, секретарят и член на СИК предават на общинската избирателна комисия екземплярите от протоколите за избиране на общински съветници, кмет на общината или кмет на кметство за общинската избирателна комисия и за ЦИК.

Резултатите от проведените избори се обявяват от ЦИК. Ре-

зултатите от изборите за президент и вицепрезидент на републиката се обявяват веднага след тяхното определяне, но не по-късно от 48 часа от обявяване на изборния ден за приключен. Когато никой от кандидатите не е избран, ЦИК определя първите двама кандидати по листи, получили най-много действителни гласове, и произвежда нов избор в съответния срок.

При произвеждане на избори за членове на Европейския парламент от Р България резултатите от гласуването се обявяват след приключване на изборния ден във всички държави членки на Европейския съюз, в рамките на изборния период, определен от Съвета на Европейския съюз. При тези избори определянето на избраните кандидати от всяка кандидатска листа се извършва според броя на получените валидни предпочитания (преференции) и подреждането на кандидатите в листата съгласно методиката.

ЦИК обявява резултатите от гласуването както следва:

1) Получените гласове и разпределението на мандатите между партиите и коалициите от партии при избори за народни представители – не по-късно от 4 дни след изборния ден.

2) Имената на избраните народни представители – не по-късно от 7 дни след изборния ден.

3) Получените гласове и разпределението на мандатите между партиите и коалициите от партии при избори за членове на Европейския парламент от Р България – не по-късно от три дни след изборния ден.

4) Имената на избраните членове на Европейския парламент от Р България – не по-късно от 5 дни след изборния ден.

ЦИК създава база данни чрез компютърна обработка на протоколите на СИК от страната, данните от машинното гласуване и сканираните екземпляри от протоколите на СИК извън страната. Така актуализираната база данни на технически носител се предоставя на президента на републиката, на председателя на Народното събрание, на министерския съвет, на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, на социологически агенции, на библиотеки, на университети, на Българската академия на науките и на други организации.

Споровете относно законността на избора за народни представители, на президент и вицепрезидент на републиката и на членове на Европейския парламент от Р България се решават от Конституцион-

ния съд. Оспорване на резултатите от проведените местни избори, както и решението на общинската избирателна комисия за определяне на резултатите от изборите може да се оспори пред съответния административен съд в срок до 7 дни от обявяването на решението.

Глава шеста

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

6.1. Обща характеристика

Парламентът се установява трайно в конституциите на държавите в периода XII – XIV век като инициативен орган на публичната власт с решаващи законодателни и контролни функции. Доразвитие-то на функциите и естеството му като висш държавен орган е тясно свързано с утвърждаване на принципите на парламентаризма като форма на политическо и държавно управление, при която водеща е ролята на камарата⁶⁴.

Конституционно установеният принцип, че България е република с парламентарно управление (чл. 1 от КРБ), стои в основата на цялостната нормативна регламентация на Народното събрание (НС), утвърждаваща го като приоритетен орган в условията на ефективно функциониращо разделение на властите.

НС е еднокамерен парламент, състоящ се от 240 народни представители, избирани за срок от 4 години. В случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства. В този случай избори за ново НС се произвеждат най-късно до два месеца след прекратяване пълномощията на предишния парламент.

Съгласно текста на чл. 62 от КРБ парламентът **„осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол“**.

Основните характеристики на парламента като орган са следните:

- НС е висш, общонароден представителен орган с обща компетентност, титуляр на законодателната власт.
- НС е постоянно действащ орган и само определя времето, през което не заседава. Основна форма на работата му са сесиите и

⁶⁴ Основни принципи на парламентаризма са приоритетно място на парламента в условията на функциониращ принцип за разделение на властите, пряка избираемост, политическа неотговорност на държавния глава и политическа отговорност на кабинета.

заседанията. Работи в три сесии годишно, като се свиква на заседания по инициатива на неговия председател, по искане на една пета от народните представители, по искане на президента или по искане на Министерския съвет.

➤ НС притежава т.нар. компетенция на компетенциите – право да определя компетенциите и правомощията на всички останали държавни органи.

Новоизбраното НС се свиква на първо заседание от президента на републиката най-късно един месец след избирането му. Ако в посочения срок президентът не свика НС, то се свиква от една пета от народните представители. Първото заседание се открива от най-възрастния присъстващ народен представител, като на него се избират председател и заместник-председатели.

За разлика от обикновеното **Великото народно събрание** (ВНС) се състои от 400 народни представители, избирани по общата изборна процедура. Решение да се произведат избори за ВНС се взима от обикновеното НС с мнозинство две трети от общия брой на народните представители, като президентът насрочва избори за ВНС в тримесечен срок от решението на НС.

С произвеждане на избори за ВНС пълномощията на НС се прекратяват. ВНС решава само тези въпроси от КРБ, за които е избрано, като в неотложни случаи изпълнява функциите и на НС.

Съгласно чл. 158 от КРБ ВНС притежава следните правомощия:

1) Приема нова конституция, като проектът за нова конституция или за изменение на действащата се разглежда от НС не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца след внасянето му.

2) Решава въпроса за изменение територията на Р България и ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения.

3) Решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление.

4) Решава въпросите за изменение на чл. 5, ал. 2 и 4 и на чл. 57, ал. 1 и 3 от КРБ.

5) Решава въпросите за изменение и допълнение на глава девета от КРБ.

Правото на инициатива по въпросите от компетентността на ВНС имат най-малко една втора от народните представители и президентът. ВНС приема решение по внесените проекти с мнозинство две трети от всички народни представители на три гласувания в различни

дни. Приетите актове се подписват и обнародват от председателя на парламента в седемдневен срок от приемането им. Правомощията на ВНС се прекратяват, след като то се произнесе окончателно по въпросите, за които е избрано.

6.2. Структура на Народното събрание

С оглед на предоставената му автономност и предвид възможността сам да приема правилник за организацията и дейността си, парламентът е гарантирано независим и оперативно самостоятелен орган. В организационен аспект е изграден от две категории органи:

- **Основни**, осъществяващи дейност в периода на целия мандат.
- **Допълнителни (помощни)** – специфицирани, предвид определени аспекти от дейността на парламента.

Основните парламентарни органи са председателят на НС, заместник-председателите и Председателският съвет.

Председателят на НС е едноличен, представителен и ръководен орган. Той се избира от депутатите с тайно гласуване и обикновено мнозинство. Неговите правомощия се свеждат до функции по представителство на парламента при взаимоотношенията му с останалите държавни органи и институции; организационни функции – на ниво организиране на международните връзки на НС, и ръководни – предвид текущата работа на парламента, където предлага проект за дневен ред на заседанията, открива, ръководи и закрива заседанията на НС и осигурява реда при провеждането им, удостоверява с подписа си съдържанието на приетите актове, както и обнародва приетите решенията, декларациите и обръщения.

Заместник-председателите подпомагат председателя и осъществяват възложените им от него дейности. Председателят на парламента и зам.-председателите могат да бъдат освободени от длъжност предсрочно по тяхно искане или по искане на една трета от депутатите, за което се гласува тайно и с обикновено мнозинство.

Председателският съвет е помощен и съвещателен орган, който се състои от заместник-председателите на НС и от председателите на парламентарните групи или упълномощени техни заместници. Той се свиква от председателя на НС по негова инициатива или по искане на една трета от членовете му.

Председателският съвет:

1) провежда консултации по проектите за законодателната програма на НС и по дневния ред;

2) периодически, но не по-рядко от един път в месеца, се информира за изпълнението на законодателната програма и за работата на комисиите по разпределените им законопроекти и проекти за решения, декларации и обръщения;

3) съдейства за постигане на съгласие при възникнали конфликти между различни парламентарни групи, както и по процедурни и организационни въпроси от дейността на НС.

Допълнителните парламентарни органи са постоянните и временните комисии. **Постоянните комисии** функционират в рамките на целия мандат, структурирани са предвид основните аспекти от компетентността им, като имат за цел да подпомагат дейността на парламента, както и да и упражняват от негово име парламентарен контрол⁶⁵. При определяне на състава на постоянните комисии се запазва съотношението между числеността на парламентарните групи, като всеки народен представител може да бъде избран най-много в две постоянни комисии, съответно да бъде избран за председател само на една постоянна комисия. Правилникът за организацията и дейността на НС предвижда комисиите да разглеждат законопроекти и проекти за решения, декларации и обръщения, разпределени им от председателя на НС, да изготвят доклади, да правят предложения и да вземат становища по тях, да дават становища по очакваните по-

⁶⁵ Съгласно Правилника за организацията и дейността на НС постоянните комисии са: 1. Комисия по бюджет и финанси; 2. Комисия по правни въпроси; 3. Комисия по икономическа политика и туризъм; 4. Комисия по енергетика; 5. Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление; 6. Комисия по външна политика; 7. Комисия по отбрана; 8. Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред; 9. Комисия по земеделието и храните; 10. Комисия по труда, социалната и демографската политика; 11. Комисия по образованието и науката; 12. Комисия по въпросите на децата, младежта и спорта; 13. Комисия по здравеопазването; 14. Комисия по околната среда и водите; 15. Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения; 16. Комисия по културата и медиите; 17. Комисия по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите; 18. Комисия по вероизповеданията и правата на човека; 19. Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика; 20. Комисия за европейските въпроси и контрол на европейските фондове; 21. Комисия за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения; 22. Комисия по политиките за българите в чужбина; 23. Комисия за наблюдение на приходните агенции и борба със сивата икономика и контрабандата.

следици от прилагането на закона или решението, включително и за последиците от приемането им за държавния бюджет, в съответствие със своя предмет на дейност, да осъществяват периодичен контрол за степента на усвояване и за целесъобразното и законосъобразното изразходване на средства от фондовете и програмите на Европейския съюз. Заседанията на постоянните комисии са редовни и извънредни. С цел ефективно функциониране, постоянните комисии могат да образуват от своя състав подкомисии и работни групи.

Временните комисии се избират от НС по предложение на председателя му или най-малко на една десета от народните представители, по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Временните комисии преустановяват съществуването си с изтичане на срока, за който са създадени, или предсрочно – с решение на НС.

6.3. Правомощия на Народното събрание

Установени са на конституционно ниво (чл. 84 и чл. 85 от КРБ) и доразвити в Правилника за организацията и дейността на НС (ПОДНС).

Основните и най-значимите правомощия на парламента са неговите **законодателни правомощия**, които се изразяват в приемането, изменението, допълването и отмяна на закони. В организационен аспект те се осъществяват чрез т.нар. **легислатура (законодателен процес)**, обединяваща три основни етапа:

- **законодателна инициатива**⁶⁶;
- **обсъждане на закона**;
- **гласуване на закона**.

Като право за внасяне на законопроекти **законодателната инициатива принадлежи на всеки народен представител и на Министерския съвет** (чл. 87 от КРБ). Законопроектите, с мотивите към тях и предварителната оценка на въздействието им, се внасят до председателя на НС на хартиен носител и в електронен вид или изцяло по електронен път, като електронен документ, подписан с един или повече квалифицирани електронни подписа, изпратен на елек-

⁶⁶ **Йонкова, Н.** Законодателна инициатива и лобизъм. // Научни трудове на Института за държавата и правото. София: БАН, Институт за държавата и правото, 2015, т. XII, с. 49 – 59.

тронния адрес на деловодството на НС. Те незабавно се регистрират в публичен регистър „Законопроекти“. Председателят на НС разпределя законопроектите между постоянните комисии в тридневен срок от постъпването им.

Граждани и юридически лица могат да представят писмени становища по законопроектите. Вносителят на законопроекта може да го оттегли до започване на първото гласуване, а след това – само с решение на НС. Единствено компетентен да внася законопроект за държавния бюджет е кабинетът.

Обсъждането на законопроектите е двуфазно и разделено на ниво:

- предварително обсъждане в постоянните комисии;
- обсъждане в НС.

Предварителното обсъждане се извършва от постоянните комисии не по-рано от 24 часа от получаването им и приключва с мотивиран доклад по предложения законопроект. Законопроектите, заедно с доклада на водещата комисия, на която са били разпределени, се предоставят на народните представители не по-късно от 72 часа преди началото на заседанието, в което ще бъдат разгледани.

На заседание на парламента законопроектите се обсъждат два пъти, на две различни парламентарни заседания, разискващи акта: по принцип, в неговата цялост и предвид целесъобразността му, като и по отделни глави, раздели и текстове. На първо гласуване и обсъждане законопроектът се разглежда, след като НС изслуша докладите на водещата комисия, становището на вносителя и доклади на други комисии, на които той е бил разпределен, ако такива са постъпили. На второ гласуване и обсъждане предложеният законопроект се разглежда глава по глава, раздел по раздел или текст по текст. По изключение НС може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

НС приема законите и другите актове с обикновено мнозинство – повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато КРБ изисква друго мнозинство. Гласуването е лично и явно, освен когато КРБ предвижда или НС реши то да бъде тайно. Така приетите закони се подписват от председателя на парламента и се обнародват в Държавен вестник с президентски указ⁶⁷.

Решаващи компетенции на НС са неговите контролни функции,

⁶⁷ Конституционната теория приема, че промулгацията, като акт на различен от парламента субект, в частност държавния глава, не е част от законодателния процес.

един характерен белег на парламентаризма с присъщия му парламентарен контрол върху изпълнителната власт. Идеята за контролната функция на парламента еволюира исторически от контрол върху държавния бюджет до контрол за законност, закономерност и целесъобразност на правителствената дейност.

Основни форми на парламентарен контрол са:

- задаване на актуален въпрос;
- питания (interrogacio);
- запитвания (interpellacio).

Въпроси от актуален характер, които представляват обществен интерес и са в ресора на управление или засягат дейността на ръководената от министрите администрация се отправят до министър-председателя, заместник министър-председателя или до отделен министър. Към министър-председателя се отправят въпроси, които се отнасят до дейността на правителството. Въпросите се отправят чрез председателя на НС в писмена форма, най-късно 48 часа преди началото на заседанието, на което министрите следва да отговорят устно или писмено в срок от 7 дни.

Питанията се отправят до кабинета или до отделен министър в писмена форма и чрез председателя на парламента. Адресатът е задължен да отговори устно или писмено в 14-дневен срок от регистрирането им. **Запитване е налице**, когато по искане на една пета от депутатите по дадения от министъра отговор на въпрос се провеждат разисквания, приключващи с приемане на констативно по характер решение.

Дейност по осъществяване на парламентарен контрол извършват и постоянните комисии по отношение на въпроси, засягащи държавни или обществени интереси, предвид което те могат да задължават министри и длъжностни лица да се явяват на техните заседания и да дават отговор.

НС притежава и важни **конститутивни правомощия**, изразяващи се в участието му при формирането на други държавни органи. В този смисъл то притежава изключителна компетентност за избиране и освобождаване на министър-председателя, а по негово предложение – и на останалите членове на кабинета, както и за създаване, преобразуване и закриване на министерства. НС избира част от състава на Конституционния съд, част от състава на Висшия съдебен съвет, ръководителите на БНБ, омбудсмана, Сметната палата, както и други

институции, в определените от закона случаи (управител на НОИ, управител на НЗОК и др.).

Парламентът има **решаващи компетенции в сферата на отбраната и сигурността на страната**. В тази връзка е органът, който решава въпросите за обявяване на война и сключване на мир, обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента или Министерски съвет, разрешава изпращане и използване на български въоръжени сили извън територията на страната, съответно пребиваване или преминаване на чужди войски на национална територия.

В сферата на външната политика компетенциите на парламента касаят сключваните и ратифицираните от страната международни договори. В тази връзка НС е органът, който дава съгласие за сключване на договори за държавни заеми, както и изключителната компетентност да **ратифицира**⁶⁸ и **денонсира договори**:

- с политически или военен характер;
- отнасящи се до участието на България в международни организации; в арбитражно или съдебно уреждане на международни спорове;
- предвиждащи коригиране на националните граници;
- съдържащи финансови задължения за държавата;
- отнасящи се до основните права на човека;
- предоставящи на Европейския съюз правомощия, произтичащи от КРБ.

На нивото на вътрешнополитическата дейност парламентът е органът, компетентен да приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му, да установява данъците и да определя размера на държавните данъци, да приема решение за провеждане на референдуми, както и да насрочва избори за президент, да учредява ордени и медали, да определя националните празници и да дава амнистия (включително и финансова), да изслушва и приема годишните доклади на ВКС, на ВАС и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи, както и да изслушва и приема доклади за дейността на органи, които изцяло или частично се избират от НС, когато това е предвидено в закон.

⁶⁸ Ратификацията на договори е изключителна компетентност на НС и в частност означава акт на присъединяване на страната към международен договор.

6.4. Актове на Народното събрание

Предвид съществуващата йерархия на нормативните актове, се приема, че актовете на парламента са с най-висша юридическа сила, даващи т.нар. първична уредба на обществените отношения.

В зависимост от характера на съдържашото се в тях волеизявление те се делят на две големи групи:

- **юридически;**
- **неюридически.**

Като прилагачи методите на правното регулиране, императивен или диспозитивен, **юридическите актове** на НС са основен регулаторен механизъм за уредба на обществените отношения. Към тази категория актове се отнасят законите, Правилникът за организацията и дейността на НС и парламентарните решения.

Законът е висш формален и нормативен израз на водещи обществени и държавни интереси. С оглед степента на правната си обобщеност се различават следните видове закони:

➤ Конституционни – с максимална степен на обобщеност, и най-висша юридическа сила.

➤ Кодекси – регулиращи всеобхватно определен правен отрасъл или особено важен негов дял (Кодекс на труда, Семейен кодекс, Кодекс за социално осигуряване, Граждански процесуален кодекс и др.)⁶⁹.

➤ Устройствени закони – регламентиращи организацията, структурата или реда на дейност на отделни органи и институции (Закон за съдебната власт, Закон за ВСС, Закон за Конституционния съд и др.).

➤ Процесуални закони – уреждащи процедурата по реализиране на признатите в материалните закони права, респ. по реализиране на държавната санкция (Граждански процесуален кодекс, Наказателнопроцесуален кодекс, Данъчноосигурителен процесуален кодекс).

➤ Бюджетни закони – приемани ежегодно, в рамките на всяка бюджетна година с проектосъставител и вносител Министерски съвет.

Правилникът за организацията и дейността на НС е постоянен вътрешноустройствен и организационен акт, който, като израз на автономията на парламента, има юридическата сила на закон.

Решенията са ненормативни юридически актове, чрез които

⁶⁹ Основен правен принцип е, че наличието на кодекс изключва прилагането или приемането на обикновен закон.

парламентът реализира правомощията си в сферата на контролната, конституивната и вътрешноорганизационната дейност. Проект за решение могат да внасят народните представители и парламентарните групи. Решенията се приемат на едно четене, с обикновено мнозинство и влизат в сила от момента на приемането им.

Неюридически актове на НС са декларациите и обръщенията. Те са актове с призивен характер, чрез които парламентът изразява становище по основни проблеми на вътрешната и външната политика. Проект за декларация и обръщение се внасят от народните представители или парламентарните групи.

6.5. Правно положение на народните представители

Политическото парламентарно представителство се формира чрез преки избори с пропорционална система на разпределение на изборните гласове. Съгласно текста на чл. 65, ал. 1 от КРБ за народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода. За своята дейност той получава възнаграждение в размер, определен от парламента.

Гаранция за независимостта на депутата и липсата на възможност за влияние при упражняване на мандата му е предвидената в КРБ и доразвита в ПОДНС **несъвместимост на осъществявания представителен мандат със заемането на друга държавна или обществена длъжност**. В тази връзка е и принципът, предвиждащ, че народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба или да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. Няма право да участва в управителни или контролни органи на търговски дружества и кооперации, както и да получава друго възнаграждение по трудово правоотношение.

Два са по-характерните принципа, характеризиращи спецификите в режима на депутатите. На първо място, типичен за парламентаризма, е **принципът на свободния мандат**. Като класически принцип на съвременния конституционализъм той изразява независимост на депутата от преките му избиратели и свързаното с това задължение за представителство в интерес на целия народ. В този смисъл и КРБ постановява, че народните представители представляват не само

своите избиратели, а и целия народ, действайки въз основа на КРБ и законите и в съответствие със своята съвест и убеждения. Обвързването със задължителен мандат е недействително.

Друг типичен за народните представители принцип е **принципът на депутатския имунитет**. Неприкосновеността на депутата е законова привилегия, охраняваща достойнството му като специфична категория държавен служител, която се изразява в **невъзможност депутатите да бъдат задържани и срещу тях да се възбужда наказателно преследване освен за извършено престъпление от общ характер**. Изключение се допуска единствено с разрешение на НС, а когато то не заседава – на председателя му. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, но в такъв случай НС се известява незабавно, а ако то не заседава – председателят му.

Когато са налице достатъчно данни, че народен представител е извършил престъпление от общ характер, главният прокурор отправя мотивирано искане до НС, когато то не заседава – до неговия председател, с което се иска разрешение за възбуждане на наказателно преследване. Разрешение за възбуждане на наказателно преследване не се изисква при писмено съгласие на народния представител.

Депутатите не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в НС.

Свързана със статута и правомощията на депутата е и широко разгънатата **система от норми за етично поведение**, установена в ПОДНС. Тя регламентира следните по-важни задължения на народните представители:

➤ Да осъществяват своите правомощия при зачитане на върховенството на закона и защитата на обществения интерес, като се ръководи от принципите на необвързаност с частни интереси, откритост, отчетност и прозрачност, като се отнася с дължимото уважение към гражданите, независимо от политическите им пристрастия, служебното им положение и изразяваното от тях мнение.

➤ Да не осъществяват своите правомощия в частен интерес на физически или юридически лица, като не допускат да бъдат поставени във финансова зависимост или друга обвързаност с физически или юридически лица, която би могла да повлияе върху изпълнението на правомощията им.

➤ Да изпълняват правомощията си, без да търсят или получават материална или друга облага за себе си или за свързаните с тях лица

по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, като не могат да използват служебното си положение за получаване на специални привилегии или придобивки.

➤ Да не предприемат действия, накърняващи принципа на разделения на властите и независимостта на държавните органи.

В цялост поведението на народния представител следва да се основава на зачитане на авторитета на НС, уважение към другите народни представители и външни лица. В тази връзка е и изискването при участието си в заседания на парламента народните представители да нямат право да прекъсват изказващия се от място, да отправят лични нападки, оскърбителни думи, жестове или заплахи против когото и да било; да разгласяват данни, отнасящи се до личния живот или увреждащи доброто име на гражданите; да имат непристойно поведение или да извършват постъпки, които нарушават реда на заседанието.

При неизпълнение на тези изисквания на народните представители могат да се налагат **дисциплинарните мерки** напомняне, забележка, порицание, отнемане на думата, отстраняване от заседание и отстраняване до три заседания.

Пълномощията на народен представител се прекратяват предсрочно при подаване на оставка пред НС; при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, когато изпълнението на наказанието не е отложено, при установяване от страна на Конституционния съд на неизбираемост или несъвместимост и смърт.

Глава седма

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА

В исторически план президентската институция се заражда с идеята за отрицание на абсолютната монархическа власт. В теорията на конституционното право условно се приема, че съществуват два основни вида президент: силен и слаб. **Силният президент** е типичен за президентските републики, при които държавният глава оглавява изпълнителната власт и разполага с широки властнически правомощия в областта на вътрешната и външна политика, сигурността и отбраната на страната (САЩ, Русия). **Слабият президент** е преимуществено представителен и в този смисъл често определян от някои теоретици като номинален орган, като по-съществените му компетенции са главно на ниво участие във формирането на правителството (Германия, Италия). Междинно положение между тези две основни категории заема президентът, който разполага със значително разширени по обем правомощия в република, която не е президентска (Франция).

У нас, в исторически аспект, председателството на републиката, като замяна на монархическата власт, води началото си от 1946 г., но впоследствие, с приемане на Конституцията от 1947 г., бива заменено с т.нар. Президиум на НС, като вид колективен държавен глава. С Конституцията от 1971 г. някои от функциите на държавния глава са вменени на Държавния съвет, респ. неговия председател. С изменението ѝ от 1990 г. се въвежда институтът на председателя на републиката, поемащ част от функциите на Държавния съвет. КРБ за пръв път възприема принципа на пряко избираемия от народа президент.

7.1. Основни характеристики

Съгласно чл. 92 от КРБ президентът е **държавен глава, който олицетворява единството на нацията и представлява Р България в международните отношения**⁷⁰. **Основните характеристики**

⁷⁰ Повече виж в Сидерова, Е. Президентът като неутрална власт. София: Албатрос, 2012; Сидерова, Е. Президентът – гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд. // Годишник, том XVII. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2011, с. 106 - 114.

на президента като висш държавен орган могат да бъдат систематизирани в следните аспекти:

1) Като стоящ извън системата на властите и в качеството си на орган с обща компетентност, представляващ единството на нацията, президентът има основното предназначение да реализира глобалните национални интереси – териториална цялост, национална сигурност и просперитет на нацията.

2) Специфика в конституирането на президента е т.нар. дуализъм на изпълнителната власт, свързан със специфичното място което той заема в пирамидалната структура на властта. Държавният глава притежава решаващи властнически компетенции, без обаче да е титуляр на изпълнителната власт. В този смисъл се приема, че президентът е ангажиран с най-важните стратегически проблеми на управлението, докато кабинетът реализира само текущата държавна политика.

3) С оглед на факта, че упражнява решаващо влияние при осъществяването на държавната власт, теорията приема, че той не може да бъде безрезервно отнесен нито към силния, нито към слабия тип президент, в който смисъл и заема междинно положение между двете категории.

7.2. Избор на президент

Практически и в сравнителен план са познати различни **системи на избор на президент**:

➤ Пряк избор от народа.

➤ Чрез парламента – твърде подходящ за парламентарното управление с присъщите му конституционно гарантирани президентски правомощия от една страна, а от друга – с типичната за принципа на разделение на властите невъзможност държавният глава да се отзовава от събранието.

➤ При смесена система с избор от парламента и толкова делегати, избрани за случая, въведена за пръв път от Испанската конституция от 1931 г. и от конституциите на Федерална република Германия от 1949 г., където президентът се избира от Бундестага и равно число членове, избирани по пропорционална избирателна система⁷¹.

➤ Двустепенна система на избор – типична за президентските

⁷¹ Данев, Ц. Сравнително конституционно право. Развитие на конституционноправните институции. София, 1993, с. 148-149.

републики.

У нас президентът и вицепрезидентът се избират пряко от народа. Редът за избор на държавен глава е регламентиран в КРБ и Изборния кодекс. Избори за президент се произвеждат не по-рано от три месеца и не по-късно от два месеца преди изтичане на срока на пълномощията на действащия президент.

Съгласно чл. 93 от КРБ кандидатът за президент трябва да е навършил 40 години, да е само български гражданин и то по рождение, последните пет години да е живял на територията на страната, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода, да отговаря на условията за избиране на народен представител.

Президентът и вицепрезидентът не могат да бъдат народни представители, да изпълняват други държавни, обществени и стопански дейности и да участват в ръководството на политически партии. Кандидатирането се извършва с обща листа.

Изборът се провежда по мажоритарната система на абсолютното мнозинство, т.е. за избрана се счита двойката, получила повече от половината действителни гласове, но при условие че в гласуването са участвали повече от половината избиратели. При липса на такова мнозинство в седемдневен срок се произвежда втори тур, в който участват двамата кандидати, получили най-много гласове. Избран на втори тур се смята кандидатът, получил повече гласове.

Резултатите се обявяват от ЦИК веднага след тяхното определяне, но не по-късно от 48 часа от обявяване на изборния ден за приключен. Окончателните резултати от изборите за президент и вицепрезидент и след втория тур се обявяват от ЦИК в срок до три дни след изборния ден и се обнародват в Държавен вестник не по-късно от 7 дни след изборния ден.

Кандидатите за президент и вицепрезидент на републиката, партиите, коалициите и лицето, което представлява инициативния комитет, регистрирали кандидати, могат да оспорят законността на избора на президент и вицепрезидент пред орган, компетентен да сезира КС, в 7-дневен срок от обявяването на решението с резултатите от изборите от ЦИК, като този орган от своя страна в 15-дневен срок от обявяването на решението с резултатите от изборите, въз основа на постъпилото оспорване или по своя инициатива, може да сезира КС. Споровете относно законността на избора за президент се решават от

КС в едномесечен срок след изборите. При обявяване на незаконност на избора се произвеждат нови избори, не по-късно от два месеца от постановяването на съда.

В срок от седем дни след изборите президентът и вицепрезидентът полагат клетва пред НС. Значението на положената клетва е морално и политическо, тя има конститутивен характер и в този смисъл е акт на встъпване в мандат. Мандатът на президента е пет години, с възможност за преизбиране до два мандата. Предсрочното му прекратяване настъпва при точно определени основания: подаване на оставка пред Конституционния съд, трайна невъзможност за изпълнение на задълженията си поради тежко заболяване за срок от една година, държавна измяна, нарушение на КРБ и смърт.

При предсрочно прекратяване на мандата на президента вицепрезидентът встъпва в длъжността президент до края на мандата, като при невъзможност вицепрезидентът да встъпи в длъжност правомощията на президента се изпълняват от председателя на Народното събрание до избирането на президент и вицепрезидент⁷².

7.3. Правомощия и актове на президента

Президентските правомощия са регламентирани единствено на конституционното ниво (чл. 98 – 101 от КРБ). Предвид характера и естеството си, и с оглед сферата на прилагане, те могат да бъдат систематизирани в няколко основни групи функции.

Представителните функции на президента са в сферата на международните отношения, на нивото на които държавният глава представлява републиката пред други държави и висши държавни делегации, сключва международни договори в определените от закона случаи, назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Р България при международни организации по предложение на Министерския съвет, приема акредитивните и отзователните писма на чуждестранните дипломатически представители в страната.

Едни от решаващите функции на президента са **функциите му по отбраната и сигурността на страната**. Президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Р България, предвид което

⁷² В този случай, в двумесечен срок, се произвеждат избори за президент и вицепрезидент.

назначава и освобождава висшия команден състав на Въоръжените сили и удостоява с висши военни звания по предложение на Министерския съвет. Държавният глава оглавява Консултативния съвет за национална сигурност, където, в качеството си на главнокомандващ, взима решения. В съответствие с това той може обявява обща или частична мобилизация по предложение на Министерския съвет, както и положение на война при въоръжено нападение срещу страната или при необходимост от неотложно изпълнение на международни задължения, военно или друго извънредно положение, когато НС не заседава. В тези случаи то се свиква незабавно, за да се произнесе по решението на президента, в частност да го потвърди или отмени.

Конститутивните функции на президента се изразяват в правомощията му по назначаване и избор на други държавни органи. Президентът назначава и освобождава от длъжност държавни служители, определени със закон, главния прокурор и председателите на върховните съдилища по предложение на Висшия съдебен съвет, както и участва в конституирането на КС, като назначава 1/3 от членовете му. Особено съществено е участието му в предварителната фаза при съставяне на кабинета, в качеството на орган, предоставящ проучвателен мандат.

Въпреки че не притежава законодателна инициатива, президентът има решаващи **функции във връзка със законодателния процес**⁷³. Една от тези функции е правото на **отлагателно (супензивно) вето** като право на президента за еднократно, мотивирано връщане на вече гласуван закон за повторно обсъждане в парламента⁷⁴. Срокът за упражняване на вето е 15 дни от приемането на закона. Вето на президента може да касае целия закон, отделна негова част или отделни текстове на закона. Парламентът може да преодолее отлагателното вето с абсолютно мнозинство. Президентът е задължен да обнародва повторно приетият от НС закон в 7-дневен срок от получаването му.

Държавният глава е органът, който обнародва законите в Държа-

⁷³ Виж **Сидерова, Е.** Президентът в законодателния процес (за правото на Президента на Република България по чл. 101 от Конституцията да връща мотивирано за повторно обсъждане приети от Народното събрание закони). Автореферат на дисертация. Варна: Унив. издателство ВСУ, 2010.

⁷⁴ Повече виж **Сидерова, Е.** Парламентарното прегласуване на президентското вето – реалният ефект. // Правен свят, 2008, бр. юли, с. 169 – 173.

вен вестник и в този смисъл е изключителен субект на промулгацията. Законите се обнародват с указ, в 15 дневен срок от приемането им.

Други функции на президента, които не могат да бъдат отнесени към предходните категории, предвид сравнително разнородния им характер, са правомощията му да насрочва избори за НС и органи на местното самоуправление; да определя датата за произвеждане на национален референдум, когато за това има решение на Народното събрание; да утвърждава промени на границите и центровете на административно-териториалните единици по предложение на Министерския съвет; да награждава с ордени и медали; да дава и възстановява българско гражданство и да освобождава и лишава от него; да предоставя убежище; да опрощава несъбираеми държавни вземания; да наименува обекти с национално значение и населени места, както и да упражнява право на помилване.

Помилването на президента, представляващо опрощаване на част или на цялото наложено наказание, респ. замяната му с по-леко наказание, в случай на сезиране с молба на осъденото лице или по предложение на администрацията на местата за лишаване от свобода, следва да се различава от амнистията, упражнявана от парламента като средство, заличаващо напълно правните последици на извършено престъпление. Амнистирането обхваща големи групи осъдени, съответно изтъпяващи наказание лица (по групи престъпления или независимо от вида на престъплението, но между двете дати, посочени в закона за амнистията), докато помилването касае точно определено осъдено лице.

При осъществяване на правомощията си, президентът издава три вида актове:

- **укази**⁷⁵;
- **обръщения**;
- **послания**.

Указът на президентът е юридически ненормативен акт, пораждащ правни последици от момента на подписването му. Президентските укази подлежат на т.нар. контрасигнатура, т.е. задължение за преподписването им от премиера или съответния министър, в за-

⁷⁵ Повече виж Сидерова, Е. Указите на президента по чл. 101 от Конституцията (да връща мотивирано за повторно обсъждане приети от Народното събрание закони) и тяхната съдба. // Известия на Съюза на учените – Варна, серия „Хуманитарни науки“ 2’2005,1/2006, с. 54 – 66.

висимост от отрасловата му компетентност. По съществуто си контрастигатурата е акт на поемане на отговорност и пряка последица от конституционно прокламираната политическа неотговорност на президента. Не подлежат на преподписване само указите, с които се насрочват избори и референдуми, назначава се служебно правителство, възлага се проучвателен мандат, разпуска се НС, се връща или обнародва закон, както и укази, с които се определя организацията и редът на дейност на службите към президентството.

Обръщенията и посланията са неюридически актове с политически характер, чрез които президентът взема отношение по въпроси на вътрешната и външната политика или отправя призови към народа и парламента.

7.4. Вицепрезидент

Вицепрезидента е предвиден и съответно – установен като орган, подпомагащ президента при осъществяване на неговата дейност. Изборът на вицепрезидент се извършва при изисквания, условия и ред за избор на президент, като кандидатирането е с обща листа. На практика, тъй като е лишен от самостоятелни правомощия, значението на фигурата на вицепрезидента се свежда до два основни момента:

1) В случай на предсрочно прекратяване на правомощията на президента вицепрезидентът встъпва в изпълнението им до края на мандата.

2) Президентът може да възлага, съответно преотстъпва на вицепрезидента, самостоятелно да упражнява някои от следните правомощия: да назначава и освобождава от длъжност държавни служители в случаите, определени от закона; да дава, възстановява, лишава и освобождава от гражданство, да предоставя право на убежище и да упражнява право на помилване.

Вицепрезидентът не издава самостоятелни актове.

7.5. Отговорност на президента и вицепрезидента

В съответствие с духа и принципите на класическия парламентаризъм президентът е установен като политически неотговорен орган. В посочения смисъл е и конституционният текст, прокламиращ, че „президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията,

извършени при изпълнение на своите функции...“ (чл. 103 от КРБ).

Отговорността на президента и вицепрезидента е изключително и само наказателна по характер. Възниква в два случая :

- държавна измяна;
- нарушение на КРБ.

Процедурата за реализация на отговорността на държавния глава е твърде усложнена и в този смисъл е установена като гаранция за неоснователното ѝ поставяне в ход. Тя протича в две фази.

Първата фаза е парламентарна, при нея обвинението срещу президента се повдига по предложение най-малко на една четвърт от всички народни представители и се поддържа, ако за него е гласувано с квалифицирано мнозинство две трети от всички депутати.

Следващата фаза е преминаване на обвинението в КС, който е длъжен да се произнесе по него в срок от един месец. В отклонение от общия принцип заседанието е открито, с участието на страните, на които се дава възможност за лично обяснение пред съда, в частност – президентът има право да участва в производството със защита. В производството задължително участва и определен от НС народен представител, който да поддържа обвинението.

На президента се предоставят преписи от решението, писмените доказателства и протоколите, като в 15-дневен срок той може да представи или поиска събиране и на други доказателства. Допустими в производството са всички видове доказателства.

КС разглежда делото в състав най-малко 3/4 от всички членове и постановява решението си с тайно гласуване. С решението си съдът прекратява или отказва да прекрати пълномощията на президента или вицепрезидента. Когато съдът прекрати пълномощията на президента или вицепрезидента за държавна измяна, делото се изпраща на главния прокурор за образуване на наказателно производство от общ характер. Решението на КС се съобщава веднага на президента или вицепрезидента, на председателя на НС и на председателя на Министерския съвет.

Глава осма

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Решаващ при определяне на понятието „държавно управление“ е възприетия в КРБ принцип за разделение на властите (чл. 8 от КРБ). В този смисъл и като форма на социално управление то се разглежда в два основни аспекта. В широк аспект теорията го възприема като вид особена държавна дейност за постигане на целите, задачите и функции на държавата в условията на установената и ефективно функциониращата в нея система за разделение на властите. Така в съдържание на термина в широк смисъл се влага обобщената в цялост дейност на законодателните, изпълнителни и съдебни органи, функциониращи в пределите на присъщите им задачи и компетентност. В тесен смисъл държавното управление следва да се разбира единствено и само в онази част от единното държавно управление, която представлява реализация на изпълнителната власт. Разгледано от подобна позиция, то се явява ограничено до дейността на органи и институции, осъществяващи т.нар. изпълнително- разпоредителна власт, ангажирана с реализация на формираната в законите идея. Предвид на последното тя се установява, от една страна, като подзаконова, вторична по отношение на законодателната дейност, а от друга – като позитивно изпълнение на властта, т.е. такова, което не е свързано с административно правораздаване.

В доктрината съществуват два подхода при определяне на изпълнителната власт: формален, съгласно който правителствената функция обхваща установената от закона дейност на всички административни органи, и материален, приемащ изпълнителната власт като прилагаща общата държавна воля⁷⁶.

Съвременната същност на парламентарното управление се изразява в положение, при което парламентът формира държавната воля чрез издаваните от него закони, а кабинетът, представлявайки изпълнителната власт, се грижи за реализация на формализираната в тях идея. В този смисъл и класическият парламентаризъм свежда изпълнителната власт до (в чисто материален аспект) дейност по прилага-

⁷⁶ Данев, Ц. Цит. съч., с. 189.

не и изпълнение на законите.

Съгласно принципа на разделение на властите Министерският съвет (МС) е висш държавен орган с обща компетентност, титуляр на изпълнителната власт, за когото са типични две основни характеристики:

1) В качеството му на изпълнителен и разпоредителен орган на него е поверено цялото оперативно управление на държавните дела в различните сфери на държавна дейност и националното стопанство.

2) Дейността, която осъществява, е въз основа и в изпълнение на закона, предвид което се приема, че кабинетът извършва т.нар. вторична уредба на обществените отношения, основана на актовете на парламента.

Регламентация на МС е само и единствено на конституционно ниво (глава пета, чл. 105 – 116 от КРБ).

8.1. Образуване на Министерския съвет

Процедурата по формирането на кабинета е вътрешноприсъщ и типичен белег на парламентарния тип държава, който е и определящ за цялостната система на взаимоотношенията между титулярите на отделните власти. В нея вземат участие президентът, парламента и парламентарните групи.

До съставяне на ново правителство се стига в следните случаи:

1) в резултат на избор на ново НС, пред което старият кабинет трябва да подаде оставка;

2) при предсрочно прекратяване на мандата на кабинета в случай на гласуване вот на недоверие на МС или премиера, при приемане на тяхната оставка, както и при смърт на министър-председателя;

3) при неполучаване от страна на МС на искания от парламента вот на доверие, в този случай премиерът е конституционно задължен да подаде оставка.

Процедурата по конституиране на кабинета преминава през два етапа – предварителен и парламентарен.

В предварителния етап участват президентът и парламентарните групи. След консултации с тях президентът възлага на най-голямата по численост парламентарна група да предложи кандидат за премиер, на когото държавният глава възлага **проучвателен мандат**,

т.е. задължение в срок от седем дни да предложи проектолиста на бъдещия кабинет. Когато в 7-дневен срок кандидатът за министър-председател не успее да предложи състав на МС, президентът възлага мандата на избрания от втората по численост парламентарна група кандидат за министър-председател. Ако и в този случай не бъде предложен състав на МС, президентът възлага на някоя от следващите (по избор и без задължение това да е третата по численост) парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател. В случай на трети неуспешен мандат настъпва т.нар. **парламентарна криза** – положение, при което, предвид изчерпаните възможности за съставяне на правителство в рамките на действащия парламент, президентът назначава служебно правителство, разпуска НС и насрочва избори за нов парламент.

При успешно приключил предварителен етап се преминава към **втория парламентарен етап**, който е подразделен на два стадия: избор на премиер и избор на кабинет. При гласуване за министър-председател изборът е таен и положителен в случай на получено обикновено мнозинство. Така избраният кандидат предлага на парламента състава на правителството, броя, наименованието и видовете министерства. Гласуването на проектосъстава на кабинета също е тайно и положително при получено обикновено мнозинство. Гласува се ап block, т.е. листата в цялост, без възможност за подбор, съответно отхвърляне или одобряване на отделните кандидати, посочени в нея. С решение №20/23.12.1992 г. на КС се приема, че при избран кандидат за премиер, но отрицателен вот за проектосъстав, мандатът следва да се счита за неуспешно приключил.

Новоизбрания кабинет полага клетва пред НС.

Кабинетът е орган, без точно установен мандат. Приема, че неговият мандат съвпада с този на парламента, предвид изискването старият кабинет да подаде оставка пред новоизбраното НС.

8.2. Правомощия и актове на Министерския съвет

Правомощията на правителството са изпълнителни по характер, като чрез тях се осъществява висшата изпълнителна власт въз основа и в изпълнение на законите. Съгласно текстовете на чл. 105 – 107 от КРБ Министерският съвет има следните правомощия:

➤ ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на

страната в съответствие с КРБ и законите;

➤ осигурява обществения ред и националната сигурност, осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили;

➤ ръководи изпълнението на държавния бюджет и организира стопанисването на държавното имущество;

➤ сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона;

➤ отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите.

Кабинетът е длъжен да информира НС по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Р България от нейното членство в Европейския съюз. Когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, МС информира предварително НС и дава отчет за своите действия.

В изпълнение на своите функции кабинетът издава разпоредителни по характер и подзаконови по природа актове:

➤ **постановления;**

➤ **разпореждания;**

➤ **решения;**

➤ **правилници;**

➤ **наредби.**

Постановленията са юридически нормативни актове, които се приемат по основни въпроси от компетентността на кабинета. Те се делят на постановления, нормативни по характер, т.е. създаващи общи правила за поведение, и постановления, нормативни по предназначение, чрез които се приемат нормативни актове – правилници и наредби.

Разпорежданията и решенията са ненормативни по съдържание актове, чрез които се уреждат конкретни обществени или конкретни индивидуални отношения.

Правилникът е вид подзаконов нормативен акт, издаван с цел приложение на закона или за регламентация в устройството, структурата и дейността на отделни органи и институции.

Наредбата е акт, целящ конкретизиране на части от други нормативни актове или отделни разпоредби.

Всеки един министър също издава свои самостоятелни актове. В най-общ смисъл те следва да са подчинени на общите правителстве-

ни актове и закона, имат общодържавен характер и по същността си са административни актове, поднадзорни на прокуратурата.

Актовете на отделните министри са:

- **правилници;**
- **наредби;**
- **инструкции;**
- **заповеди.**

Заповедите и инструкциите са ненормативни актове, с последните се дават указания за прилагане на нормативни актове, за чието изпълнение издателят на инструкцията отговаря или е ангажиран да осигури. Правилниците, наредбите и инструкциите влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник, а заповедите – от деня на издаването им.

8.3. Отговорност на правителството

Правителствената отговорност е основен и най-типичен белег на парламентаризма. Тя е политическа по характер, логично съответствие и допълнение на неотговорността на държавния глава.

Отговорността на кабинета съществува в следните форми:

1) **Колективна и солидарна отговорност** на правителството за неговата дейност – произтича от присъщата солидарност на членовете на кабинета, която се поема за цялостната политика от всички министри предвид участието им в определянето ѝ.

2) **Специална отговорност на премиера** за цялостната политика на правителството.

Тези два вида отговорност се реализират пред НС посредством два института: вот на недоверие и вот на доверие. **Вот на недоверие** се гласува по инициатива на парламента, по предложение на 1/5 от народните представители и се приема с абсолютно мнозинство, т.е. повече от половината от всички народни представители. При отхвърляне на предложението за недоверие на МС ново предложение на същото основание не може да бъде направено в следващите шест месеца.

Вот на доверие се иска от кабинета по конкретен повод или за цялостната му политика. Решението се смята за прието, ако за него е гласувано с обикновено мнозинство: повече от половината от присъстващите народни представители. При неполучен вот на доверие премиера е конституционно задължен да подаде оставка на прави-

телството.

Министрите носят политическа отговорност пред правителството за незадоволителната си дейност. Исторически тя произтича от задължението им да управляват съобразно визията на кабинета и има за санкция задължение за подаване на оставка. Отделните министри отговарят и за **вреди**, причинени на граждани и юридически лица от техни незаконосъобразни актове, действия или бездействия, както и за вреди, причинени от действието на отменените им като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. Тази отговорност се реализира по реда на Закона за отговорност на държавата и общините за вреди. Членовете на кабинета не се ползват с имунитет на народни представители, в този смисъл могат да бъдат преследвани наказателно за деяния, извършени при или по повод на изпълнение на техните функции.

Глава девета

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

9.1 Общината – основна административно-териториална единица за осъществяване на местното самоуправление

Системата на местната власт (органите на местното управление) се изгражда в съответствие с административно-териториалното деление на страната. България е унитарна държава, териториално тя е единно държавно формиране. За да се осъществява рационално и диференцирано управление на обществото, територията на държавата е разделена на административно-териториални единици, които са подразделения от територията на Р България⁷⁷.

В терминологично отношение понятията „административно-териториално устройство” и „административно-териториално деление” се използват с еднакво съдържание⁷⁸. Те служат за разпределение на територията на една държава по дадени критерии, за да се определи териториалният обseg на компетентност и дейност на държавните органи.

Административно-териториалното устройство може да се разглежда като съвкупност от различни по степен и вид административно-териториални единици, които се намират във взаимозависимост, свързани са помежду си и образуват цялостна система. То служи за изграждането на местните органи на държавна власт и управление, докато административно-териториалното деление е метод за изграждане на административно-териториалното устройство на страната, посредством който територията на държавата се разделя на административно-териториални единици⁷⁹.

В обобщение може да се каже, че понятието „административ-

⁷⁷ Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, 2002, с. 614.

⁷⁸ Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 41.

⁷⁹ Димитрова, Д. За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България - историческо развитие и перспективи. // Известия, 2003, № 4, с. 70 – 78.

но-териториално деление” е по-тясно по смисъл и е част от съдържанието на понятието „административно-териториално устройство”. Административно-териториалното устройство е система, включваща, от една страна, административно-териториалното деление като метод за изграждане на административно-териториални единици и, от друга страна, начин за формиране на местните държавни органи в тези териториални единици. От тази позиция административно-териториалното устройство се определя като съзнателно провеждана дейност по разделяне на територията на страната на териториални общности и създаване на административни органи в тях, които да провеждат политиката на държавата и местните власти предвид тяхната йерархична съподчиненост, установена със закон⁸⁰.

Чрез административно-териториалното устройство се очертават териториалните рамки на компетентност на местните органи на изпълнителната власт и самоуправлението. Размерът и броят на степените на административно-териториалните единици следва да гарантират на местните органи ефикасно и оптимално изпълнение на възложените им от закона правомощия.

Честите административно-териториални промени, както и липсата на стабилност в административно-териториалното устройство на страната водят до известно разстройване в дейността на местните органи на държавна власт и управление, които се изграждат в съответствие със съществуващите видове и степени административно-териториални единици. Предвиденият правен ред също непосредствено се отразява върху стабилността на административно-териториалното устройство. Поради това въпросите, свързани с административно-териториалните промени, са преди всичко от компетентността на висшите държавни органи – президента и МС.

Стабилност не значи неизменност, но към ново административно-териториалното устройство се пристъпва обикновено по политически причини и съображения⁸¹.

Правната регламентация относно административно-територи-

⁸⁰ Станев, Х. и др. Административно-териториално устройство на Република България. София, 2000, с. 5.

⁸¹ Димитрова, Д. За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България - историческо развитие и перспективи. // Известия, 2003, № 4, с. 70 – 78.

алното устройство на Р България⁸² на първо място е уредено в чл. 135, ал. 1 от КРБ, а след това и в Закона за административно-териториалното устройство (ЗАТУРБ)⁸³. Според нашето законодателство основните административно-териториални единици са общините и областите.

Въпросът относно съдържанието на понятието „административно-териториална единица” е подробно изследван в нашата правна доктрина⁸⁴. То представлява част от територията на страната, служи като основа за изграждане на държавния апарат и очертава границите на компетентност на органите за държавно управление. На административно-териториалните единици не се придава характер на държавни образувания, изграждат се в пределите на унитарната държава при отчитане на демографски, историко-битови фактори, съществуваща инфраструктура, транспортни връзки и др. Независимо от степента и вида си всяка административно-териториална единица включва в състава си едно или повече населени места, между които има установени исторически, икономически и други връзки. Има за свой център населеното място, чието име носи. Тя е териториална основа за изграждане на системата от органи на държавната власт и управлението.

ЗМСМА и ЗАТУРБ определят условията и реда, при които се създават общини.

Съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗАТУРБ **условията за създаване на нова община са:**

1. население над 6000 души общо в населените места, които ще бъдат включени в общината;
2. наличие на населено място, традиционен обединяващ център, с изградена социална и техническа инфраструктура, осигуряваща обслужване на населението;
3. включване на всички съседни населени места, за които не съществуват условия за създаване на отделна община или които не могат да се присъединят към друга съседна община;

⁸² **Нейкова, М.** Районите за планиране в България или необходимостта от ново административно-териториално устройство. // Юридически сборник, 2018, том 25, с. 30 – 54.

⁸³ ДВ, № 63, 1995, посл. изм. ДВ, № 107, 2020.

⁸⁴ По-подробно виж **Станков, Б.** Административно-териториално устройство на НРБ. София, 1974 г., с. 52; **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999, с. 45.

4. максимална пътнотранспортна отдалеченост на населените места от центъра на общината не повече от 40 км;

5. възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община с приходи по смисъла на чл. 45, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните финанси⁸⁵ в размер не по-малко от половината от средното им равнище за страната по данни от последния годишен отчет за изпълнението на бюджетите на общините.

Тези условия важат и за общината, от която се отделят населените места. В случаите, когато географски, стопански, комуникационни, исторически и други причини правят невъзможно изпълнението на някои от посочените условия, МС може да вземе решение за създаване на нова община по реда на чл. 9 от ЗАТУРБ.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗАТУРБ **редът за създаване на община е:**

1. Искане за създаване на община от едно или от няколко населени места, изразено чрез подписка от най-малко 25 на сто от избирателите на тези населени места до съответния общински съвет. Искането се придружава със становища на кметовете на населените места за наличие на необходимите условия, посочени по-горе.

2. Общинският съвет в едномесечен срок установява наличие на условия за създаване на нова община и се произнася с мотивирано решение, което изпраща на областния управител.

3. В едномесечен срок областният управител проверява законосъобразността на искането и ако са спазени изискванията на закона, предлага на общинския съвет да вземе решение за провеждане на общ референдум в населените места, които следва да формират новата община.

4. Референдумът се провежда при условия и по ред, определени със закон.

5. При положителен вот на избирателите, в двуседмичен срок, областният управител внася писмен доклад в МС.

6. МС приема решение след писмено становище на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

⁸⁵ Чл. 45, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните финанси: Общинският бюджет включва приходи от: а) местни данъци - при условия, по ред и в граници, установени със закон; б) такси – при условия и по ред, установени със закон; в) услуги и права, предоставяни от общината; г) разпореждане с общинска собственост; д) глоби и имуществени санкции; е) лихви и неустойки; ж) други постъпления; з) помощи и дарения.

7. Решението на МС за създаване на нова община се изпраща на президента на Р България за утвърждаване.

Инициатива за създаване на нова община имат съответният общински съвет, областният управител или МС при спазване на горепосочената процедура.

Общината е основна административно-териториална единица. Тя се състои от едно или повече съседни населени места. В нея се създават съставни административно-териториални единици: кметства и райони. Кметството е населено място с население над 100 души с постоянен адрес. Територия на кметството е територията на населеното място. Наименование на кметството е наименованието на населеното място, което е негов административен център (чл. 14 и 15 от ЗАТУРБ).

Съгласно чл. 10 – 13 от ЗАТУРБ в столицата и в градовете с население над 300 000 души се създават райони. Райони могат да се създават и в градовете с население над 100 000 души по решение на общинския съвет. Територията на района е част от територията, включена в строителните и землищните граници на града. Наименованието на района се определя с акта за създаването.

Условията за създаване на райони в големите градове са следните: 1) население над 25 000 души в съответния район; 2) възможност за райониране на територията на съответните градове съобразно действащите им общи градоустройствени планове и в съответствие с трайни природо-географски или инфраструктурни делители; 3) изградена инфраструктура с районно значение за задоволяване на административни, социални и санитарно-хигиенни потребности.

Редът за създаване на район е следният: 1) общинският съвет, по предложение на кмета на общината, обсъжда проект за деление на града на райони и приема решение; 2) решението се изпраща за обнародване в Държавен вестник чрез областния управител, който се произнася по законосъобразността му в 14-дневен срок от датата на получаването; 3) решението на общинския съвет по т. 1 влиза в сила от датата на обнародването му в Държавен вестник. Териториалното деление на столичната община и на градовете с население над 300 000 души се извършва със закон.

Територия на общината е територията на включените в нея населени места, а нейно наименование е наименованието на населеното място, което е административният ѝ център. Населението на общи-

ната се състои от всички граждани, които имат постоянен адрес на територията ѝ.

Общината е основна административно-териториална единица, в пределите на която се осъществява самоуправление на населението. Това е територията, върху която живеят гражданите, които се намират в трайни публичноправни и гражданскоправни връзки и взаимоотношения с органите за самоуправление и администрация. Тя е седалище на общинските органи и може да има свои символи и почетни звания⁸⁶.

Съгласно чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет. Това означава, че е финансово самостоятелна при решаване на местните въпроси, което е обективна предпоставка за самоуправление на населението. Общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност, т.е. на населението от общината. Тази собственост се управлява, стопанисва и използва от общинските органи по реда на Закона за общинската собственост⁸⁷.

Местното самоуправление се осъществява пряко от гражданите или от избраните от тях общински съвети и кметове, които решават въпроси от местно значение в рамките на предоставената им компетентност⁸⁸.

Съгласно чл. 17, ал. 1 от ЗМСМА **местното самоуправление** се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
3. образованието;
4. здравеопазването;
5. културата;
6. благоустрояването и комуналните дейности;

⁸⁶ Стойчев, С. Цит. съч., 2002, с. 618.

⁸⁷ ДВ, № 44, 1996; посл. доп. ДВ, № 17, 2021.

⁸⁸ Димитрова, Д. Взаимоотношенията между общинския съвет и кмета на община. // Науката в помощ на бизнеса и обществото. Варна: Университетско издателство на ИУ – Варна, 2001, с. 57 – 61.

7. социалните услуги;
8. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
10. развитието на спорта, отдиха и туризма;
11. защитата при бедствия.

Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи, така и непосредствено – чрез референдум и общо събрание на населението. Местен референдум и общо събрание на населението се свикват и произвеждат при условия и по ред, определени със закон. Това е Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление⁸⁹, уреждащ условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Р България при осъществяване на държавната и местната власт.

Прякото участие се осъществява чрез:

- референдум;
 - гражданска инициатива;
- европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011;
- общо събрание на населението.

Референдум може да се произвежда както на национално, така и на местно ниво. Гражданска инициатива може да се провежда на национално, европейско и местно ниво, а общо събрание на населението – само на местно ниво. Разходите за произвеждането на местен референдум и общо събрание на населението се поемат от общинския бюджет.

Чрез разпоредбите на КРБ, ЗАТУРБ и ЗМСМА нашият законодател възприема и закрепва позицията, че общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, т.е. децентрализация⁹⁰ на държавната власт, а областта е административно-териториална единица за деконцентра-

⁸⁹ ДВ, № 44, 2009; посл. изм. ДВ, № 88, 2020.

⁹⁰ Димитрова, Д. Децентрализацията на държавната власт – предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество. // Качество на живот и хармония в обществото. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър”, 2003, с. 59 – 63; Нейкова, М. Децентрализацията – основен фактор за повишаване на ефективността на управлението. София: Новата цивилизация, 2013.

ция на централното държавно управление (централната изпълнителна власт).

Местното самоуправление е форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване на ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение⁹¹. В основата на деконцентрацията стои предаването (делегирането) на правомощия от централни държавни органи на териториални органи, които се назначават от централната изпълнителна власт и са на нейно непосредствено подчинение⁹².

9.2. Областта – административно-териториална единица за провеждане на държавната политика

Според действащото законодателство територията на Р България се разделя на 28 области. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на МС (чл. 6 от ЗАТУРБ). Броят на общините не се определя предварително. Правен аргумент за това е фактът, че законодателят допуска динамика в границите на общините по искане на избирателите и мотивирани предложения от страна на местните органи на изпълнителната власт и самоуправлението.

Както беше посочено, чрез административно-териториалното устройство се очертават териториалните рамки на компетентността на местните органи на изпълнителната власт и местното самоуправление. Областта е административно-териториалната единица, в чийто граници областният управител упражнява своите правомощия⁹³. Размерът и броят на степените на административно-териториалните единици следва да гарантира на местните органи ефикасно и оптимално изпълнение на възложените им от закона правомощия⁹⁴.

⁹¹ РКС № 9 от 2000 г. по КД № 6 от 2000 г. // ДВ, №80, 2000; Определение № 4 по КД № 13 от 1999 г. // ДВ, № 91, 1999.

⁹² **Димитрова, Д.** Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта. // Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 2007, том 78, с. 233 – 272.

⁹³ **Димитрова, Д.** Областният управител като орган на изпълнителната власт. Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“. Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, 2010.

⁹⁴ **Димитрова, Д.** За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България – историческо развитие и перспективи. // Известия, 2003, № 4, с. 70 – 78.

Както беше посочено, административно-териториалното устройство на страната е предмет на конституционна уредба (чл. 135 от КРБ). Според нея областта е горното ниво от структурата на административното деление на страната на административно-териториални единици.

Според чл. 142 от КРБ 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. Областта има административно предназначение и затова в нея не се създават изборни органи на местното самоуправление⁹⁵. Състои се от една или повече съседни общини и като административно-териториална единица има следните елементи: територия, наименование, граници, административен център и население. Територията ѝ е тази на включените в нея общини. Наименованието ѝ е на населеното място, което е административният ѝ център. За такъв се определя град, възприеман като традиционен културен и стопански център. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на МС. Населението на областта включва населението на съставните ѝ общини.

Когато разглеждаме въпроса за характеристиките на областта, освен посочените (териториална единица с административно предназначение за провеждане на регионална политика), трябва да отбележим, че за разлика от общината областта не е юридическо лице. Според чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет. Нашият законодател обаче не дава на областта качество на юридическо лице. Такова качество има областната администрация, която е юридическо лице на бюджетна издръжка (чл. 57, ал. 2 от ЗА).

Редът за създаване на област е уреден в чл. 4 – 6 от ЗАТУРБ, като се отчита: физико-географската обособеност на територията и наличието на град – традиционен културен и стопански център с изградена социална и техническа инфраструктура, и транспортна достъпност до него от населените места на областта.

⁹⁵ **Димитрова, Д.** Идеята за създаване на областен съвет и ефективното функциониране на икономиката. // Финансовата и счетоводната теория и практика в процеса на присъединяване към Европейския съюз. Варна: Наука и икономика, 2005, с. 414 – 421.

Областите у нас се създават само със закон. В мотивите към свое решение КС е изразил следното становище: анализът на чл. 135 от КРБ сочи, че всички административно-териториални единици се създават със закон, независимо дали това са предвидените в този конституционен текст общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1) или други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2)⁹⁶.

По-нататък, в същото решение, КС посочва, че друг е въпросът за промените в делението на територията на страната. В глава седма на КРБ няма разпоредби, уреждащи промените на създадените административно-териториални единици – закриване, сливане, разделяне и присъединяване. Член 98, т. 5 от КРБ разпорежда, че президентът на републиката утвърждава промени в границите и центровете на административно-териториалните единици по предложение на МС⁹⁷.

Основен принцип е, че областите се създават само със закон. Създаването и заличаването на административно-териториалните единици е от особена важност за функционирането на държавния апарат, затова тези обществени отношения са включени в прерогативите на законодателната власт⁹⁸. При действащата регламентация относно реда за извършване на административно-териториални промени е спазен принципът, че областите се създават само със закон – ЗАТУРБ.

Според чл. 26 от ЗАТУРБ промяна на границите на областта може да се извърши само по границите на съществуващи общини. Промяната се утвърждава с указ на президента по предложение на МС. Промяна на административния център и на наименованието на областта се утвърждава с указ на държавния глава по предложение на МС.

Редът за създаване и закриване на области съдържа в себе си въпроса за броя на областите. Идеята за административно-териториално деление, при което да има 9 области, се мотивира с това, че след окрупняването областите биха работили по-добре. Работата на областните управители и областните администрации би била по-ефективна поради икономия на средства и по-голяма организация на представи-

⁹⁶ РКС № 6 по КД №7/1995 г.// ДВ, № 59, 1995.

⁹⁷ В цитираното решение на Конституционния съд се анализира текст от отменената глава десета (отм. ДВ, № 65, 1995) – Административно-териториални промени от ЗМСМА.

⁹⁸ Цанков, В. Цит. съч., с. 46.

телството на изпълнителната власт по места. Окрупняването на областите съдържа и отрицателни страни и не би могло да се подкрепи.

Според чл. 6, ал. 1 от ЗАТУРБ територията на страната се разделя на 28 области и това деление, въпреки всички реформи, се запазва сравнително дълго време и при него административното управление е оптимално. Макар че в близкото минало у нас, по силата на Закона за създаване на административно-териториални единици – области (ДВ, № 65, 1987; отм. ДВ, № 77, 1991) и Указа за административно-териториални промени в страната (ДВ, № 78, 1987 – отм.) областите са 9. Краткото съществуване на това деление доказва, че разделянето на страната на малко на брой големи по територия административни единици е неефективно, защото държавните органи в тях са много отдалечени от населението на областта.

От изложеното относно реда за създаване и закриване на област може да се направи следният извод. Решението броят на областите да е 28 има редица положителни страни. По този начин местната администрация се доближава значително до населението. Това ѝ позволява да опознае по-добре неговите потребности и те да намерят по-добро и своевременно решение. Наред с това местното население има възможността да получава по-бързи и по-икономични административни услуги.

Глава десета

ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ – ПРАВОМОЩИЯ И АКТОВЕ

10.1. Правен статут на областния управител

Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта и осъществява държавното управление по места, осигурявайки съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (чл. 29, ал. 1 от ЗА)⁹⁹. Държавната власт се осъществява от държавен апарат, обхващащ системата от всички държавни органи, в това число органите на държавната и местната администрация, които упражняват изпълнителната власт: МС, министри, областни управители, кметове на общини.

Като държавен административен орган **областният управител се характеризира със следните белези:**

- Действа от името на държавата, като упражнява една от формите на държавната власт – изпълнителната. Има функции и задачи по непосредственото ръководство и оперативното осъществяване на държавното управление.
- Упражнява изпълнително-разпоредителна, подзаконова дейност. Неговите актове са подчинени на закона.
- Притежава властнически правомощия. Те се изразяват във възможността му да издава административни актове, които са задължителни за адресатите си. За изпълнението на тези актове може да се използва държавна принуда.
- Действа в рамките на определена компетентност. Правомощията на му се различават от тези на другите органи по предмет, обем и териториален обхват.
- Той е едноличен изпълнителен орган с обща компетентност и има определени правоотношения с другите органи в системата на държавния административен апарат.
- Назначава се по ред, установен със закон и се подпомага от областна администрация.

Административните органи могат да се подразделят на раз-

⁹⁹ Йонкова, Н. Областният управител. София: Институт за държавата и правото, БАН, 2013.

лични видове според съответни критерии. В зависимост от това дали органът е създаден по конституционен път, **административните органи се делят на такива, за които КРБ предвижда изрично създаването и правомощията им, и на такива, които не са изрично предвидени в основния закон.** Чрез КРБ се създават само най-важните органи за държавно управление. Те са гръбнакът на административния апарат в държавата¹⁰⁰. Такъв орган е и областният управител, чийто правен статут и правомощия са уредени на конституционно равнище в глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“.

Друга основна класификация на органите за държавно управление е на база на териториалните предели на възложените им правомощия. Според тази класификация се различават **централни и местни органи на държавно управление**, като областните управители се приемат за местни органи¹⁰¹. Аргумент за определяне на областния управител като местен административен орган е обстоятелството, че неговата компетентност е местна, т.е. компетентност по територия¹⁰². В чл. 19 ЗА подразделя органите на изпълнителната власт на централни и териториални. Като териториални органи са определени областните управители и кметовете на общини. В този случай понятието „териториален орган“ трябва да се разбира в смисъл на местен. Държавното управление по места се осъществява от областни управители, които се назначават от МС и са еднолични, местни, държавни органи на изпълнителната власт.

Според начина на конституиране (формиране) административните органи се подразделят на две групи – **избираеми и назначаеми**. По този белег областният управител се определя като назначаем орган. Назначаването му от титуляря на изпълнителната власт определя неговото място именно в системата на тази власт. Следователно той е държавен орган, а не орган на местното самоуправление.

Според характера и обема на компетентността им административните органи се подразделят на **органи с обща и органи със специална компетентност**. Органите с обща компетентност имат право

¹⁰⁰ Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998, с. 86.

¹⁰¹ Дерменджиев, И., Костов Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София, 2001, с. 87 – 87.

¹⁰² Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 82.

да разглеждат и решават всички или почти всички въпроси на държавното управление в съответната територия (определени териториални предели), да издават актове във всички области на изпълнителната дейност¹⁰³. Компетентността на областния управител е от типа обща компетентност, което означава, че той е призван да решава неограничен отнапред кръг от въпроси на територията на областта (здравеопазване, обществен ред, опазване на околната среда и т.н.)¹⁰⁴.

Понятието „обща компетентност“ е условно и означава, че съответните органи имат ръководни, контролни и координиращи функции спрямо ръководителите на отделните клонове на администрацията, без това да им позволява да изместват последните и да издават вместо тях административни актове (ТР 2-91-ОСГК). **Областният управител е орган с обща компетентност с оглед обхвата на компетентността му в предметно отношение.**

Според организационната си структура – дали се състоят от много или от едно лице и според това дали упражняват властническите си правомощия еднолично или колегиално – **административните органи биват еднолични и колегиални. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт** и като такъв притежава определени правомощия¹⁰⁵. В границите на предоставените му правомощия той издава заповеди.

Предвид изложеното може да се направи обобщение, че областният управител е конституционно установен, назначаем, местен държавен орган на изпълнителната власт с обща компетентност¹⁰⁶.

10.2. Компетентност и правомощия на областния управител, актове и отговорност

10.2.1. Компетентност на областния управител

Като понятие в административното право компетентността включва правомощията на даден държавен орган за управление да

¹⁰³ Къндева, Е. Цит. съч., 1998, с. 87.

¹⁰⁴ Балабанова, Х. Цит. съч., 1996, с. 82.

¹⁰⁵ Димитрова, Д. Правен статут на областния управител. // Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 2008, том 80, с. 285 – 318.

¹⁰⁶ Димитрова, Д. Областният управител като представител на централната изпълнителна власт. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2021, с. 88.

издава административни актове. Правомощията представляват конкретната реализация на компетентността в даден индивидуално определен случай. В този смисъл понятието „компетентност“ е по-широко по съдържание от правомощие, защото компетентността съдържа в себе си правомощията на даден орган.

Не всеки служител в един държавен орган, поначало компетентен да развива административна дейност, може да прави от негово име валидни волеизявления и да издава административни актове. По общо правило това са ръководителите на съответните администрации¹⁰⁷. Областният управител, като ръководител на областна администрация, е компетентният държавен орган на изпълнителната власт, който въз основа на своите правомощия издава съответните административни актове.

Предвид изложеното може да се направи обобщение, че **областният управител е местен орган на изпълнителната власт с обща компетентност да решава неограничен отнапред кръг от въпроси при осъществяване на децентрализираните дейности на държавната власт, който въз основа на съдържащи се в компетентността му правомощия издава съответни административни актове.**

Държавните органи, като субекти на публичните правоотношения, разполагат със съответни правомощия, които са основен елемент, изграждащ тяхната компетентност. В този смисъл **компетентността на областния управител е неговата възможност да упражнява властническите си правомощия и да участва като страна в правни отношения в сферата на държавното управление.**

Компетентността на органа на изпълнителната власт като автор на административния акт е условие за законосъобразност на издаваните от него административни актове. Нарушаването на изискванията за компетентността на административните органи води до нищожност на административния акт¹⁰⁸. За да е законосъобразен, административният акт следва, на първо място, да е издаден от компетентен орган (арг. от чл. 146, т. 1 от АПК), т.е. от орган, оправомощен за това в пределите на неговата компетентност. Административният орган трябва да е компетентен по материя, по място и по степен. Съответно на това некомпетентността може да бъде материална, терито-

¹⁰⁷ Лазаров, К. Административно право. Феня, 2000, с. 97.

¹⁰⁸ Виж Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Феня, 1999 (цитираното от него решение 2 - 91- ОСГК, с. 21).

риална и по степен (ТР 2-91-ОСГК).

От тук произтичат **трите основни вида компетентност – по материя, по територия и по степен**, разграничени и в правната доктрина¹⁰⁹.

Материална или предметна компетентност означава административният орган да може да издаде даден акт при упражняване на законово уредените му правомощия¹¹⁰. Когато органът няма правомощие да извършва определени действия или да издава определени административни актове, това означава, че му липсва материална компетентност по въпроса, с който е сезиран. Липсата на материална компетентност е порок на административния акт, който води до неговата нищожност. Изложеното се отнася в пълна степен за областния управител. Той е компетентен да издава актове само в границите на предоставената му в нормативните актове предметна компетентност, т.е. в кръга на своите властнически правомощия. Ако областният управител издаде административен акт извън правомощията си, актът ще бъде нищожен.

Териториалната компетентност, наричана още местна, не се отнася за всички административни органи, а само за местните (например кметове на общини, областни управители). Само тяхната компетентност е териториално ограничена. Централните органи на изпълнителната власт (МС, министри) имат централна компетентност, която се простира на територията на цялата страна¹¹¹. Областният управител, като местен орган, има право да издава актове и да извършва действия в качеството си на административен орган само на територията на съответната област. Неговата териториална компетентност се ограничава от два критерия: първо, попадане на адресатите на акта в територията на компетентност на органа, и второ, наличието на пряка връзка на предметното съдържание на акта с територията, в която е компетентен органът¹¹².

Областният управител има териториалната компетентност само на територията на съответната област, която се определя в зависимост от административно-териториалното деление на страната. Примерен

¹⁰⁹ Лазаров, К. Цит. съч., 2000, с. 98.

¹¹⁰ Къндева, Е. Цит. съч., 1998, с. 78; Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 18 – 25.

¹¹¹ Къндева, Е. Цит. съч., с. 78.

¹¹² Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2000, с. 26 – 27.

случай, в който се проявява териториалната компетентност на областния управител, е следният. ЗДСб дава на областния управител както правата, така и задълженията по законосъобразното и целесъобразно управление на имотите държавна собственост. Материалната му компетентност ще е винаги налице, когато се касае до имот държавна собственост. Териториалната компетентност е на този областен управител, на чиято територия на областта е местонахождението на имота. Ако областният управител издаде административен акт извън обхвата на териториалната си компетентност, актът ще бъде нищожен.

Този извод следва от разпоредбата чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗА, съгласно която областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта. По силата на чл. 80, ал. 1 от ЗДСб, имот държавна собственост, който се владее или държи без основание, който се ползва не по предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител. В случай че областният управител е излязъл извън рамките на правомощията си, като е постановил изземване на недвижим имот държавна собственост, който не се намира на територията на управляваната от него област, заповедта му ще е нищожна, тъй като е издадена при липса на териториална компетентност на издателя ѝ.

За определянето на **персоналната компетентност** са меродавни правните норми, които уреждат устройството на различните по степен административни органи и разпределят компетентността им¹¹³.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от АПК административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона, т.е. административният акт трябва да бъде издаден от овластения за това орган съобразно предоставената му компетентност по степен. Нарушаването на този принцип води до неговата нищожност (ТР № 2/1991 г. на ОСГК на ВС). Овластен орган да издаде даден акт е този, чиято компетентност произтича от нарочна законова уредба или от заеманата длъжност, очертаваща правомощията на административния орган. Персоналната компетентност не се свежда до индивидуализация на конкретно физическо лице, а до това дали конкретно физическото лице има качеството на административен орган, в случая – областен управител.

Когато нормативен акт не определя органа, който трябва да изда-

¹¹³ Къндева, Е. Цит. съч., с. 78; Стайнов, П., Ангелов, А. Ръководство по административно правосъдие. София, 1945, с. 33; Лазаров, К. Цит. съч., 1999, с. 12.

де административен акт по въпроси от компетентността на органи на общината, административният акт се издава от кмета на общината, а в случаите по чл. 46 от ЗМСМА – от кмета на кметството или на района съобразно правомощията им. Актовете, свързани с управление на държавна собственост, се издават от областните управители (чл. 23 от АПК).

Административен акт, издаден от некомпетентен по степен орган, е нищожен. Без значение е обстоятелството дали възприетото с него разрешение съответства на материалния закон (р. 4903-98-III отд. ВАС).

10.2.2. Правомощия на областния управител

Правомощието е предвидена от закона възможност да се осъществяват определени действия (изпълнение на задължения) или да се изискват определени действия или бездействия (реализиране на права). Най-важната характеристика на тези правомощия е, че техният носител не разполага с възможността да ги упражнява или не по свое усмотрение. Органът на държавно управление, който притежава компетентността, има не само възможността да упражнява съдържащите се в нея правомощия, но и е длъжен да ги упражнява. Компетентността на органите за държавно управление трябва да се различава от техните правомощия¹¹⁴. Защото правомощията се съдържат в компетентността и произтичат от нея. Властническите правомощия на всеки държавен орган в тяхното единство определят границите на неговата компетентност.

Правомощията на областния управител са предвидената от закона възможност той да бъде носител на права и да изпълнява задължения, които са властнически по своя характер. Вярно е, че държавните органи са длъжни да упражняват своите правомощия винаги, когато са компетентни в дадена ситуация. Но това задължение произтича не само от тяхната компетентност, а и от характеристиките на държавната власт, чиито носители са те. Областният управител е орган на изпълнителната власт, а държавната власт е правно гарантираната възможност за осъществяване на общо задължителната държавна воля¹¹⁵. Затова той не може да откаже да осъществи своите правомощия, винаги когато се окаже, че е компетентният орган.

¹¹⁴ Димитрова, Д. Цит. съч., 2010.

¹¹⁵ Баламезов, Б. Цит. съч., с. 9.

Конкретните правомощия на областния управител, техният характер, обем и начини за осъществяването им, се обуславят от функциите и задачите, които са му възложени от държавата по принципа за разделение на властите, както и от мястото му в държавната йерархия. Той е местен едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (чл. 19, ал. 3 и чл. 29, ал. 1 от ЗА).

Правомощията на областния управител са уредени на първо място в чл. 143, ал. 3 от КРБ, след това основно в чл. 31, ал. 1 от ЗА, в редица текстове на ЗДСб, в чл. 7, ал. 1 от УПОА и в много други нормативни актове от текущото законодателство. Не може да се очаква, че в един текст на КРБ или ЗА могат да се уредят всички правомощия на областния управител. В тях трябва да се определят само основните функции и задачи на този важен държавен орган. Правомощията на областния управител, уредени в чл. 31, ал. 1 от ЗА, са само примерно посочени, а не изчерпателно изброени. Конкретните правомощия, които се възлагат на областния управител като представител на държавата на територията на областта, се определят със специални закони и подзаконовни актове, регулиращи обществените отношения в отделните стопански и социални сфери.

Като орган на изпълнителната власт с обща компетентност областният управител упражнява много и различни **правомощия**, които могат да се групират **според предметното им съдържание**. Предлагаме следната **класификация на правомощията на областния управител**:

- **Ръководни (управленски) правомощия.** Областният управител провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт. Осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на стратегии и програми, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация. Ръководи областния съвет за развитие и участва в регионалния съвет за развитие при условия и по ред, определени в Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие.

- **Контролни правомощия.** Областният управител осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява

ва административен контрол по изпълнението на административните актове. Той упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация, като оспорва незаконосъобразните актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния административен съд или отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините. Координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта.

- **Организационни (координиращи) правомощия.** Областният управител организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия. Той председателства съвета по сигурност. Координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост. Отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта.

- **Представителни (процесуални) правомощия.** Областният управител осъществява международните контакти в областта на регионално ниво. Той ръководи и представлява (включително процесуално) областната администрация.

- **Правомощия на работодател и на орган по назначаването.** Областният управител утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в областната администрация. Има правомощия на орган по назначаване на държавните служители по ЗДСл и правомощия на работодател по трудовите правоотношения по КТ. Командирова със заповед служителите и работещите по трудово правоотношение в областната администрация.

- **Правомощия на административнонаказващ орган (правоиздавателни правомощия).** Областният управител може да съставя актове за установяване на извършено административно нарушение и да налага административни наказания по реда на ЗАНН.

10.2.3. Актове на областния управител

Въз основа на своите правомощия областният управител издава съответни актове. Прието е, че едноличните органи издават, а коле-

гиалните приемат своите актове¹¹⁶. Според изричните разпоредби на чл. 32, ал. 1 от ЗА и чл. 7, ал. 3 от УПОА, въз основа на своите правомощия областният управител издава юридически актове – заповеди; също така областните управители могат да издават и неюридически актове – декларации, изявления и обръщения, които не пораждаат правни последици¹¹⁷. Чрез такива актове се изразява отношение по различни въпроси от политическия живот на страната.

Юридическите актове на областния управител носят наименованието „заповеди”. По предметно съдържание, ред за издаването им и правната им природа голяма част от тях имат характер на индивидуални административни актове. Но посоченият държавен орган издава и редица други актове, които също имат своето важно практическо значение. Всички актове на областния управител обаче са ненормативни – не съдържащи абстрактни правни норми и тяхното действие се изчерпва с еднократното им изпълнение.

Както вече беше посочено, голяма част от заповедите на областния управител са от категорията на индивидуалните административни актове. Тук ще дадем някои характерни примери.

На основание чл. 32, ал. 2 от ЗА областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини и да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети¹¹⁸. Според чл. 32, ал. 3 от ЗА заповедите на областния управител, с които отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини, могат да се обжалват пред съответния административен съд. Когато областният управител прецени, че актът на кмета на общината е незаконосъобразен, го отменя. Заповедта, с която се отменя като незаконосъобразен акт на кмет на община, е индивидуален административен акт, с нея областният управител осъществява контрол за законосъобразност (определение 7004-99-II отд. ВАС; определение № 290/2000 г. на ВАС по адм. д. № 6688/99 г.).

По чл. 22, т. 3 от Закона за лечебните растения (ДВ, № 29, 2000) позволително за ползване на лечебни растения се издава от областния управител, когато ползването е от земеделски земи, води и водни обекти, държавна собственост, в границите на населените места

¹¹⁶ Стойчев, С. Цит. съч., 1995, с. 311.

¹¹⁷ Пак там.

¹¹⁸ Димитрова, Д. Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. // Известия, 2005, № 4, с. 91 – 99.

и в поземления фонд, след заплащане на такса в областната администрация. Това „позволително“ има характер на лицензионен акт. Лицензионният административен акт е конститутивен разрешителен индивидуален административен акт с външно действие, с облагодриятстващ характер, издаван предимно в условията на оперативна самостоятелност, създаващ на конкретен субект правото да извършва контролирани от държавата дейности или действия¹¹⁹.

Областният управител притежава правомощие по опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта (чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗА). Държавен имот, който се владее или държи без основание, който се ползва не по предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител (чл. 80, ал. 1 от ЗДСб). Случаите, в които заповед на областен управител, издадена във връзка с уредения със ЗДСб режим на надзор и актуване на имотите, представляващи държавна собственост, подлежи на обжалване по реда на АПК, са изрично посочени в ЗДСб – чл. 80, ал. 3. **Заповедите на областния управител по чл. 80 от ЗДСб притежават белезите на индивидуални административни актове.** В хипотезата на чл. 80 от ЗДСб заповедта на областния управител за изземване на държавен имот се изпълнява по административен ред със съдействието на полицията и е индивидуален административен акт, тъй като с нея непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани, или организации, които владеят или държат дадения имот.

Вече беше посочено, че не всички заповеди са индивидуални административни актове, тъй като някои от тях имат вътрешнослужебен характер. ВАС трайно и последователно е установил в своята практика, че заповедите на областните управители, с които се актуват или деактуват недвижими имоти като държавна собственост, не са индивидуални административни актове и като такива не подлежат на обжалване по съдебен ред, тъй като представляват вътрешнослужебни актове (определение 2299-99-5 чл. с-в ВАС; определение 6778-99-III отд. ВАС; определение 7055-99-II отд. ВАС). В същия смисъл е и съдебната практика след приемането на АПК. Сам по себе си актът за държавна собственост, съставен по реда на чл. 70 и сл. от ЗДСб, представлява официален удостоверителен документ, установяващ

¹¹⁹ По подробно за лицензионните административни актове виж **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. София: Сиела. 1998, с. 30.

правото на собственост на държавата. В качеството си на такъв е носител на информация за всички имоти и вещни права, които са държавна собственост, и има доказателствено значение – арг. от чл. 114, ал. 1 от ППЗДСб. Според константната практика на ВАС актуването и деактуването на имоти държавна собственост не представлява изпълнително-разпоредителна дейност. Вписването или отписването на даден имот в актовете книги за държавна собственост е техническо действие, свързано с отчета, регистрацията и ръководството на държавните имоти¹²⁰.

Редът и формата за актуване на имот като държавна собственост (чл. 70 ЗДСб) представляват вътрешнослужебна дейност на администрацията при областния управител. Властническото волеизявление на областния управител, с което той утвърждава съставения акт за държавна собственост, съответно нарежда да се отпише конкретен имот от актовете книги, също е вътрешнослужебен акт, който поражда права и задължения единствено за органите по актуването на държавна собственост, подчинени на областния управител. Това волеизявление не поражда никакви права или задължения за граждани, организации или други административни органи и следователно не ги засяга, поради което последните не могат да го оспорят¹²¹.

От вътрешнослужебен характер са и заповедите на областния управител, с които утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в областната администрация (чл. 7, ал. 1, т. 24 от УПОА), с които назначава служителите и работещите, (чл. 7, ал. 1, т. 27 от УПОА), с които ги командирова (чл. 7, ал. 1, т. 28 и 29 от УПОА), с които назначава ликвидационни съвети на прекратени организации по § 12 от ПЗР на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (определение 193-92-III г.о. ВС).

По-горе са разгледани заповедите на областния управител, имащи характер на индивидуални административни актове. **Възниква въпросът може ли този орган да издава заповеди, които са общи административни актове.** На този въпрос следва да се отговори положително.

Според чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ областният управител обявява със

¹²⁰ Решение № 2871 от 20.03.2007 г. по адм. д. № 8440/2006 г., V отд. на ВАС, Решение № 7377 от 10.07.2007 г. по адм. д. № 11868/2006 г., V отд. на ВАС.

¹²¹ Определение от 14.01.2009 г. по адм. д. № 4949/2008 г. на Административен съд - София град.

заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта – тя съдържа определени в закона реквизити и влиза в сила незабавно, като се разгласява чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ). Заповедта на областния управител по чл. чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ има характер на общ административен акт. Тя е с еднократно действие, но с нея се създават задължения за неопределен брой лица и се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване.

АПК урежда още един вид административни актове – нормативните (чл. 75 от АПК)¹²². Нормативни административни актове могат да издават МС, министрите и общинските съвети¹²³. Чрез тези разпоредби изчерпателно са посочени видовете нормативни административни актове и органите, които могат да ги приемат или издават. **Областният управител издава заповеди** в границите на предоставените му правомощия (чл. 32, ал. 1 от ЗА). **Те не са нормативни административни актове**, защото не съдържат административноправни норми и не се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен в тяхната цялост или за прилагане на отделни техни разпоредби.

Като административнонаказващи органи областните управители могат да налагат административни наказания за извършени административни нарушения по редица специални закони. Ще посочим за илюстрация някои примери. Според чл. 41 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи нарушенията по този закон се установяват с актове на длъжностното лице, определено от областния управител по местонахождението на имота. Наказателните постановления се издават от областния управител по местонахождението на имота или от упълномощено от него длъжностно лице. Областният управител има и административнонаказателни правомощия, свързани

¹²² Нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Те се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Нормативни административни актове се издават от изрично овластени от КРБ или от закон органи, като компетентността за тяхното издаване не може да се прехвърля (чл. 76 от АПК).

¹²³ Въз основа и в изпълнение на законите МС приема постановления, разпореждания и решения, а с постановления се приемат правилници и наредби (чл. 114 от КРБ). Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 от КРБ). Общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения (чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА).

с установяване и налагане на административни наказания на лица, виновно нарушили реда и условията за провеждане на избори (чл. 496, ал. 3 от Изборния кодекс). Актовете за установяване на посочените в чл. 496, ал. 1 от Изборния кодекс нарушения се съставят по решение на съответната изборителна комисия в съответствие с правомощията ѝ, а наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в тридневен срок от получаване на преписката с изключение на тези нарушения, при които наказателните постановления е предвидено да се издават от председателя на ЦИК или от оповомощени от него длъжностни лица.

Наказателните постановления не са административни актове. Те имат характер на правораздавателен акт. По своето предметно съдържание наказателното постановление е правораздавателен акт на особена административнонаказателна юрисдикция, чрез който се установява фактът на административното нарушение и се свързва с точно определено лице, на което се налага съответстващото по закон административно наказание¹²⁴. Налагането на административни наказания по административен ред е форма на административно правораздаване, тъй като се осъществява от административни, а не от съдебни органи¹²⁵. В този смисъл **областният управител се явява особена административнонаказателна юрисдикция за налагане на административни наказания, който осъществява тази възложена му от държавата дейност с оглед реализирането на един от видовете отговорност – административнонаказателната.**

Освен посочените до тук актове областният управител представя ежегодни доклади за дейността и състоянието на областната администрация в МС (чл. 6, ал. 1 от УПОА). Той има и право, на основание чл. 37, ал. 1 от Закона за опазване на земеделските земи, да прави предложения пред Комисията за земеделските земи за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Тези доклади и предложения също са от вътрешнослужебен характер. Подобни актове са волеизявления на компетентен държавен орган на изпълнителната власт, но това не е достатъчно условие те да бъдат административни. С тях нито се създават правни норми (нормативни актове), нито се създават права или задължения, или се засягат права, или законни интереси на отделни граждани или организации (инди-

¹²⁴ Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 285.

¹²⁵ Димитров, Д. Административно правораздаване. София, 1995, с. 93.

видуални или общи административни актове). С вътрешнослужебните актове се дават разпореждания и указания на подчинените или се отправят предложения, мнения и становища до висшестоящите в служебната йерархия.

От изложеното се вижда, че областният управител е овластен с широк кръг правомощия в много сфери на обществения живот. Въз основа на това издава своите актове, които не подлежат на оспорване по административен ред пред по-горестоящ административен орган (чл. 82, ал. 1, т. 5 АПК). Те могат да бъдат оспорени пред съда по отношение на тяхната законосъобразност (арг. чл. 145 от АПК).

Глава единадесета

КМЕТ НА ОБЩИНА, РАЙОН И КМЕТСТВО

11.1. Кметът – орган на изпълнителната власт в общината. Конституиране и мандат на кмета на общината

В системата на местните органи КРБ предвижда кметската институция. В исторически аспект това е орган с традиции не само в Европа, а и у нас. Първоначално възниква като недържавна институция и е проявна форма на участие на местното население в управлението на своите дела¹²⁶. От Освобождението до 1934 г. кметът се избира от общинския съвет (в градските и селските общини), след което се назначава от министъра на вътрешните работи за градовете и от областния директор за селата. В различни периоди кметската институция е регламентирана като едноличен или колективен орган. Като колективен орган кметството е създадено през 1978 г. с изменение в Закона за народните съвети¹²⁷.

С приложение на принципа за разделение на властите и в контекста на общата регламентация на кметската институция в КРБ кметът не е орган на местното самоуправление, а е орган на изпълнителната власт. У нас обаче традиционно тази институция се разглежда на плоскостта на самоуправляващите се общности¹²⁸.

Кметът е орган на изпълнителната власт в общината (чл. 139, ал. 1 от КРБ) **с обща компетентност** и се избира пряко от населението по мажоритарната избирателна система за срок от 4 години. В чл. 2, ал.2 от ЗМСМА са предвидени съставни административно-териториални единици в общините – кметства и райони. Въпреки терминологичното съвпадение с кметството като колективен орган понастоящем

¹²⁶ Такъв орган е имало през почти цялата история на България, като през отделни периоди е изпълнявал различни властнически функции. Напр. според проф. С. Бобчев (Титли и служби в областното управление на старовремска България) „титлата кмет се е употребявала като название за обозначаване на избрания председател на селото“.

¹²⁷ Като колективен орган кметството се състои от кмет, заместник-кметове, секретар и народни съветници в кметството.

¹²⁸ В подкрепа на това твърдение са редица текстове от ЗМСМА – чл.44, ал.1, т.1,5,6 и др.

законът влага друг смисъл в понятието „кметство“ – разглежда го като териториално подразделение, в което се избират съответните органи.

Правното положение на кмета се изяснява на първо място с легалната му дефиниция, дадена в КРБ: **кметът е орган на изпълнителната власт в общината** (чл. 139, ал. 1 от КРБ)¹²⁹. Кметът е избран орган, като на първо място начинът за осъществяване на избора е посочено в основния закон – съгласно чл. 139, ал. 1, пр. 2 от КРБ той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон. КРБ допуска избирането да стане пряко от населението на съответната административно-териториална единица (община, район, кметство) или косвено – от съответния общински съвет. Този дуализъм в КРБ се конкретизира от разпоредбите на чл. 38, ал. 2 от ЗМСМА: кметът на общината, както и кметовете на райони и кметства се избират пряко от населението за срок от 4 години при условия и по ред, определени с Изборния кодекс.

Законодателството определя пасивното избирателно право, т.е. условията, на които трябва да отговарят лицата, кандидати за кмет. Право да бъдат регистрирани като кандидати за кмет или общински съветници имат лица с българско гражданство, които нямат друго гражданство извън ЕС; имат избирателни права (навършени 18 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода); трябва да са с постоянен или настоящ адрес на територията на съответната община.

Право да бъдат избирани за кметове имат български граждани, които имат избирателни права и са с адресна регистрация в съответната община. Изборът на кмет се извършва в съответствие с мажоритарната избирателна система, при което за избран се счита кандидатът, получил повече от половината от действителните гласове. Когато на първия тур на изборите никой от кандидатите за кмет не е избран, се провежда втори тур, наречен балотаж. Мандатът на кмета на общината, на кмета на кметството и на кмета на района е 4-годишен и започва от полагането на клетвата по чл. 32, ал. 1 от ЗМСМА¹³⁰.

¹²⁹ Аналогично следва да бъде определението за кмет в съставните административно-териториални единици – районите и кметствата. Към момента на приемане на КРБ те не са съществували и поради това определението е дадено само за ниво община.

¹³⁰ Чл. 32, ал. 1 (Изм. ДВ, № 69, 2006). Общинските съветници и кметовете полагат следната клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на гражданите от... община и да работя за тяхното благоденствие“.

Пълномощията на кмета се прекратяват предсрочно при следните условия (чл. 42, ал. 1 от ЗМСМА):

1) при подаване на оставка чрез председателя на общинския съвет до общинската избирателна комисия;

2) при трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от 6 месеца поради заболяване или при смърт;

3) при поставяне под запрещение;

4) при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер или на лишаване от право да заема държавна длъжност;

5) при неизпълнение на задължението по чл. 41, ал. 3 от ЗМСМА;

6) при извършване на административно-териториални промени, водещи до промяна на постоянния адрес в общината или кметството;

7) при извършване на административно-териториални промени, водещи до закриване на общината, района или кметството;

8) при избирането му за народен представител, министър или областен управител, при назначаването му за заместник-министър или заместник-областен управител, или когато заеме друга длъжност по трудово или служебно правоотношение;

9) при нарушаване на забраните по чл. 41, ал. 1;

10) при неоснователно отсъствие от работа за повече от един месец;

11) при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество;

12) при установяване на неизбираемост;

13) при смърт.

Когато пълномощията на кмет са прекратени предсрочно, общинският съвет избира временно изпълняващ длъжността кмет за срок до полагане на клетва от новоизбрания кмет. За временно изпълняващ длъжността кмет на общината или кмет на района се избира един от заместник-кметовете на общината, съответно на района. Когато няма назначен заместник-кмет, временно изпълняващ длъжността кмет на общината или кмет на района се избира по предложение на общинския съветник.

Компетентността на общинския кмет е определена в ЗМСМА. Кметът на общината участва в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас. Той назначава безсрочно главен секретар

на общината. На основание чл. 44, ал.1 от ЗМСМА има следните правомощия:

- Ръководи цялата изпълнителна дейност на общината.
- Насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи.
- Назначава и освобождава от длъжност началниците и служителите в общинската администрация, като налага предвидените от закона дисциплинарни наказания.
- Отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните структури на министерството на вътрешните работи.
- Организира изпълнението на общинския бюджет, включително своевременното изпълнение на утвърдените от общинския съвет показатели по чл. 52, ал. 2 за районите, кметствата и населените места с кметски наместници.
- Организира изпълнението на решенията на общинския съвет и се отчита пред него за това.
- Организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, актовете на президента на републиката и Министерския съвет.
- Организира и провежда дейността по защита на населението при бедствия и аварии.
- Изпълнява функции на длъжностно лице по гражданското състояние и др.

Правомощията, които кметът притежава, имат общ характер, като му е предоставено по общ и принципен начин да ръководи местните дела.

В изпълнение на своите правомощия кметът на общината издава **заповеди** (чл. 44, ал. 2 от ЗМСМА). Под формата на заповед кметът издава индивидуални¹³¹ и общи¹³² ненормативни актове. При индивидуалните административни актове адресатът е винаги конкретно и персонално посочен, индивидуализирано и конкретизирано е и предметното съдържание на съответното правно отношение. Общият ненормативен акт е конкретно правило за поведение, адресирано до неопределен кръг правни субекти или субекти, които са определени по някакъв общ признак.

¹³¹ Напр. Заповед за назначаване на служител в общинската администрация.

¹³² Напр. Заповеди за опазване на обществения ред.

Кметът издава и още един вид актове – **наказателните постановления**. Те са израз на административнонаказателната форма на проявление на притежаваната от него изпълнителна власт. Наказателното постановление представлява по своята правна същност правораздавателен акт.

Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго. Общинският съвет може да отменя административните актове, издадени от кмета на общината, които противоречат на актове, приети от съвета, в 14-дневен срок от получаването им. В същия срок съветът може да оспорва незаконосъобразните административни актове, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд¹³³.

Един от основните критерии за гарантиране на демократичността на местната власт е съотношението в правомощията и властническите функции на общинския съвет и кмета. Връзката между представителната и изпълнителната власт на местно ниво не трябва да се разбира като отношение на подчинение между двете власти.

Кметът на общината назначава за срока на мандата си един или повече заместник-кметове в съответствие с одобрената структура на общинската администрация. Техните правомощия могат да бъдат прекратени предсрочно без предизвестие, със заповед на кмета на общината. Кметът на общината определя със заповед заместник-кмет, който да изпълнява функциите му при негово отсъствие.

11.2. Кметове на райони и кметства

Функциите на кмета на район, както и на кметство, са очертани в чл. 46 от ЗМСМА. Компетентността им по вид и обем се определя от обстоятелството, че районът и кметството са съставни административно-териториални единици и едновременно с това са основа на местното самоуправление¹³⁴.

Кметовете на кметства се избират пряко от населението. В населените места, които не са административен център на кметство,

¹³³ **Димитрова, Д.** Цит. съч., 2001, с. 57 – 61.

¹³⁴ **Нейкова, М.** Децентрализацията от общината към кметствата – скъсяване на дистанцията между гражданите и властта. // Юридически сборник, 2013, том 20, с. 59 – 80.

кметът на общината може да назначи кметски заместници. Кметовете на райони в Столичната община и в градовете с районно деление се избират от общинския съвет по предложение на кмета на общината за срока на пълномощията на общинския съвет. Кметовете на райони и кметства и кметските заместници могат да участват в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас. Те се изслушват задължително при обсъждане на въпроси, отнасящи се до съответните кметства, населени места или райони.

Правомощията на кмета на район или кметство съгласно чл. 46, ал.1 от ЗМСМА са следните:

- изпълнява бюджета на общината в частта му за района или кметството;
- организира провеждането на благоустройствени, комунални и други мероприятия;
- отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост;
- назначава и освобождава служителите от общинската администрация в района или кметството, които подпомагат неговата дейност, в съответствие с утвърдената численост и структура;
- приема мерки за подобряване и възстановяване на околната среда и организира охраната на полските имоти;
- води регистрите на населението и за гражданското състояние и изпраща актуализационни съобщения до ЕСГРАОН;
- осигурява извършването на административни услуги на физически и юридически лица;
- осигурява спазването на обществения ред; по чл. 70, 72, 80, 81, 83, 85 и 87 от Закона за министерството на вътрешните работи има правомощия на съответната територия до пристигане на полицейския орган;
- организира и ръководи защитата на населението при бедствия и аварии;
- представлява района или кметството пред населението, пред обществени и политически организации и пред други райони или кметства;
- организира изпълнението на актовете на общинския съвет и на кмета на общината, отнасящи се до територията и гражданите на района или кметството;
- изпълнява функции, възложени му от кмета на общината.

Кметът на района назначава и освобождава заместник-кметовете и секретаря на района, а кметът на кметството назначава и освобождава секретаря на кметството.

Пълномощията на кметовете на райони се прекратяват предсрочно:

- при подаване на оставка пред общинския съвет;
- при извършване на административно-териториални промени, водещи до закриване на района;
- при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за престъпление от общ характер;
- при смърт.

Пълномощията на кметовете на райони могат да бъдат прекратени предсрочно по предложение на кмета на общината или от половината от общинските съветници. Решението на общинския съвет се взема с мнозинство от повече от половината от общия брой на съветниците. При предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет на район в едномесечен срок общинският съвет избира нов кмет на района.

Глава дванадесета

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ – ПРАВОМОЩИЯ И ПРАВНИ АКТОВЕ

12.1. Конституиране, вътрешна организация и ред на дейност на общинските съвети

Основите на местното самоуправление са заложиени в чл. 136 от КРБ, който постановява че гражданите участват в управлението на общината чрез избраните от тях органи за местно самоуправление. То се изразява в реалната възможност на населението самостоятелно да решава въпросите от местно значение, най-тясно свързани с неговите потребности. Местното самоуправление отразява децентрализацията на държавната власт при нейното осъществяване по места посредством предоставяне на властнически правомощия на местните органи и населението, в рамките на които те решават въпросите от местно значение. Административно-териториалното деление на страната стои в основата на системата на органите на местното самоуправление¹³⁵.

Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет (чл. 138 от КРБ)¹³⁶. Правната характеристика на този орган разкрива редица белези, които се извличат от неговата нормативна регламентация:

➤ Той е **изборен орган**, състои се от общински съветници, избирани пряко от избирателите в съответната община. В този смисъл е представителен орган¹³⁷.

➤ Общинският съвет е **колективен орган**, тъй като включва определен брой общински съветници, който се определя в зависимост от броя на населението на общината (чл.19, ал.1 от ЗМСМА¹³⁸) и се

¹³⁵Територията на Р България се дели на общини и области (чл. 135, ал. 1 от КРБ).

¹³⁶ **Димитрова, Д.** Към въпроса за правното качество на общинския съвет. // Известия, 2001, №1, с. 83 - 87.

¹³⁷ **Спасов, Б.** Общинско право. София, 1997, с. 91

¹³⁸ Чл. 19, ал. 1 от ЗМСМА броят на общинските съветници се определя, както следва:

1. при население на общината до 5000 души – 11 съветници;
2. при население на общината до 10 000 души – 13 съветници;
3. при население на общината до 20 000 души – 17 съветници;
4. при население на общината до 30 000 души – 21 съветници.

явява проявление на принципа на демократизъм и представителност при формиране на органа.

➤ Общинският съвет не се отнася към нито една от трите власти: законодателна, изпълнителна и съдебна. Той е част от **държавния апарат**, неговото предназначение е да решава различни задачи на местно равнище, като му е предоставена свобода на действие и инициатива, стига те да не попадат в кръга на правомощия на други органи.

➤ Общинският съвет е орган на **местното самоуправление**.

На база на тези правни белези можем да определим **общинския съвет като колективен, представителен орган, осъществяващ местното самоуправление, който определя политиката на общината, решава местните проблеми в сферата на икономиката, опазването на околната среда, здравната, културно-битовата дейност и др.** Избира се от населението за срок от 4 години, като изборите се произвеждат по пропорционалната избирателна система. Право да бъдат избирани за съветници имат български граждани, които нямат друго гражданство и имат избирателни права, т.е. навършили са 18 години, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са адресно регистрирани на територията на съответната община. От друга страна, право да избират общински съветници имат българските граждани, навършили 18 години, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са адресно регистрирани в съответната община. Самите кандидати за съветници също могат да гласуват.

Пълномощията на общинския съветник възникват от деня на изборите и се прекратяват със срока на пълномощията на общинския съвет, който е 4 години.

12.2. Задачи и правомощия на общинските съвети.

Правни актове на общинския съвет

Правомощията на общинския съвет са регламентирани в чл. 21 от ЗМСМА:

➤ създава постоянни и временни комисии и избира техните членове;

➤ одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на

кмета на общината;

- избира и освобождава председателя на общинския съвет;
- определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината;

- приема и изменя годишния бюджет на общината, включително и показателите по чл. 45, ал. 1, т. 2 от Закона за публичните финанси за районите, кметствата и населените места с кметски наместници, с изключение на тези, които са определени като второстепенни разпоредители с бюджет по реда на чл. 11, ал. 10 от Закона за публичните финанси, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му;

- определя размера на местните такси;
- приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства;

- приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и избира представителите на общината в техните органи;

- приема решения за ползване на банкови кредити, за предоставяне на безлихвени заеми, както и решения за поемане на общински дълг чрез сключване на договори за заем или емитиране на общински ценни книжа и за издаване на общински гаранции при условия и по ред, определени със закон;

приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на Закона за устройство на територията;

- приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности;

- определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура;

- приема решения за създаване и за прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество;

- приема решения за участие на общината в сдружения на мест-

ни власти в страната и в чужбина, както и в други юридически лица с нестопанска цел и определя представителите на общината в тях;

➤ създава райони и кметства при условия и по ред, определени със закон;

➤ прави предложения за административно-териториални промени, засягащи територията и границите на общината;

➤ приема решения за именуване и преименуване на улици, площи, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение;

➤ обсъжда и приема решения по предложения на кметове на райони и кметства по въпроси от своята компетентност;

➤ приема решения за произвеждане на референдуми и общи събрания на населението по въпроси от своята компетентност;

➤ одобрява символ и печат на общината;

➤ удостоява с почетно гражданство български и чуждестранни граждани;

➤ решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, включително за обявяване на определен ден за празничен и неприсъствен на територията на общината, района, кметството или населеното място по предложение на кмета на общината след съгласуване с областния управител;

➤ упражнява текущ и последващ контрол върху изпълнението на приетите от него актове.

Държавните органи осъществяват правомощията си чрез своята дейност, в резултат на която приемат различни актове. В изпълнение на правомощията си общинският съвет приема следните актове по въпроси от местно значение:

➤ правилници;

➤ наредби;

➤ инструкции;

➤ решения;

➤ декларации;

➤ обръщения.

Решенията са най-често приеманите актове от общинския съвет. Така например с решения се определя размерът на местните данъци и такси, приемат се програми и планове, приема се годишният бюджет на общината. Тези решения имат нормативно съдържание. Общинският съвет приема и правилници, напр. Правилник за орга-

низацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация. Той е нормативен акт.

Наредбите са едни от най-важните, с практическо значение, актове на общинските съвети, които имат юридическо съдържание и са нормативни по характер.

Инструкциите, издавани от общинските съвети, са нормативни актове, адресирани до органи или служби на съвета по прилагането на негов акт – напр. решение, правилник.

Като колективен орган общинският съвет има регламентиран ред на дейност. Той осъществява предоставените му правомощия, като работи на пленарни заседания.

Общинските съветници избират от своя състав **председател на съвета**. Тази фигура е въведена в българското общинско право с приемането на ЗМСМА. Съгласно чл. 24, ал.1 изборът се провежда с тайно гласуване. За избран се смята кандидатът, получил повече от половината от гласовете от общия брой на съветниците. Общинският съвет може да избере един или повече заместник-председатели на съвета. Условието и редът за избиране и правомощията на заместник-председателя се уреждат в правилника на общинския съвет (чл. 24, ал. 2 от ЗМСМА).

Председателят на общинския съвет не е орган, тъй като не притежава властнически правомощия и не издава юридически актове. Неговите функции имат организационен характер. Общинският съвет определя размера на възнаграждението на председателя на съвета в зависимост от определената продължителност на работното му време. Размерът на възнаграждението при намалено работно време се определя пропорционално на неговата продължителност, определена от общинския съвет. Размерът на възнаграждението на председателя на общинския съвет не може да надвишава 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината.

Председателят на общинския съвет има правомощия, предоставени му в чл. 25 от ЗМСМА да:

- свиква съвета на заседание;
- ръководи подготовката на заседанията на съвета;
- ръководи заседанията на съвета;
- координира работата на постоянните комисии;
- подпомага съветниците в тяхната дейност;
- представлява съвета пред външни лица и организации.

Правомощията на председателя на общинския съвет се прекратяват предсрочно:

- при подаване на оставка;
- при трайна невъзможност да изпълнява задълженията си;
- при системно неизпълнение на задълженията си като председател за повече от три месеца с решение на общинския съвет;
- при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

В този случай, при негово отсъствие, както и при обсъждане на дейността му, заседанието на съвета се председателства от избран съветник или от заместник-председател, ако има такъв. Основната форма на дейност на общинския съвет са заседанията. Свикват се от председателя по негова инициатива, по искане на една трета от общинските съветници, по искане на една пета от избирателите на общината или по искане на областния управител. Те са публични, но съветът може да реши някои от тях да се проведат при закрити врати. Провеждат се при кворум повече от половината от общия брой на съветниците. Решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници.

Общинският съвет се състои от избраните общински съветници, чиито брой се определя пропорционално на броя жители на общината. Нормативната регламентация, касаеща общинските съветници, се съдържа в глава четвърта от ЗМСМА.

За общинския съветник е характерно, че е физическо и самостоятелно лице, не е орган на местното самоуправление, т.е. няма индивидуални правомощия, но заедно с другите общински съветници образува общинския съвет и участва в осъществяването на неговите правомощия. **Общинският съветник е политически представител на населението.** Всеки общински съветник е носител на едно основно политическо право. Това е едновременно право и задължение за участие в осъществяването на принадлежащата на народа власт от представителни органи. Пълномощията на съветника възникват от деня на полагането на клетва (чл. 30, ал. 1 от ЗМСМА), обикновено на първото заседание на съвета, че ще спазва КРБ и законите на страната и във всичките си действия ще се ръководи от интересите на гражданите от общината и ще работи за тяхното благоденствие. Общински съветник, който не положи клетва по неуважителни причини

и не подпише клетвена декларация в 30-дневен срок от решението на изборителната комисия, губи мандата си.

Правният режим на общинския съветник се определя от неговите права и задължения. **Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗМСМА общинският съветник има право:**

➤ да бъде избран в състава на постоянни и временни комисии на съвета;

➤ да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения;

➤ да участва в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета;

➤ да отправя питания към кмета (на питането се отговаря устно или писмено на следващото заседание, освен ако съветът реши друго).

Държавните органи, стопанските и обществените организации са длъжни да оказват съдействие на общинския съветник, както и да му предоставят сведения и документи, необходими във връзка с дейността му на съветник, освен когато те съставляват класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Общинският съветник получава възнаграждение за участието си в заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Размерът му се определя с решение на общинския съвет, прието с мнозинство повече от половината от общия брой съветници.

Общинският съветник е длъжен да присъства на заседанията на общинския съвет и на постоянните комисии, в които е избран, да участва в решаването на разглежданите въпроси, да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет. Ако общински съветник не участва в три поредни заседания или в общо пет заседания на общинския съвет без уважителни причини, по предложение на председателя съветът приема решение за прекратяване на неговите пълномощия.

Общинският съветник няма право да участва в ръководствата на търговски дружества с общинско участие (като директор или управител, заместник-директор, заместник-управител или като контролор; член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите). Не може да участва при вземане на решения, когато се отнасят до негови имуществени интереси или до интереси на съпруг и близки роднини.

Пълномощията на общинския съветник се прекратяват предсрочно:

- при поставяне под запрещение;
- когато съветникът е осъден с влязла в сила присъда на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер;
- при подаване на оставка чрез председателя на общинския съвет до общинската изборителна комисия;
- при избирането му за народен представител, министър, областен управител или кмет, при назначаването му за заместник-министър, заместник- областен управител, заместник-кмет, кметски наместник или на щатна длъжност в съответната общинска администрация;
- когато, без да е уведолил писмено председателя на общинския съвет за неучастието си в заседанието на съвета по уважителни причини (служебна ангажираност, отсъствие от страната, заболяване и др.), не участва в три поредни или в общо пет заседания на общинския съвет през годината;
- при трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си поради заболяване за повече от 6 месеца;
- при административно-териториални промени, водещи до промяна на постоянния му адрес извън територията на общината;
- при административно-териториални промени, водещи до закриване на общината;
- при избирането или при назначаването му за член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите, контролор, управител, прокурист, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие или директор на общинско предприятие по Закона за общинската собственост, както и при заемането на длъжност като общински съветник или подобна длъжност в друга държава членка на Европейския съюз;
- при неизпълнение на задължението по чл. 34, ал. 6;
- при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- при установяване на неизбираемост;
- при смърт.

Общинският съвет избира от състава на своите съветници **постоянни и временни комисии**. Всеки общински съветник е член на поне една постоянна комисия. Председателят на общинския съвет

може да не бъде избран за член на постоянна комисия. Общинските съветници не могат да участват в състава на повече от три постоянни комисии.

Постоянните и временните комисии имат важни задачи, регламентирани в чл. 49, ал.1 от ЗМСМА:

➤ да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаване на проблемите;

➤ да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване;

➤ да осъществяват контрол за изпълнение на решенията на общинския съвет.

По разглежданите въпроси комисиите приемат следните актове, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица:

- доклади;
- становища;
- предложения;
- препоръки.

Глава тринадесета

СЪДЕБНА ВЛАСТ.

СИСТЕМИ НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

13.1. Понятие и принципи на съдебната власт

Според чл. 8 от КРБ държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Разделението на властите не трябва да се разбира буквално, а като разграничение на трите основни функции на държавната власт. Тя не може да бъде разделяна, това е единната, върховна власт на конкретна държава¹³⁹. В този смисъл съдебната власт е част от единната, неделима и суверенна държавна власт¹⁴⁰.

На конституционно ниво регламентацията на съдебната власт е дадена в глава шеста, чл. 117 – 134 от КРБ, като правната уредба е развита в ЗСВ. Органите на съдебната власт заемат специално място в държавната организация и изпълняват особени задачи. Съдът, прокуратурата и следствието са специализирани органи, чието основно предназначение е да осъществяват правозащитна функция. Съдебната власт е държавна власт, защитаваща правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 1а, ал. 1 от ЗСВ). Правосъдна дейност изпълнява съдът, а прокуратурата и следствието подпомагат съда. Трябва да се има предвид, че понятията „правосъдие“ и „правораздаване“ не са синоними. „Правораздаване“ е понятие, включващо в себе си както правосъдната дейност на съда, така и правозащитната дейност на особените юрисдикции¹⁴¹.

Съгласно нормите на КРБ и ЗСВ правосъдието у нас се осъществява от две основни групи съдилища – общи и специализирани. Първата група, на общите съдилища, обхваща районните, окръжните, апелативните съдилища и ВКС. Специализираните съдилища са специализирани по различни материи и не съставляват единна система. Съобразно компетентността им, могат да се обособят в отделни самостоятелни системи – на административни, военни и специализи-

¹³⁹ В този смисъл виж **Стойчев, С.** Цит. съч., 2002, с. 113.

¹⁴⁰ **Сидерова, Е.** Устройство на съдебната власт. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2012, с. 9.

¹⁴¹ **Стойчев, С.** Цит. съч., 2002, с. 538.

рани наказателни съдилища¹⁴².

Стремежът е с Конституцията от 1991 г. да се създадат условия за гарантиране на независимостта на съдебната власт и институционална равнопоставеност с другите две власти – законодателна и изпълнителна. Съдебната власт, уредена в КРБ съответства преди всичко на европейските модели, тя е система от европейски континентален тип. Основният закон определя българската съдебна система в групата на европейските държави, при които в състава на съдебната власт влизат не само съдилищата, но и органите на прокуратурата¹⁴³.

Конституциите на отделните държави в различна степен регламентират съдебната власт, като съществуват различни модели на организация. У нас е възприет моделът, съгласно който паралелно със системата на общите съдилища съществуват и самостоятелни специализирани съдилища¹⁴⁴. КРБ дава възможност със закон да се създават специализирани съдилища, но не допуска съществуването на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 2 и 3 от КРБ).

Според възприетия в България модел на съдебна власт тя се състои от три относително структурно и функционално самостоятелни звена (подсистеми): съд, прокуратура и следствие. Създадена е и обединяваща административна структура за управление и ръководство на съдебната власт – ВСС. Трите подсистеми имат организационна автономност, без това да ги противопоставя една на друга. Всяка изпълнява своите специфични задачи, така че да обезпечат ефективното функциониране на съдебната власт. Следствените, прокурорските и съдебните органи работят в тясно сътрудничество при осъществяване на правозащитната функция на съдебната власт. Изпълнението на задачите на всяка от трите подсистеми е абсолютно необходима за осъществяване на правосъдната дейност, която се реализира в логическа последователност и не може да бъде нарушавана¹⁴⁵.

¹⁴² **Атанасов, А.** Видове съдилища. Функции, родова и местна подсъдност на съдилищата с обща компетентност. Инстанционно разглеждане на делата в рамките на общото правосъдие. Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 44 – 47.

¹⁴³ **Пенев, П.** Модел на съдебната власт в България според Конституцията от 1991 г. Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 4 – 11.

¹⁴⁴ **Токушев, Д.** Съдебната власт в България (от древността до наши дни). София: Сиби, 2003, с. 356 – 357.

¹⁴⁵ В този смисъл виж **Стойчев, С.** Цит. съч., 2002, с. 548 – 549.

КРБ урежда основните принципи в организацията и дейността на съдебната власт. Тези **конституционни принципи** представляват основни правила, по които се провежда правосъдието. Те определят характера на органите на съдебната власт и тяхната дейност. Основните принципи на правосъдната дейност са конституционно уредени, а след това доразвити в текущото законодателство¹⁴⁶.

На първо място е принципът за независимост на съдебната власт, съгласно който при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2 от КРБ). Никой друг държавен орган не може да оказва влияние върху органите на съдебната власт при изпълнение на служебните им задължения. Те упражняват автономно своите законови правомощия като по-горестоящ съдебен орган не може да нарежда на по-долустоящ как да реши конкретен съдебен казус. Гаранция за независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е тяхната несменяемост до навършване на пенсионна възраст, както и техният имунитет. Независимостта на съдебната власт се проявява и в самостоятелността на нейния бюджет (чл. 117, ал. 3 от КРБ).

Вторият основен принцип е спазване на законността от всички органи на съдебната власт. Съдиите, прокурорите и следователите осъществяват своите правомощия само въз основа и в изпълнение на закона. Магистратите, страните и другите участници в съдебния процес са длъжни да спазват както материалния, така и процесуалния закон. Наред с това съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи (чл. 120, ал. 1 от КРБ).

Трето, правото на защита е изведено като **основен конституционен принцип**, свързан с функционирането на съдебната власт. Конституцията дава право на защита на гражданите и юридическите лица във всички стадии на процеса, като редът за упражняване това право се определя със закон (чл. 122, ал. 1 и 2 от КРБ). Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник (чл. 56 от КРБ). Съдебната защита е върховното проявление на правото на защита от гледна точка на резултата от защитата¹⁴⁷. В пряка връзка с принципа за право на защита е и пре-

¹⁴⁶ Андреева, А., Йолова, Г. Цит. съч., 2016, с. 172.

¹⁴⁷ Пенев, П. Цит. съч., 2017, с. 9.

зумпцията, че обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда (чл. 31, ал. 3 от КРБ). Задължение на прокурора е да докаже виновността на обвиняемия.

На следващо място, КРБ установява и най-важните принципи на съдопроизводството, с оглед осигуряване на бързо и справедливо правосъдие – равенство на гражданите пред закона и съда, състезателност в съдебния процес, установяване на истината, публичност. Според чл. 121 от КРБ съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес. Производството по делата осигурява установяването на истината. Разглеждането на делата е публично, освен ако законът не предвижда друго, а актовете на правораздаване се мотивират. Конституционните принципи за равенство, състезателност и публичност са подробно доразвити в процесуалното законодателство (ГПК, НПК, АПК и ДОПК) наред с останалите принципи съдебния процес.

13.2. Системи на органите на съдебната власт

13.2.1. Структура и функции на съдилищата

Устройството и принципите в дейността на органите на съдебната система и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието между органите на съдебната власт са уредени в ЗСВ. В основата на системата на съдебната власт стоят съдилищата и тя включва:

- районните, окръжните, апелативните съдилища и ВКС, които са общи;
- военните съдилища, Военно-апелативния съд, административните съдилища, ВАС, Специализираният наказателен съд и Апелативния специализиран съд, които са специализирани съдилища.

Съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗСВ съдебното производство по граждански и наказателни дела е триинстанционно: първоинстанционно, въззивно (второинстанционно) и касационно (третоинстанционно). Съгласно този принцип за триинстанционност районните и окръжните съдилища разглеждат определените им със закон дела като първа инстанция.

Районният съд е основен първоинстанционен съд. На него са подсъдни всички дела освен тези, които със закон са определени като подсъдни на друг съд. Районният съд разглежда делата в състав от

един съдия (чл. 76 и чл. 78 от ЗСВ). **Окръжният съд**, като първа инстанция, разглежда: 1) наказателни дела в състав от един съдия и двама съдебни заседатели; 2) граждански дела в състав от един съдия (чл. 82, ал. 1 от ЗСВ).

Апелативните съдилища разглеждат обжалвани актове по дела на окръжните съдилища като втора инстанция. Апелативният съд заседава в състав от трима съдии, освен ако със закон е предвидено друго (чл. 105 от ЗСВ). Съответно окръжните съдилища разглеждат като втора инстанция обжалвани актове по дела на районните съдилища. Окръжният съд, като втора инстанция, разглежда дела в състав от трима съдии, освен ако със закон е предвидено друго (чл. 83, ал. 1 от ЗСВ).

ВКС е трета инстанция, която осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в гражданското и наказателното съдопроизводство. По общо правило ВКС заседава в състав от трима съдии, освен ако със закон е предвидено друго, а също и когато разглежда искане за приемане на тълкувателно решение¹⁴⁸ (чл. 110 от ЗСВ). С други думи общите съдилища разглеждат като първа, въззивна и касационна инстанция гражданските и наказателните дела съобразно компетентността си, установена в процесуалните закони (ГПК и НПК).

Трябва да се има предвид, че районните съдилища разглеждат и административно-наказателни дела като първа инстанция, образувани по жалби срещу наказателни постановления. В тези случаи, макар и районните съдилища да са част от системата на общото правосъдие, техните актове подлежат на обжалване по касационен ред пред специализирани съдилища, каквито са административните.

Съдебните производства по административни дела са изключение от принципа за триинстанционност¹⁴⁹. Съдебното производство

¹⁴⁸ Съгласно чл. 110, т. 2, 3 и 4 от ЗСВ, ВКС заседава в състав:

2. общо събрание на наказателната, гражданската или търговската колегия – когато разглежда искане за приемане на тълкувателно решение в наказателното, гражданското или търговското правораздаване;
3. общо събрание на гражданската и търговската колегии – когато разглежда искане за приемане на тълкувателно решение по общи въпроси на гражданското и търговското правораздаване;
4. общо събрание на наказателната, гражданската и търговската колегия – когато разглежда искане за приемане на тълкувателно решение по общи въпроси на наказателното, гражданското и търговското правораздаване.

¹⁴⁹ Сидерова, Е. Цит. съч., 2012, с. 59.

по административни дела е двуинстанционно: първоинстанционно и касационно (чл. 10, ал. 2 от ЗСВ).

Системата на административното правосъдие обхваща **административните съдилища**, създадени в областните центрове, както и **ВАС**. В зависимост на органа, издал оспорвания административен акт, първоинстанционните дела могат да са или от компетентността на административните съдилища, или на ВАС. По общо правило върховните съдилища разглеждат делата като касационна инстанция, но ВАС разглежда дела и като първа инстанция – например когато се оспорват подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет или на министрите, както и в други случаи, посочени в закон (чл. 132, ал. 2 от АПК). Когато ВАС разглежда дела като първа инстанция (в съдебен състав от трима съдии), постановените по тези дела решения подлежат на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС. Когато разглежда дела, образувани по жалби или протести срещу решения на административните съдилища, ВАС заседава в състав от трима съдии като касационна инстанция.

Що се отнася до **военния съд**, като специализиран той е приравнен на окръжен (чл. 95, ал. 2 от ЗСВ). Военните съдилища разглеждат като първа инстанция наказателни дела срещу военнослужещи, както и дела за престъпления, извършени при или по повод изпълнението на службата им от резервисти и граждански лица от състава на въоръжените сили (чл. 396 от НПК). Съгласно чл. 97, ал. 1 от ЗСВ военният съд разглежда делата в състав от един съдия и съдебни заседатели, освен ако със закон е предвидено друго. Актовете на военните съдилища подлежат на обжалване и протестиране пред Военно-апелативния съд като втора инстанция. Военно-апелативният съд е един и разглежда делата, образувани по жалби и протести срещу актове на военните съдилища от цялата страна (чл. 101, ал. 2 от ЗСВ). Решенията и присъдите му се атакуват по касационен ред пред ВКС.

Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен съд, като седалището му е в София (чл. 100 а, ал. 2 от ЗСВ). На него са подсъдни делата, касаещи организираната престъпност и престъпленията по глава първа от особената част на НК. Специализираният наказателен съд разглежда делата в състав от един съдия и двама съдебни заседатели, освен ако в закон е предвидено друго (чл. 100 в, ал. 1 от ЗСВ). Актовете на Специализирания наказателен съд подлежат на протестиране и обжалване пред **Апелативния специализиран**

наказателен съд, чието седалище е също в столицата. Така посочените специализирани наказателни съдебни институции осъществяват първоинстанционно и въззивно разглеждане на делата, по които са компетентни, а касационното им разглеждане се осъществява от ВКС.

Съдилищата осъществяват дейността си в съдебни райони, чиито граници се определят от ВСС и могат да не съвпадат с административно-териториалните единици. Всички съдилища са юридически лица на бюджетна издръжка и се представляват от административния ръководител или друго определено лице (чл. 65 от ЗСВ). Те са специализирани държавни органи, които осъществяват правосъдие. То е особена държавновластническа дейност, която се изпълнява само от съдилищата¹⁵⁰. На тях са предоставени за решаване граждански, наказателни и административни дела. Дело, което се разглежда от съд, не може да се разглежда от друг орган. Арбитражните съдилища, които са за доброволно решаване на граждански и търговски спорове, функционират на принципа на арбитражния договор между страните и те не са част от съдебната система на държавата¹⁵¹.

Правосъдната дейност е особена форма на прилагане на правото от съда в точно определени от закона случаи: когато се разрешават граждански спорове; когато трябва да бъдат наказани лица, извършили престъпление; когато се оспорват административни актове. Съдебните органи влизат в действие само тогава, когато обществените отношения се развиват в противоречие с предписанията на правните норми, т.е. когато са нарушени права на граждани или юридически лица, които трябва да бъдат защитени чрез съдебна процедура.

Правосъдието се изпълнява в името на народа (чл. 1 а, ал. 3 от ЗСВ). При упражняване на своите правомощия органите на съдебната власт се ръководят от КРБ и се подчиняват само на закона (чл. 2 и чл. 3 от ЗСВ). Органите на съдебната власт реализират функциите си безпристрастно и трябва да бъдат политически неутрални (чл. 4 и чл. 5 от ЗСВ).

В случаите, определени със закон, в състава на съда, който разглежда делото като първа инстанция, участват и съдебни заседатели. Те имат еднакви права и задължения със съдиите (чл. 66 от ЗСВ).

¹⁵⁰ Стойчев, С. Цит. съч., 2002, с. 550.

¹⁵¹ Сталев, Ж. Арбитраж по частноправни спорове. София: Сиела, 1997.

13.2.2. Структура и функции на прокуратурата

Според чл. 126, ал. 1 от КРБ структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Прокуратурата е ведомство със съответни структури, изградени на различни равнища.

Съгласно чл. 136, ал. 1 и 2 от ЗСВ прокуратурата е единна и структурата ѝ съответства с тази на съдилищата. Състои се от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военноокръжни прокуратури и районни прокуратури. В окръжните прокуратури се създават административни отдели, прокурорите от които участват в производствата по административни дела.

На двете върховни съдилища съответстват Върховна касационна и Върховна административна прокуратура. На следващо място прокуратурата се състои от 5 апелативни прокуратури, които следват структурата на апелативните съдилища в България: София, Пловдив, Варна, Бургас и Велико Търново. В района на всяка апелативна прокуратура се включват съответните окръжни прокуратури, а в района на всяка окръжна прокуратура се включват съответните районни прокуратури¹⁵².

Освен това съществува Апелативна специализирана прокуратура, която започва работа на 1 януари 2012 г. въз основа на изменение на ЗСВ от 2010 г. (ДВ, № 1, 2011) и Военно-апелативна прокуратура. Апелативната специализирана прокуратура е въззивна инстанция на първоинстанционната Специализирана прокуратура.

Трябва да се има предвид, че прокуратурите с особена компетентност (военните и специализираните) са несъпоставими в структурно и функционално отношение с останалите, които са изградени на териториален принцип¹⁵³. Специализираната прокуратура работи по делата за престъпления, подсъдни на Специализирания наказателен съд. Во-

¹⁵² Така например Апелативна прокуратура – Варна обслужва населените места на следните окръжни прокуратури: Варна, Добрич, Разград, Силистра, Търговище, Шумен. Съответно Окръжна прокуратура – Варна обслужва населените места на следните районни прокуратури: Варна, Провадия и Девня.

¹⁵³ Михайлова, Е. Прокуратура. Структура. Принцип на единоначалието. Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 99 – 109.

енно-апелативна прокуратура включва военноокръжните прокуратури на София, Пловдив и Сливен. Съответно военноокръжна прокуратура функционира в следните райони: София, Пловдив и Сливен.

Така създадената структура на прокуратурата е в синхрон с **принципа за единство**, поради което главният прокурор ръководи прокуратурата, подпомаган от своите заместници¹⁵⁴. Принципът на единство е заложен и в КРБ – според чл. 126, ал. 2 главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Развитието на принципа се намира в ЗСВ – в чл. 136 се прогласява, че прокуратурата на Р България е една, поради това е изградена йерархично. Най-високото ниво в тази йерархия заема главният прокурор, подпомаган в дейността си от заместник-главни прокурори: при Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура и може да им възлага свои правомощия (чл. 139, ал. 1 от ЗСВ). Директорът на Националната следствена служба също е заместник на главния прокурор (чл. 150, ал. 1 от ЗСВ).

Следващите в йерархията са прокурорите към ВКС и ВАС, апелативните прокуратури, в чиито територии са включени окръжните прокуратури, които упражняват надзор върху работата на районните прокуратури. В йерархичната структура е и Военната прокуратура със съответните подразделения на военно-апелативните прокуратури и съответно военноокръжните прокуратури. В тази структура всеки прокурор е подчинен на по-горестоящия по длъжност, а всички са подчинени на главния прокурор. Прокурорите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура. При упражняване на функциите си всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 136, ал. 3, 4 и 5 от ЗСВ).

В чл. 143 от ЗСВ се доразвива подробно принципът на единство в прокуратурата и до какви граници може да се простира. Според него всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалва-

¹⁵⁴ Пак там, с. 99 – 109.

ни пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, ако не подлежат на съдебен контрол. Устни разпореждания и указания във връзка с работата по делата и преписките са недопустими. Изключенията са в определени със закон случаи – прокурор от по-горестоящата прокуратура може: да извършва действия, включени в компетентността на прокурорите от по-ниските по степен прокуратури; мотивирано и писмено да спира, отменя или изменя актовете на прокурорите от по-ниските по степен прокуратури. Също така при отмяна на прокурорски акт могат да се дават само писмени и мотивирани указания относно прилагането на закона, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора.

При осъществяване на своята дейност прокурорите са независими от съда и от другите държавни органи, а военните прокурори и следователи при изпълнение на длъжността си са независими от военните органи (чл. 136, ал. 6 от ЗСВ). **Прокуратурата** е част от съдебната система, тя е орган на съдебната власт, но не е орган на правосъдието, а **нейна основна функция е да следи за спазване на законността**. За осъществяването на тази функция на прокуратурата са предоставени редица конституционни правомощия. Съгласно чл. 127 от КРБ прокуратурата следи за спазване на законността, като:

1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане;
2. може да извършва разследване;
3. привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер;
4. упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки;
5. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;
6. в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

В чл. 145 от ЗСВ са детайлизирани конституционно предвидените правомощия на прокуратурата. При изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може:

1. да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, като определя срок за получаването им;
2. лично да извършва проверки;
3. да възлага на съответните органи при данни за престъпления

или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване – и всички материали;

4. да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане;

5. да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично;

6. да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение.

Разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите. Държавните органи, юридическите лица и длъжностните лица са длъжни да оказват съдействие на прокурора при изпълнение на правомощията му и да му осигуряват достъп до съответните помещения и места. В рамките на своята компетентност и в съответствие със закона прокурорът може да дава задължителни писмени разпореждания на полицейските органи. Прокурорът протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени със закон. Той може да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган, ако това е предвидено със закон.

Съгласно чл. 146, ал. 1 от ЗСВ, при упражняване на надзор за законност върху изпълнение на наказанията, на другите принудителни мерки и в местата за задържане прокурорът може да:

1. посещава без предварително разрешение на администрацията местата за задържане, за лишаване от свобода и за изпълнение на другите принудителни мерки и да проверява документите, въз основа на които се задържат лицата;

2. разговаря насаме със задържаните или настанените;

3. разглежда предложения, сигнали, жалби и молби във връзка с изпълнение на наказанията и на другите принудителни мерки, предвидени със закон;

4. нарежда писмено на органите по изпълнение на наказанията и на администрацията на местата за изпълнение на другите прину-

дителни мерки да го уведомяват за определени действия, актове и събития.

За отстраняване и предотвратяване на нарушенията при упражняване на надзора за законност върху изпълнение на наказанията, на другите принудителни мерки и в местата за задържане прокурорът:

1. освобождава незабавно всеки, който е задържан незаконно в местата за лишаване от свобода и за изпълнение на другите принудителни мерки;

2. дава задължителни писмени разпореждания за отстраняване на констатирани нарушения;

3. спира изпълнението на незаконосъобразни писмени заповеди и разпореждания на длъжностни лица и иска отмяната им по съответния ред.

Изложеното показва, че основната функция на прокуратурата е да следи за спазване на законността в сферата на наказателното правораздаване¹⁵⁵. Наред с това правомощията на прокурорите са свързани с участието им в граждански и административни дела – например за осиновяване, при обявяване на отсъствие или смърт, за протестиране на незаконосъобразни административни актове и др.

Прокурорите притежават широки правомощия при упражняване на надзора за законност върху изпълнение на наказанията, на другите принудителни мерки и в местата за задържане. Но трябва да се има предвид, че прокурор не може да прекрати образувано наказателно производство. Когато установи, че наказателното преследване трябва да се прекрати, той е длъжен да сезира съда, който се произнася по установения в закона ред.

13.2.3. Структура и функции на следствените служби

Съгласно чл. 128 от КРБ следствените органи са в системата на съдебната власт. Но основният закон не урежда вида и структурата на следствието за разлика от съдилищата и прокуратурата. Структурата на следствието е регламентирана детайлно в ЗСВ. Следствени органи са Националната следствена служба, окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури и следственият отдел в специализираната прокуратура (чл. 148, ал. 1 от ЗСВ). Т.е. следствените отдели са в състава на окръжните прокуратури и специализираната прокуратура

¹⁵⁵ Сидерова, Е. Цит. съч., 2012, с. 86.

(чл. 136, ал. 1, изр. последно от ЗСВ), а следственият отдел в Софийска градска прокуратура е със статут на окръжен следствен отдел (чл. 148, ал. 2 от ЗСВ).

Националната следствена служба се състои от следователи. В нея има специализирани отдели за разследване по дела с особена фактическа и правна сложност, по дела за престъпления, извършени в чужбина, по искания за правна помощ, както и за разследване по дела в други случаи, предвидени със закон. Също така има и отдел по криминалистика за подпомагане на разследването (чл. 149 от ЗСВ). Националната следствена служба се ръководи от главния прокурор пряко или чрез директора, който осъществява административно и организационно ръководство на следователите и служителите в Националната следствена служба и методическо ръководство на следователите от окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури (чл. 150 от ЗСВ).

Окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури и следственият отдел в специализираната прокуратура се състоят от следователи. Местоработата на всеки следовател и служител в окръжните следствени отдели и в следствения отдел към специализираната прокуратура се определя от административните ръководители на съответните прокуратури (чл. 151 от ЗСВ).

Следствените органи водят разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. Част от разследването по наказателни дела се извършва от разследващи полицаи (дознатели) от системата на МВР. В чл. 194 от НПК е направено разпределение на делата в досъдебното производство между разследващите органи, като е определено по кои дела разследването се провежда от следователи и в кои случаи се извършва от разследващи полицаи. На следователите е предоставено непосредственото реализиране на цялата разследваща дейност, включваща следствени действия като оглед на местопрестъплението, претърсване и изземване, разпит на очевидци и др.¹⁵⁶

Основните функции на органите от досъдебното производство могат да се определят като:

- Започване на производство за извършени престъпления от общ характер.

¹⁵⁶ Михайлова, Е. Следствие. Структура и правомощия. Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 135 – 140.

- Провеждане на досъдебното производство, като основните задачи на този етап са своевременно разкриване на извършителя на престъплението, установяване на обективната истина за обстоятелствата на извършеното престъпление и събиране на необходимия доказателствен материал.

- Разрешаване на въпроса за предаване на обвиняемия на съд или прекратяване на производството срещу невинните лица.

- Предприемане на действия за премахване на причините и условията за извършване на конкретно престъпление и предотвратяване на други престъпления¹⁵⁷.

Съгласно чл. 154 от ЗСВ разпорежданията на следователите във връзка с разследването са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани.

¹⁵⁷ Сидерова, Е. Цит. съч., 2012, с. 90.

РАЗДЕЛ ВТОРИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

Глава първа АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

1.1. Понятие и условия за издаване на административен акт

1.1.1. Понятие за административен акт

Въз основа и в изпълнение на своите правомощия административните органи издават или приемат съответни актове. Административният акт се нарича още акт на държавно управление. По предписание на правната норма е юридически факт, при наличието на който се предизвикват пряко предвидените от нея правоотношения, права и задължения в областта на административното право, регулиращо обществените отношения, свързани с държавното управление (изпълнителната власт)¹⁵⁸. Административният акт е най-честият юридически факт, който води до възникване, изменение и прекратяване на административноправни отношения. Като юридически акт винаги поражда правни последици, изразяващи се в права, задължения, правни статуту, правни положения. Винаги се издава въз основа и в изпълнение на закона, затова е подзаконов акт¹⁵⁹.

По определение административният акт е властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност и което при необходимост

¹⁵⁸ **Димитрова, Д.** Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2017, № 1, с. 31 – 36; **Андреева, А., Димитрова, Д.** Съдебен контрол върху административните актове по процедури за хабилитация. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник с доклади от национална кръгла маса. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 80 – 98

¹⁵⁹ **Балабанова, Х.** Кратък курс по административно право и административен процес. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016, с. 23.

може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда.

Административният акт е основен правен институт на административното право и това определение стои в основата на господстващото схващане в нашата правна доктрина¹⁶⁰.

Първият белег на административният акт според даденото по-горе определение е неговият **властнически характер**. Той е една от формите на административна власт, предоставена от закона на органите на държавното управление, когато осъществяват изпълнително-разпоредителната дейност. Тези властнически волеизявления са изцяло подчинени на закона. От това следва, че административният акт винаги е подзаконов акт.

На второ място, той е **волеизявление на орган на държавно управление**. Това са органите на изпълнителната власт (МС, министри, областни управители, кметове на общини). Начините за външно изявяване на волеизявлението са три – писмено, устно и конклюдентно (чрез действия или знаци, разбираеми за правните субекти, за които се отнасят). Но основната форма, в която административните органи издават или отказват издаване на административни актове, е писмената (арг. чл. 59, ал. 1 от АПК). Устни административни актове, както и такива, изразени чрез действия или бездействия, се издават, само когато това е изрично предвидено в закон.

Трето, властническото волеизявление на административния орган е **юридически акт**, който непосредствено поражда правни поледици – права или задължения за неговите адресати. Като юридически акт административният акт се издава при осъществяване на държавното управление и е юридически израз на изпълнителната дейност на държавата. Затова административният акт не е нито законодателен (той е подзаконов акт), нито правораздавателен акт (с него не се разрешават правни спорове).

На четвърто място, съдържащото се в акта на държавно управление властническо волеизявление **едностранно предизвиква юридическите промени**, към които е насочено. Тези правоотношения възникват веднага, след извършване на волеизявлението, неза-

¹⁶⁰ Лазаров, К. Цит. съч., 2000, с. 70; Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2010, с. 144; Андреева, А., Йолова, Г. Цит. съч., 2016, с. 188; Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д. Цит. съч., 2020, с. 71 – 86.

висимо от съгласието на адресата на административния акт. Съобразеното със закона властническо волеизявление на административния орган е юридически акт, който предизвиква и установява предвидените в правната норма правни отношения и свързаните с тях субективни права и задължения.

Възможността за принудителна изпълняемост при необходимост е **последният съществен белег** на административния акт. Ако предписаното с акта поведение на адресата му не бъде изпълнено, администрацията има правната възможност да обезпечи изпълнението на административните задължения с помощта на принудата, при това пряко, без намесата на съда.

1.1.2. Условия за редовно действие на административните актове

За да има редовно действие, административният акт трябва да отговаря на определени условия. **Основните изисквания** (арг. чл. 146 от АПК), **на които трябва да отговаря всеки административен акт са:** 1) компетентност; 2) спазване на установените форми; 3) спазване на административнопроизводствените правила; 4) съобразяване със съдържанието на закона; 5) съобразяване с целта на закона.

Административният акт трябва да бъде издаден от онзи орган на администрацията, който притежава необходимата за това компетентност (арг. чл. 4, ал. 1 от АПК). **Компетентността** представлява властническо правомощие на определен по закона орган да може, само той, за определени случаи, в определени териториални предели и за даден период, да издава предвидените актове на държавно управление. Административният орган трябва да е компетентен по материя, по място и по степен. Съответно на това компетентността може да бъде материална (предметна), териториална (местна) и персонална (по степен)¹⁶¹.

Материална или предметна компетентност означава административният орган да може да издаде даден акт при упражняване на законово уредените му правомощия. Когато органът няма правомощие да извършва определени действия или да издава определени административни актове, това означава че му липсва материална компетентност по въпроса, с който е сезиран. Липсата на материална компетентност е порок на административния акт, който води до ни-

¹⁶¹ Димитрова, Д. Цит. съч., 2010.

щожност на акта.

Териториалната компетентност, наричана още местна, не се отнася за всички административни органи, а само за местните (напр. кметове на общини, областни управители). Само тяхната компетентност е териториално ограничена. Централните органи на изпълнителната власт (МС, министри) имат централна компетентност, която се разпростира на територията на цялата страна.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от АПК, административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона, т.е. административният акт трябва да бъде издаден от овластения за това орган съобразно предоставената му компетентност по степен. Нарушаването на този принцип води до неговата нищожност¹⁶².

Предписаната по закона **форма на акта** е условие за неговата валидност. Като гаранция за законосъобразността на актовете по общо правило законът предвижда административното производство да приключи с постановяване на писмен административен акт. Според чл. 59, ал. 2 от АПК, когато административният акт се издава в писмена форма, трябва да съдържа определени реквизити (елементи). Устни административни актове, както и такива, изразени чрез действия или бездействия, се издават само когато това е предвидено в закон (чл. 59, ал. 3 от АПК).

Роля на гаранция за законосъобразността на административните актове играят предвидените в закона **административнопроизводствени правила** за тяхното издаване, оспорване и изпълнение. **Административнопроизводствените правила** са съвкупност от процедурни правила и действия, подготвящи издаването на акта. Индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации (чл. 35 от АПК).

Следващото изискване е **съобразяване на акта със съдържанието на закона** по същество. Административният акт трябва да бъде съобразен с материалноправните изисквания на правната норма, залегнали в съдържанието на нейната хипотеза. В противен случай актът е засегнат от порока материална незаконосъобразност, която представлява пряко нарушение на материалната законова норма, прилагана

¹⁶² Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г. по гр. д. № 2/1991 г., ОСГК НА ВС.

от органа при издаването на акта. Ако изобщо не съществува нормативно уредена компетентност на някакъв орган, то произнасянето на който и да е административен орган по дадения въпрос ще доведе до материална незаконосъобразност на административния акт.

Административни актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона (чл. 4, ал. 2 от АПК). Съобразяване с **целта на закона** означава административният акт да преследва предвидената в закона цел и да бъде икономически, социално и политически правилен. Прието е нецелесъобразността да се нарича превратно упражняване на власт.

1.2. Видове административните актове

С голямо практическо значение е класифицирането на административните актове според съдържанието и юридическите им свойства. АПК урежда и разграничава три вида административни актове според конкретизацията и съдържанието на правните им последици – **индивидуални, общи и нормативни**.

Нашият законодател дава определение на понятието „**индивидуален административен акт**“ в чл. 21 от АПК: изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Индивидуалният административен акт е конкретно волеизявление, насочено спрямо конкретно определен адресат (адресати). Този акт е максимално конкретизиран и по съдържание – разрешава или отказва, забранява или предписва нещо точно определено. С еднократното му прилагане (изпълнение) обикновено действието му се изчерпва напълно.

Индивидуалните административни актове, за разлика от нормативните, не са свързани с генерализиране и абстрактност на залегналото в тях съдържание и произтичащите от него правни отношения, нито с безличното съществуване на участващите в тези отношения правни субекти. При тях е налице двойно конкретизиране и индивидуализиране на създаваните правни отношения – по посока на субектите, които участват в тях и по предметното им съдържание. При

тези актове адресатът винаги е конкретно и персонално обозначен и правоотношението възниква между конкретно посочените в акта субекти – административният орган и лицето, адресат на акта. Индивидуализирано и конкретизирано е и предметното съдържание на това правоотношение – в акта са точно определени правата и задълженията на двете страни в правоотношението с конкретно посочване на всяка от тях и съдържанието на дължимите престации. Прекратяването на правоотношението става също по определения в акта начин.

Индивидуалният административен акт е най-често използваната форма, в която се проявява изпълнително-разпоредителната дейност. Чрез него се прилага законът спрямо конкретно съществуващи обществени отношения и се решават многобройни и сложни задачи на държавното управление. Индивидуални административни актове са напр. заповедите, издавани от отделните министри, кметовете на общини и областните управители.

С АПК се уреждат освен индивидуалните също общите и нормативните административни актове. **Общи са административните актове** с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове (чл. 65 от АПК). Критерият за разграничаването на административните актове на индивидуални, общи и нормативни е степента на конкретизация на акта. Общите административни актове са ненормативни, защото тяхното действие се изчерпва с еднократното им изпълнение. Съдържанието им е конкретно, а адресатите, въпреки че не са индивидуално идентифицирани, са определени по дадени признаци. Изпълнението на такъв акт се осъществява чрез индивидуални действия от всеки адресат, извършвани поотделно и независимо от останалите. Действието на общия административен акт се преустановява спрямо изпълнилия го адресат, изигравайки по този начин своята социална и управленска роля.

Обществената значимост на общите административни актове налага изискването за уведомяване за предстоящото им издаване, предвидено в чл. 66 от АПК. Откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин. Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както

и формите на участие на заинтересованите лица в производството. Общият административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации (чл. 71 от АПК). Съдържанието на общия административен акт се съобщава на заинтересованите лица и организации, като се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин (арг. от чл. 72 от АПК). Пример за общ административен акт е заповед на кмета на общината или на областния управител за обявяване на бедствено положение за цялата или за част от територията на общината/областта по Закона за защита при бедствия.

АПК урежда още един вид административни актове – нормативните (чл. 75 от АПК). **Нормативните административни актове** са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Те се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Нормативни административни актове се издават от изрично овластени от КРБ или от закон органи, като компетентността за тяхното издаване не може да се прехвърля (чл. 76 от АПК). Нормативни административни актове са напр. правилници, наредби, инструкции (чл. 7 от ЗНА). Нормативни административни актове могат да издават МС, министрите и общинските съвети. Въз основа и в изпълнение на законите МС приема постановления, разпореждания и решения, а с постановления се приемат правилници и наредби (чл. 114 от КРБ). Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 от КРБ). Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение (чл. 76, ал. 3 от АПК). Така общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения (чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА).

С нормативните актове се формулират общи правила за поведение и адресатите им са определени по общи белези. С тях се регулират повтарящи се обществени отношения, от тук произтича и възможността за тяхното многократно прилагане. По тези признаци нормативните административни актове приличат на законите, но се отличават от тях по органите, които ги издават и по своя произведен (подзаконов) характер. Подзаконовите нормативни административни

актове се издават от органите на изпълнителната власт. Те губят изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяне на закона, за чието прилагане и изпълнение са издадени.

Според друга класификация административните актове се делят на **облагоприятстващи, утежняващи и забранителни** – в зависимост от правните им последици. Облагоприятстващи административни актове са тези, които създават за адресатите си определени права – напр. право на строеж. С утежняващите административни актове се възлагат някакви задължения за техните адресати – напр. данъчнооблагателен акт. Забранителни административни актове са тези, с които се установява определена забрана – напр. да се минава с превозно средство по дадена улица.

Друго деление на административните актове е на **констативни, декларативни и конститутивни**. Негов разграничителен критерий е насочеността на волеизявлението на административния орган – автор на акта. С констативните административни актове се констатира (удостоверяват) факти и обстоятелства с правно значение. При тях волеизявлението на административния орган е насочено единствено към констатиране на тези факти или обстоятелства. Типичен пример за това е съставянето на акт за извършено административно нарушение. Декларативните административни актове, наречени актове-решения, са свързани с признаване или отричане на факти или обстоятелства, засягащи права и задължения на правните субекти. С тях се признава или отрича съществуването на едно право или задължение, възникнало в посочените от закона случаи преди самото издаване на акта. В тези случаи административният орган декларира пораждането, изменението или прекратяването на права и задължения за адресата на акта. Пример за декларативни административни актове са отказът да се издаде разрешение за строеж, заличаване на регистрацията на моторно превозно средство, определянето на данък или пенсия и др. Конститутивните административни актове (актове-разпореждания) създават за адресатите си занапред права или задължения, които дотогава не са съществували. Те подлежат на пряко изпълнение, което при необходимост може да стане със средствата на административната принуда. Пример за такива актове са заповед за премахване на незаконен строеж, заповед за настаняване в общинско жилище, разрешение за носене на оръжие, актът за държавна собственост. С конститутивните административни актове занапред се

създават права или задължения, докато декларативните актове само констатира съществуването на дадено право.

Отказите на администрацията се разглеждат като специфичен вид административни актове¹⁶³. **Това са актове на държавно управление с отрицателно съдържание за техния адресат.** Отказът да се издаде индивидуален административен акт се счита от чл. 21 на АПК също за индивидуален административен акт. Спрямо него се прилагат всички правила за обжалване на индивидуални административни актове.

1.3. Недействителност на административните актове

Един административен акт е недействителен, когато е засегнат от някакъв порок, поради което или изобщо не може да породи желаните правни последици, или, ако ги породи, те могат да бъдат заличени с обратна сила. Порокът представлява липса на някое от основните изисквания, на които трябва да отговаря всеки административен акт. Т.е. незаконосъобразността (недействителността) на административните актове е налице винаги, когато не са спазени някои от посочените по-горе условия за тяхната валидност.

По такъв начин могат да се представят следните видове незаконосъобразни (недействителни) административни актове: 1) издадени от некомпетентни органи; 2) при чието издаване не е спазена предвидената от закона форма; 3) несъобразени с процесуалноправните (административнопроизводствените) изисквания за издаването им; 4) несъобразени с материалноправните изисквания за издаването им; 5) несъобразени с целта на закона.

Всяко от посочените нарушения има характер на недостатък (порок) на издадения административен акт. Тези недостатъци се определят от закона като основания за отмяна на административните актове. Актовете на администрацията, издадени в нарушение на закона, са недействителни. Недействителността обаче не винаги е еднаква. Тя може да бъде степенувана в зависимост от характера на пороците, от които е засегнат конкретният акт. Най-честото разграничение, което се прави за порочните актове на администрацията, е разделянето им на нищожни и унищожасими. Нищожни са онези актове, които поради основни

¹⁶³ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. София: Сиби, 2012, с. 168 – 175.

недостатъци, засягащи компетентността на органа, който ги издава, поради формата, в която се издават, или съдържанието, което трябва да имат, се дисквалифицират като административни актове. Унищожават се актовете, при които, макар и да е налице някакъв порок, той не е така съществен, че още на пръв поглед да възпрепятства административният акт да предизвика каквито и да било правни последици.

Правният режим, който се прилага по отношение на недействителните актове, е различен в зависимост от това дали са нищожни или унищожавателни. Когато е издаден нищожен административен акт, не е необходимо той да бъде отменен с някакъв нов акт – достатъчно е само да бъде направена констатация за неговата нищожност. Исканията за обявяване на нищожност на административни актове са подсъдни на административните съдилища. Всеки заинтересован може винаги да се позове на нищожността или да поиска от съда да я обяви. Решението, с което оспореният акт е обявен за нищожен, отменен или изменен, има действие по отношение на всички (чл. 183 от АПК). Административните актове могат да се оспорят с искане за обявяване на нищожността им без ограничение във времето (чл. 149, ал. 5 от АПК). Тази възможност е безсрочна, защото нищожността не може да се санира (заслужи).

Унищожаваният административен акт, макар и временно, предизвиква визираните в правната норма последици и подлежи на изпълнение от неговите адресати. Затова последиците на унищожавания акт трябва да бъдат осуетени чрез спиране на неговото действие, неговото отменяне или видоизменяне. Необходимо е предизвиканите от такъв акт правни последици да бъдат заличени с обратно действие от момента, от който са възникнали. Унищожаването на тези актове цели да се възстанови онова положение, което е съществувало преди тяхното издаване. Ако това е невъзможно, пострадалите адресати от този акт трябва да се обезщетят. Най-често унищожавателни административни актове има при превишаването на власт, при превратното упражняване на власт или при неспазване на закона по същество.

Особено важно е точно да се разграничат нищожните от унищожавателните актове. За всеки административен акт съществува предположение, че е съобразен със закона, това е т.нар. презумпция за законност. Правните норми не указват изрични критерии за отграничаване на нищожните от унищожавателните актове. Това е направено от правната доктрина. Нищожен е административният акт, който предпис-

ва извършване на едно явно престъпление или когато липсва орган, който може да издаде административния акт. Напр. актове, издадени от уволнени лица, или актове, издадени от колегиални органи при липса на кворум. Нищожен акт ще има и когато адресатът, към който е отправен, не съществува или обектът, до който се отнася, липсва. Напр. данъчно облагане на гражданин, който е починал. Нищожност на акта ще има и когато при неговото издаване не е била спазена предвидената от закона форма. Напр. не е издаден в писмена форма.

1.4. Производство за издаване, изпълнение и обжалване на индивидуални административни актове

Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган (чл. 24, ал. 1 от АПК). Когато нормативен акт не определя органа, който трябва да издаде административния акт, по въпроси от компетентността на органи на общината, актът се издава от кмета на общината, на кметството или на района съобразно правомощията им. Актовете, свързани с управлението на държавна собственост, се издават от областните управители (чл. 23 от АПК).

За започване на производството за издаване на индивидуалния административен акт се уведомява не само заявителят, но също и известните заинтересовани граждани и организации (чл. 26, ал. 1 от АПК). Уведомяването на заинтересованите граждани и организации за откритото производство е предназначено да им даде възможност своевременно да защитят интересите си и да спомогне за попълване на преписката с информация за фактите и обстоятелствата, които са от значение за случая¹⁶⁴. Изискването за уведомяване на заинтересованите лица за започване на производството е императивно. Неспазването му е съществено нарушение на процесуалните правила, защото заинтересованите лица са лишени от възможност за участие в производството по издаване на индивидуалния административен акт¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Лазаров, К., Тодоров, И. Цит. съч., 2018, с. 166 – 167.

¹⁶⁵ Еленков, А. и др. Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар, проблеми и правоприлагането, анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013, с. 276.

Съгласно чл. 35 от АПК индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации, ако такива са дадени, съответно направени. В този смисъл ходът на производството, след поставяне на началото му, е свързан основно с изясняване на фактическите и правните обстоятелства, имащи значение за издаването на административния акт. Тежестта за изясняването на фактите е прехвърлена изцяло на администрацията¹⁶⁶.

Доказването на фактите и обстоятелствата е също важен етап в производството по издаване на индивидуални административни актове. Съгласно общото правило на чл. 36, ал. 1 от АПК доказателствата се събират служебно от административния орган, освен в предвидените в този кодекс или в специален закон случаи. Въпреки засиленото служебно начало в административния процес (чл. 9 от АПК) той не изключва сътрудничество между страните и административния орган. Съгласно чл. 36, ал. 2 от АПК страните оказват съдействие на органа при събирането на доказателства. Те са длъжни да представят доказателства, които се намират при тях и които не са известни или не се съхраняват от административния орган. Това, от една страна, предотвратява накърняването на конституционните права и законните интереси на страните. От друга страна, се обезпечава предварителна защита на заинтересованите граждани и организации¹⁶⁷.

Съгласно чл. 37 от АПК доказателства в производството по издаване на индивидуален административен акт могат да бъдат данни, свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията, или законните интереси на заинтересованите граждани или организации, установени по реда, предвиден в този кодекс. Общоизвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване.

Според чл. 39, ал. 1 от АПК фактите и обстоятелствата се установяват чрез обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон, освен ако специален закон предписва доказването на някои

¹⁶⁶ Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., 2011, с. 125 – 126.

¹⁶⁷ Еленков, А. и др. Цит. съч., 2013, с. 351.

факти и обстоятелства да се извърши и с други средства. Наред с това административният орган може да извърши и оглед (той не е доказателствено средство, а способ за събиране на доказателства), ако случаят не може да се изясни чрез използването на други способности за събиране на доказателства (чл. 2, ал. 1 от АПК).

Ходът на **разглежданото производство приключва** с издаване или с отказ за издаване на съответния индивидуален административен акт с мотивирано решение на административния орган (чл. 59 ал. 1 от АПК). Общо приложимият срок за издаване на индивидуалния административен акт е до **14 дни** от датата на започване на производството (чл. 57, ал. 1 от АПК).

Седемдневен е срокът за:

- издаване на декларативни административни актове (с които се декларират или констатира вече възникнали права или задължения);
- издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения;
- решаването на преписките, които могат да бъдат разгледани на основата на доказателства, представени заедно с искането или предложението за започване на производството, или от друг административен орган, при който те са налични, или на основата на общоизвестни факти, служебно известни факти или законови презумпции, т.е. без да бъдат събирани допълнителни доказателства (чл. 57, ал. 2 и 4 от АПК).

Срокът за издаване на индивидуалния административен акт е до **един месец** от започване на производството, когато е необходимо да се съберат допълнителни доказателства за съществени обстоятелства или да се даде възможност на други граждани или организации (извън заявителите) да се защитят (чл. 57, ал. 5 от АПК). Когато органът е колективен, въпросът за издаването на акта се решава най-късно на първото заседание след изтичането на съответния срок (7-дневен, 14-дневен или едномесечен), в зависимост от вида на акта и необходимостта от събиране на допълнителни доказателства (чл. 57, ал. 6 от АПК). Когато трябва да се поиска съгласието или мнението на друг орган, срокът за издаването на акта се смята съответно продължен, но с не повече от 14 дни (чл. 57, ал. 7 от АПК). Когато се касае за комплексно административно обслужване, то се осъществява от административните органи в **тридневен срок** от получаване на достъп до данните на административните органи – първични администратори

на данни (чл. 57, ал. 9 от АПК).

Административното производство може да приключи „положително“, с издаване на индивидуален административен акт, или „отрицателно“ – с отказ¹⁶⁸. Нормалното развитие на разглежданото производство приключва с мотивирано решение на административния орган да издаде или да откаже издаването на индивидуален административен акт. Положителното решение, както и изричният отказ трябва да бъдат в писмена форма и да съдържат реквизитите, изчерпателно изброени в чл. 59, чл. 2 от АПК¹⁶⁹. Устни административни актове, както и административни актове, изразени чрез действия или бездействия, се издават, само когато това е предвидено в закон (чл. 59, ал. 3 от АПК).

Производството за издаване на индивидуален административен акт приключва с неговото съобщаване на заинтересованите лица. Целта на това процесуално действие е те да бъдат обвързани от правните последици на акта.

Съгласно чл. 61, ал. 1 от АПК административният акт, съответно отказът да се издаде акт, се съобщава в тридневен срок от издаването му на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството. Редът за съобщаване е уреден в чл. 18а от АПК, като начините за това са два – писмено и устно. Значението на съобщаването на акта се свежда до определяне на началния момент на срока за неговото оспорване. Срокът за обжалване тече от първото редовно съобщаване на акта¹⁷⁰. Правната последица от несъобщаването е преди всичко незавършването на производството за издаване на индивидуалния административен акт, което води до невлизането му в сила. Това означава, от една страна, че няма да настъпят предвидените в акта правни последици, а от друга – липсва правен интерес от оспорването му¹⁷¹.

¹⁶⁸ Еленков, А. и др. Цит. съч., 2013, с. 501.

¹⁶⁹ 1. наименование на органа, който го издава; 2. наименование на акта; 3. адресат на акта; 4. фактически и правни основания за издаване на акта; 5. разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението; 6. разпореждане относно разноските; 7. пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва; 8. дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му; когато органът е колективен, актът се подписва от председателя или от негов заместник.

¹⁷⁰ Лазаров, К., Тодоров, И. Цит. съч., 2018, с. 217 – 218.

¹⁷¹ Еленков, А. и др. Цит. съч., 2013, с. 552.

Административноправните задължения възникват от момента на влизане в сила на административния акт, а задължението за изпълнение за адресата се поражда от узнаване на съдържанието му. Моментът на узнаването при индивидуалните административни актове зависи от връчването на съобщението, че актът е издаден.

Доброволното изпълнение на административноправните задължения става в срокове, които са съобразени с естеството на изпълняваните задължения и са посочени в самия административен акт или в специалната правна норма. Когато всички усилия за доброволно изпълнение на административноправните задължения са безрезултатни, то в определения от закона ред и при условията, указани в специалните административни норми, може в краен случай да се използва държавна принуда¹⁷².

В процеса по АПК е предвидена възможността за оспорване на индивидуалните административни актове пред непосредствено по-горестоящия административен орган¹⁷³. Съгласно чл. 83 от АПК **жалби** срещу административни актове могат да подават заинтересованите лица (лица с личен и пряк правен интерес от обжалването). С жалбата може да се оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт.

В **14-дневен срок** от съобщаването на акта заинтересованата страна може да подаде **писмена жалба** чрез административния орган, който е издал акта. В случаите на мълчалив отказ оспорването се извършва в едномесечен срок от изтичане на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Съществува **забрана за изпълнение на административните актове** (чл. 90 от АПК) преди изтичане на сроковете за тяхното оспорване, а при подадена жалба или протест – до решаването на спора от съответния административен орган.

Освен на оспорване пред административния орган административните актове подлежат и на съдебно оспорване пред съд по отношение на тяхната законосъобразност¹⁷⁴. Съдебните производства започват по искане на заинтересованото лице или прокурора в определенияте от АПК или друг закон случаи. На оспорване изцяло или

¹⁷² Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д. Цит. съч., 2020, с. 87 – 93.

¹⁷³ Пак там, с. 153 – 158.

¹⁷⁴ Пак там, с. 167 – 184.

в отделни техни части по отношение на тяхната законосъобразност подлежат:

- първоначалният индивидуален административен акт, включително отказът да се издаде такъв акт;
- решението на по-горестоящия административен орган, с който е изменен първоначалният акт или е отменен и въпросът е решен по същество;
- решенията по искания за издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения.

Административният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред, освен ако в АПК или в специален закон е предвидено друго. Оспорването става в 14-дневен срок от съобщаването им, а при мълчалив отказ или мълчаливо съгласие – в едномесечен срок от изтичане на срока, в който административният орган е трябвало да се произнесе.

Глава втора

АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ. АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАНИЕ

Административната отговорност представлява осъществяване на санкции, предвидени за виновно неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения. Административната отговорност се разглежда в три основни аспекта:

- **административно нарушение;**
- **административно наказание;**
- **ред за налагане на административни наказания.**

Трите аспекта на административната отговорност се включват в предмета на административнонаказателното право като обособена част на административното право. В този смисъл предмет на административнонаказателното право са обществените отношения, свързани с нарушаване на установения административноправен режим, за който се предвижда налагане на административно наказание по установен от закона административен ред. Тези специфични обществени отношения се пораждаат, развиват и прекратяват както в областта на материалното, така и в областта на процесуалното административно право¹⁷⁵.

2.1. Административно нарушение – понятие и белези

Административното нарушение е отделен вид противоправно и наказуемо деяние¹⁷⁶, което има свои специфики, по които се различава от останалите закононарушения – престъпления¹⁷⁷, дисциплинарни нарушения¹⁷⁸, граждански деликти¹⁷⁹. ЗАНН дава най-общо оп-

¹⁷⁵ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., 2010, с. 300 – 301.

¹⁷⁶ Андреева, А., Йолова, Г. Цит. съч., 2016, с. 208 – 210; Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д. Цит. съч., 2020, с. 100 – 103.

¹⁷⁷ Андреева, А., Йолова, Г. Цит. съч., 2016, с. 241 – 251.

¹⁷⁸ Андреева, А., Йолова, Г. Цит. съч., 2020, с. 133 – 135.

¹⁷⁹ Кожухаров, А. Облигационно право. Книга първа. София: Софи-Р, 1992, с. 258 – 260.

ределение на понятието „административно нарушение“. Отделните състави на административни нарушения са уредени в специалните закони¹⁸⁰.

Съгласно определението, дадено в чл. 6 от ЗАНН, **административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.**

Според даденото законово определение съдържанието на административното нарушение има две страни – обективна и субективна. **Обективната страна** обхваща: деянието, противоправността, насочеността на деянието срещу установения административен ред, наказуемостта и редът, по който се наказва нарушението. Основният елемент на **субективната страна** е вината на дееца, обусловена от състоянието на вмняемост и проявена чрез една от двете си форми – умисъл или непредпазливост¹⁸¹.

Административното нарушение е **деяние**, т.е. конкретен волеви акт, който може да се изрази в действие или в бездействие¹⁸². Действието представлява извършване на нещо, забранено от административноправната норма. Бездействието е въздържане или пропускане да се извърши нещо, предвидено в административноправната норма.

Противоправността на деянието се определя като противонорменост, т.е. противоречие с предписанията на дадена административноправна норма, която съдържа в себе си определена степен на обществена опасност (увреждане или застрашаване с увреждане на защитени от нормата права и интереси на държавата, обществото или

¹⁸⁰ **Андреева, А., Йолова, Г.** Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. // Годишник на Икономически университет – Варна, 2008, том 80, с. 206 – 248; **Андреева, А., Йолова, Г.** За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Варна : Наука и икономика, 2018, с. 65 – 79; **Димитрова, Д., Матеева, Ж.** Административен контрол и административнонаказателна отговорност за защита на потребителите. // Известия, 2020, № 1, с. 36 – 53; **Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административнонаказателна отговорност по новия Закон за обществените поръчки. // Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката. Варна: Наука и икономика, 2016, с. 215–225.

¹⁸¹ **Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Цит. съч., 2010, с. 309.

¹⁸² **Лазаров, К.** Цит. съч., 2000, с. 236.

гражданите)¹⁸³. Деянието е противоправно, когато покрива белезите от състава на едно административно нарушение, обявено за наказуемо с административно наказание¹⁸⁴.

Насочеността на деянието срещу установения административен ред касае спецификата на административните нарушения като закононарушения, извършвани в сферата на държавното управление. Тези нарушения се изразяват в неспазване на установения административноправен режим, който осигурява нормалното развитие на управленските отношения. Достатъчно е да има застрашаване на този режим, т.е. не е необходимо да е настъпил някакъв вредоносен резултат от деянието.

Наказуемостта, като елемент от обективната страна на административното нарушение, е ценностна категория, която зависи от волята и преценката на законодателя. Единствено законодателят е компетентен да определи кое деяние е наказуемо и кое не е. Но въздигането на едно деяние в наказуемо винаги е обусловено от определена степен на обществена опасност, поради която това деяние представлява отрицателен факт за правната действителност.

Обособеният административен ред, по който се наказват административните нарушения, е последният характерен елемент от тяхната обективна страна. Редът за налагане на административните наказания е установен в ЗАНН. По общо правило административните нарушения се установяват, съответно наказанията за тях се налагат, от органи, включени в системата на изпълнителната власт (административни органи).

Деянието, обявено за административно нарушение, трябва да е извършено виновно, т.е. то трябва да е извършено умишлено или непредпазливо. **Вината**, като елемент от състава на правонарушението и негова субективна страна, изразява психическото отношение на деца към извършеното от него противоправно деяние и неговия вредоносен резултат¹⁸⁵. В този смисъл тя, като отношение на деца към извършеното от него закононарушение, обусловено от определено психическо състояние (вменяемост), се явява необходима предпоставка за налагане на предвидената от закона санкция¹⁸⁶.

¹⁸³ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 310.

¹⁸⁴ Лазаров, К. Цит. съч., с. 240.

¹⁸⁵ Баламезов, Б. Цит. съч., 1992, с. 9.

¹⁸⁶ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 313.

По общо правило административнонаказателната отговорност е лична (чл. 24, ал. 1 от ЗАНН), т.е. може да се носи от конкретно физическо лице, достигнало определена възраст, което е в състояние да ръководи и контролира своите постъпки. Лицата, които не притежават такава способност, не могат да бъдат наказвани. Способността и състоянието, които дават възможност на едно лице да съзнава, ръководи и контролира постъпките си, се нарича вменяемост.

Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗАНН административнонаказателно отговорни са пълнолетните лица, навършили 18 години, извършили административни нарушения в състояние на вменяемост. При известни условия обаче административнонаказателна отговорност могат да носят и лица под тази възраст, какъвто е случаят с непълнолетните, навършили 16 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си (чл. 26, ал. 2 от ЗАНН). Не носят административнонаказателна отговорност лицата, които не са навършили 16 години (малолетни до 14 години и непълнолетни до 16 години), а също и непълнолетните, които са поставени под пълно запрещение. Вместо на тях административните наказания могат да се наложат на родителите, настойниците или попечителите, ако се установи, че са допуснали съзнателно извършване на административните нарушения от поднадзорните им лица (чл. 26, ал. 3 от ЗАНН).

Утвърденото правило, че административнонаказателната отговорност е лична, изключва възможността такава отговорност да се носи от юридически лица. Когато административните нарушения са извършени при осъществяване на дейност от предприятия, учреждения или организации, отговорност за тях носят работниците или служителите, които са ги извършили, или ръководителите, които са наредили или допуснали извършването им (чл. 24, ал. 2 от ЗАНН). Въпреки това **за определени случаи се допуска санкциониране и на самите юридически лица.** Съгласно чл. 83, ал. 1 от ЗАНН в предвидените в закон, указ или постановление на МС случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за изпълнение на задължения към държавата при осъществяване на тяхната дейност. Това е обществено оправдано и необходимо, особено в областта на законодателството по опазване на околната среда, защита на правата на потребителите и др. В тези случаи на юридическите лица не се налага административно наказание, а имуществена санкция.

Поради това не следва да се доказва вина при извършване на административното нарушение, тъй като юридическите лица не могат да действат виновно. Имуществената санкция е обективна отговорност, която се налага при констатирано нарушение на установения ред на държавно управление и неизпълнение на задължения към държавата.

На административнонаказващите органи е предоставена законна възможност да налагат имуществени санкции на юридически лица, без да е необходимо изясняване на личността на конкретното физическо лице, виновно извършило нарушението, и да се ангажира неговата административнонаказателна отговорност. Смисълът на този вид отговорност е от държавната администрация да се предприемат конкретни действия срещу носителя на самото задължение, а не срещу лицата, които формират и реализират волята му, за да се осигури бърза и ефективна защита на охраняваните обществени отношения¹⁸⁷.

За да има административно нарушение, е необходимо неговото съдържание да обхваща всички елементи, както от обективна така и от субективна страна¹⁸⁸. Има обаче случаи, когато макар и формално тези елементи да са налице, по изричното предписание на закона извършеното деяние не се квалифицира като административно нарушение. Според чл. 8 от ЗАНН не са административни нарушения деянията, извършени при неизбежна отбрана или крайна необходимост. По въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на НК, доколкото в ЗАНН не се предвижда друго (чл. 11 от ЗАНН).

Тук трябва да се подчертае, че по отношение на **вината**, като субективен елемент на деянието, между административнонаказателната отговорност за извършени административни нарушения и наказателната отговорност за престъпления има съществена разлика. По наказателното право по общо правило се наказват само умишлените деяния, а непредпазливите са наказуеми само в предвидените от закона случаи (чл. 11, ал. 4 от НК). За разлика, **по административнонаказателното право общото правило е да се наказват и умишлените, и непредпазливите административни нарушения** (арг. от чл.

¹⁸⁷ Цанков, П. и др. Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2006, с 122 – 124.

¹⁸⁸ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит съч., с. 314.

7, ал. 1 от ЗАНН¹⁸⁹). Непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените случаи (чл. 7, ал. 2 от ЗАНН).

Разлики има в двата вида отговорност и по отношение на **наказуемите стадии**, предшестващи довършеното деяние. Приготовлението към престъпление е наказуемо в предвидените от закона случаи (чл. 17, ал. 2 от НК). При опит деецът се наказва с наказанието, предвидено за довършеното престъпление, като се взема предвид степента на осъществяване на намерението и причините, поради които престъплението е останало недовършено (чл. 18, ал. 2 от НК). За сравнение, съгласно чл. 9 от ЗАНН, **приготовлението** към административното нарушение не се наказва. Не се наказва и **опитът** към административно нарушение освен в изрично предвидените случаи¹⁹⁰.

Разлики са налице и по отношение на отговорността на съучастниците. Ако административното нарушение бъде извършено в **съучастие**, се прилага разпоредбата на чл. 10 от ЗАНН: „При административните нарушения подбудителите, помагачите и укривателите както и допустителите се наказват само в случаите, предвидени в закон или указ“. Докато по наказателното право всички съучастници се наказват с наказанието, предвидено за извършеното престъпление, като се вземат предвид характерът и степента на тяхното участие (чл. 21, ал. 1 от НК).

Основната причина за различията между административнонаказателната отговорност и наказателната отговорност е по-ниската степен на обществена опасност на административните нарушения в сравнение с престъпленията. За разлика от престъплението в обективната страна на административното нарушение няма законоустановен белег „обществена опасност“. Административното наказване е санкция за поведение, което може и да не е обществено опасно, но е противоправно и налага реакция на държавата. В своята многобройност и честота административните нарушения могат да бъдат и опасни, макар отделното деяние да изглежда незначително поради лип-

¹⁸⁹ Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗАНН: Деянието, обявено за административно нарушение, е виновно, когато е извършено умишлено или непредпазливо.

¹⁹⁰ Чл. 9, ал. 2 от ЗАНН: Не се наказва и опитът към административно нарушение освен в случаите на:

- а) митнически и валутни нарушения, ако това е предвидено в съответния закон или указ;
- б) чл. 218б, ал. 1 от Наказателния кодекс;
- в) чл. 41, ал. 1 от Закона за опазване на селскостопанското имущество.

сата на последици, в смисъл на вредоносен резултат. Затова белегът противоправност е определящ при административното нарушение, а не неговата обществена опасност¹⁹¹.

2.2. Административно наказание – понятие и видове

2.2.1. Понятие за административно наказание

Административното наказание е основен институт на административното право. По своята същност представлява неблагоприятна правна последица от морален или имуществен характер, налагана по определен от закона административен ред заради извършване на административно нарушение¹⁹². Нашето право урежда административното наказание като специфична санкция за неспазване на установения ред в държавното управление. Налагането на административно наказание е израз на държавна принуда и се очертава като реализация на административната отговорност. Административните наказания осъществяват определени функции и преследват определени цели. Те действат превъзпитателно, предупредително и репресивно (увреждащо) спрямо нарушителя¹⁹³. Административните наказания се налагат с цел да се предупреди нарушителят и се превъзпита към спазване на установения правен ред, като се въздейства възпитателно и предупредително и върху останалите граждани (чл. 12 от ЗАНН).

Административното наказание е предвидена по закон санкция, израз на държавната наказателна репресия, налагана по административен ред за извършено административно нарушение, която принуждава нарушителя да претърпи определено по закона увреждане на негови материални или други интереси и има за цел да окаже предупредително и възпитателно въздействие върху него и останалите членове на обществото¹⁹⁴.

Относно административните наказания ЗАНН въвежда с чл. 17 – 19 следните важни принципи. Никой не може да бъде наказан повторно за административно нарушение, за което вече е бил наказан с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда. Когато с едно деяние са извършени няколко административни наруше-

¹⁹¹ Георгиева, Т. Административните нарушения и престъпленията. Сравнителен анализ. София: Сиела, 2018, с. 69 – 70.

¹⁹² Лазаров, К. Цит. съч., 2000, с. 242.

¹⁹³ Цанков, П. и др. Цит. съч., 2006, с. 124.

¹⁹⁴ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит. съч., 2010, с. 320.

ния или едно и също лице е извършило няколко отделни нарушения, наложените наказания се изтърпяват поотделно за всяко едно от тях. За административните нарушения не се допуска условно наказание.

2.2.2. По-важни видове наказания

Според чл. 13, ал. 1 от ЗАНН за административни нарушения могат да се предвиждат и налагат следните административни наказания:

- а) обществено порицание;
- б) глоба;
- в) временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

С измененията и допълненията на от ДВ, № 109 от 2020 г. в чл. 13 от ЗАНН е създадена нова ал. 2, съгласно която се урежда още един вид административно наказание – безвъзмезден труд в полза на обществото. То е предвидено за административно нарушение, извършено повторно или на системно извършване и може да се налага самостоятелно или едновременно с друго наказание от предвидените по чл. 13, ал. 1 от ЗАНН.

Общественото порицание за извършено нарушение се изразява в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи, или пред организацията, в която членува.

Глобата е заплащане на определена парична сума. По отношение на непълнолетните административното наказание глоба се заменя с обществено порицание.

Лишаването от право да се упражнява определена професия или дейност е временна забрана за нарушителя да упражнява професия или дейност, във връзка с която е извършил нарушението. Продължителността на това наказание не може да бъде по-малка от един месец и повече от две години, а за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози – до пет години. То не засяга придобитата правоспособност, освен в случаите, предвидени в съответния закон или указ.

Безвъзмездният труд се полага в полза на обществото, без ограничаване на други права на наказания. Продължителността на това наказание не може да бъде по-малко от 40 часа и повече от 200 часа годишно за не повече от две последователни години.

Наред с тези административни наказания наказващият орган може да постанови отнемане в полза на държавата на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в закон. Това е т.нар. **конфискация**. Тя не може да бъде налагана отделно от другите основни наказания, а само заедно с тях.

Освен уредените в чл. 13 от ЗАНН административни наказания указът за борба с дребното хулиганство¹⁹⁵ предвижда още един вид административно наказание. За дребно хулиганство, извършено от лице, навършило шестнадесетгодишна възраст, се налага административно наказание задържане до 15 денонощия в структурно звено на МВР.

Имуществени санкции, налагани на юридически лица

Съгласно чл. 83, ал. 1 от ЗАНН в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност. Имуществената санкция не е сред административните наказания, уредени в чл. 13 от ЗАНН, които се налагат за административни нарушения, за които административнонаказателна отговорност могат да носят само физически, но не и юридически лица. Това не е вид административно наказание, а отделен правен институт, въведен като обективна, безвиновна отговорност на юридическите лица и едноличните търговци за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност.

По отношение на юридическите лица и едноличните търговци налагането на имуществена санкция няма характер на глобата като реализиране на административнонаказателна отговорност, която по дефиниция е лична и може да се носи само от физически лица. Разликата между наказанието „глоба“ за физическите лица и „имуществената санкция“ за юридическите лица и едноличните търговци се свежда до субекта на отговорността и именно от тази разлика в субекта и поради това, че българското законодателство изключва наказателна и/или административнонаказателна отговорност за юридическите лица, отговорността по чл. 83 от ЗАНН се определя като обективна, безвиновна отговорност¹⁹⁶.

¹⁹⁵ ДВ, № 102, 1963; посл. изм. и доп. ДВ, № 109, 2020.

¹⁹⁶ Тълкувателно решение № 3 от 03.07.2014 г. по тълк. д. № 5/2013 г., ОСК на ВАС.

2.2.3. Обстоятелства, изключващи административнонаказателната отговорност

ЗАНН предвижда редица случаи, в които макар да е налице извършено административно нарушение, наказание не може да бъде наложено. **Обстоятелствата, които изключват административната отговорност са имунитет, смърт на нарушителя, изпълнение на неправомерна служебна заповед, просрочие.**

Административна отговорност за извършени административни нарушения носят всички граждани, включително чужденците. От това правило има изключения по отношение на лицата с дипломатически имунитет при следване на правилата на международното право. Въпросът за отговорността на чужденци, които се ползват с имунитет по отношение на административнонаказателната юрисдикция на Р България, се решава съобразно приетите от нея норми на международното право (чл. 5 от ЗАНН).

Когато извършителят на административно нарушение е действал в изпълнение на неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред, той не носи административнонаказателна отговорност, ако заповедта не е съдържала очевидно за него нарушение (чл. 25 от ЗАНН). Изключването на отговорността в този случай се основава на правилото, че подчиненият е длъжен да изпълнява отправените до него по обичайния ред заповеди на началниците му и не може да преценява тяхната законосъобразност и правилност.

Съгласно чл. 34 от ЗАНН, отговорността на нарушителя отпада, когато е изтекъл предвиденият срок за санкциониране на нарушението, т.е. когато не е съставен акт за установяване на нарушението в посочения от закона срок или ако е изтекъл определен срок от откриване на нарушението¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година от извършване на нарушението, а за митнически, данъчни, екологични и валутни нарушения, както и по Изборния кодекс, Закона за политическите партии, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и дружествата за секюритизация, Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и дирек-

Образуваното административнонаказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в шест-месечен срок от съставянето на акта. Изтичането на сроковете по чл. 34 от ЗАНН прекратява възможността на административнонаказващия орган да наложи административно наказание на нарушителя за извършеното от него административно нарушение. Целта на тази разпоредба е да се избегне евентуално продължително бездействие на държавните органи при осъществяване на техните правомощия, което би създавало неоправдано положение на несигурност в правния мир¹⁹⁸.

тиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията (ОВ, L 173/1 от 12 юни 2014 г.), Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, част втора, част втора „а” и част трета от Кодекса за социално осигуряване, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър БУЛСТАТ – две години.

За нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за нарушение на Закона за енергетиката, Закона за енергията от възобновяеми източници и подзаконовите нормативни актове по прилагането им, на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (ОВ, L 326/1 от 8 декември 2011 г.), както и за нарушение на Закона за независимия финансов одит, Закона за платежните услуги и платежните системи, не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на шест месеца от откриване на нарушителя или ако са изтекли повече от пет години от извършване на нарушението. В тези случаи предвидените срокове в ал. 1 не се прилагат.

¹⁹⁸ Решение по н.а.х.д. № 3695 от 27.07.2001 г., влязло в сила на 06.10.2001 г.

Глава трета

ПРОИЗВОДСТВО ПО УСТАНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ. НАЛАГАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАКАЗАНИЯ

3.1. Производство за установяване на административно нарушение

Административните нарушения се установяват от определени по закон органи на администрацията и се наказват също от такива органи при следване на специално административно производство, уредено в ЗАНН (чл. 36 – 46).

Производството по налагане на административни наказания заема централно място в административнонаказателния процес¹⁹⁹. То обхваща две фази:

- по установяване на административното нарушение;
- по налагане на административното наказание.

Първата фаза по установяване извършването на административното нарушение по общо правило става със съставяне на специален констативен акт²⁰⁰. Съгласно чл. 36, ал. 1 от ЗАНН административнонаказателно производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение²⁰¹.

Констативен акт не се съставя в следните случаи:

➤ За явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева (чл. 39, ал. 1 от ЗАНН).

➤ За маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонару-

¹⁹⁹ Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011, с. 300; Димитрова, Д. Цит. съч., 2019, с. 56 – 70.

²⁰⁰ Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес. София: Сиела, 2018, с. 435.

²⁰¹ Чл. 36, ал.2 от ЗАНН: Без приложен акт административнонаказателна преписка не се образува, освен в случаите, когато производството е прекратено от съда или прокурора или прокурорът е отказал да образува наказателно производство и е препратено на наказващия орган.

пението глоби в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата (чл. 39, ал. 2 от ЗАНН).

➤ За административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер, предвиден в съответния закон. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата (чл. 39, ал. 2а от ЗАНН).

И в трите горепосочени случая, ако нарушителят оспори нарушението или откаже да плати глобата, за нарушението се съставя акт за установяване на извършеното административно нарушение (чл. 39, ал. 3 от ЗАНН). Съответно въз основа на съставения констативен акт компетентният наказващ орган трябва да издаде наказателно постановление.

За случаи на административни нарушения, установени и заснети с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат глоби в размер над необжалваемия минимум (глоби в размер от 10 до 50 лв.), за което се издава електронен фиш (чл. 39, ал. 4 от ЗАНН).

С изключение на посочените по-горе случаи за извършване на административно нарушение трябва да се състави констативен акт. Съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗАНН **актове могат да съставят длъжностните лица:**

- а) посочени изрично в съответните нормативни актове;
- б) определени от ръководителите на ведомствата, организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено приложението или контролът по приложение на съответните нормативни актове.

Актове за установяване на извършеното административно нарушение могат да съставят и представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт (чл. 37, ал. 2 от ЗАНН).

Актът за установяване на административното нарушение се съставя в присъствието на нарушителя и свидетелите, които са присъствали при извършване или установяване на нарушението. Когато нарушителят е известен, но не може да се намери или след покана не се яви за съставяне на акта, актът се съставя и в негово отсъствие. При липса на свидетели, присъствали при извършването или установяването на нарушението, или при невъзможност да се състави акт в тяхно присъствие, той се съставя в присъствието на двама други свидетели, като това изрично се отбелязва в него. Когато нарушението е установено въз основа на официални документи, актът може да се състави и в отсъствие на свидетели (чл. 40 от ЗАНН).

Съгласно чл. 42, ал. 1 от ЗАНН актът за установяване на административното нарушение трябва да съдържа определени реквизити:

1. собственото, бащиното и фамилното име на съставителя и длъжността му;
2. датата на съставяне на акта;
3. датата и мястото на извършване на нарушението;
4. описание на нарушението и обстоятелствата, при които е било извършено;
5. законните разпоредби, които са нарушени;
6. собственото, бащиното и фамилното име и възрастта на нарушителя, точния му адрес и местоработата, единен граждански номер, а в случай че е чужденец – имената, точния адрес, дата на раждане, а ако има информация за това – и място на раждане, по паспорт или заместващ го документ за пътуване с посочване на номер, дата на издаване и издател на документа;
7. имената, точните адреси и датата на раждане на свидетелите;
8. обясненията или възраженията на нарушителя, ако е направил такива;
9. имената и точните адреси на лицата, които са претърпели имуществени вреди от нарушението, единен граждански номер;
10. опис на писмените материали и на иззетите вещи, ако има такива, и кому са поверени за пазене.

С измененията и допълненията от ДВ, № 109 от 2020 г. е създадена нова ал. 2 в чл. 42 на ЗАНН, съгласно която в акта за установя-

ване на административно нарушение нарушителят може да посочи, че желае наказателното постановление да му бъде връчено чрез изпращане на съобщение до персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление.

Актът се подписва от съставителя и поне от един от свидетелите, посочени в него, и се предявява на нарушителя да се запознае със съдържанието му и да го подпише със задължение да уведоми наказващия орган, когато промени адреса си. Когато нарушителят откаже да подпише акта, това се удостоверява чрез подписа на един свидетел, името и точния адрес на който се отбелязват в акта. Когато не може да се установи самоличността на нарушителя от актосъставителя, тя се установява от най-близката общинска администрация или поделение на МВР. Когато актът е съставен в отсъствие на нарушителя, той се изпраща на съответната служба, а ако няма такава – на общинската администрация по местоживеенето на нарушителя за предявяване и подписване. Актът се предявява и подписва не по-късно от седем дни от получаването и се връща незабавно.

При всички случаи при подписване на акта на нарушителя се връчва препис от него срещу разписка, а в акта се отбелязва датата на неговото подписване. При връчване на препис от акта нарушителят се уведомява писмено за правото му в 14-дневен срок да отправи предложение до наказващия орган за сключване на споразумение за приключване на административнонаказателното производство. Когато след щателно издирване нарушителят не може да бъде намерен, това се отбелязва в акта и производството се спира (чл. 43 от ЗАНН). Актът за установяване на нарушението трябва да се състави в сроковете, определени в чл. 34, ал. 1 и 2 от ЗАНН²⁰², в противен случай не

²⁰² Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение **на три месеца от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година от извършване на нарушението**, а за митнически, данъчни, екологични и валутни нарушения, както и по Изборния кодекс, Закона за политическите партии, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и дружествата за секюритизация, Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и

се образува административнонаказателно производство.

Акът за установяване на административното нарушение има три функции: установителна, обвинителна и сезираща²⁰³. Установителната функция означава, че той служи като доказателство за извършеното нарушение. Обвинителната – че обвинява лицето, посочено като нарушител, в извършване на нарушението. Сезиращата – че актът представлява служебно информиране на органа, оправомощен да наложи административното наказание.

Втората фаза от административнонаказателния процес е по налагане на административното наказание.

3.2. Производство за налагане на административно наказание

3.2.1. Ред за наказване

В 14-дневен срок от връчването на акта той се изпраща на наказващия орган заедно с възраженията, събраните доказателства и другите приложения към преписката. Когато нарушителят няма постоянен адрес в Р България, съставеният акт се предоставя незабавно на наказващия орган. Към акта се прилагат писмени обяснения или възражения на нарушителя (чл. 44, ал. 3 и 4 от ЗАНН).

По общо правило административнонаказателната преписка се

директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията (ОВ, L 173/1 от 12 юни 2014 г.), Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, част втора, част втора „а” и част трета от Кодекса за социално осигуряване, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър БУЛСТАТ - **две години**. За нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за нарушение на Закона за енергетиката, Закона за енергията от възобновяеми източници и подзаконовите нормативни актове по прилагането им, на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (ОВ, L 326/1 от 8 декември 2011 г.), както и за нарушение на Закона за независимите финансов одит, Закона за платежните услуги и платежните системи, не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението **в продължение на шест месеца от откриване на нарушителя или ако са изтекли повече от пет години от извършване на нарушението.**

²⁰³ **Лазаров, К.** Административен процес. София: Феня, 2001, с. 40 – 41.

разглежда от административнонаказващия орган, в чийто район е било извършено нарушението. Когато сезираният административнонаказващ орган намери, че производството е от компетентност на друг орган, той го изпраща незабавно на него. Съгласно чл. 47, ал. 1 от ЗАНН административни наказания могат да налагат:

➤ ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение;

➤ длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ;

➤ съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи.

За маловажен случай на административно нарушение наказващият орган не налага наказание на нарушителя, а го предупреждава писмено, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на предупреждението, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание (чл. 28, ал. 1 от ЗАНН).

Наказващият орган е длъжен да се произнесе по административнонаказателната преписка в месечен срок от получаването ѝ (чл. 52, ал. 1 от ЗАНН). Преди да се произнесе по преписката, наказващият орган проверява акта с оглед на неговата законосъобразност и обоснованост и преценява възраженията и събраните доказателства, а когато е необходимо, извършва и разследване на спорните обстоятелства.

Наказващият орган издава наказателно постановление, с което налага на нарушителя съответно административно наказание, когато установи по несъмнен начин факта на извършеното нарушение, самоличността на лицето, което го е извършило, и неговата вина, ако: 1) не са налице основания за прекратяване на производството; 2) не се касае за маловажен случай на административно нарушение; 3) не е сключено споразумение с нарушителя (чл. 53, ал. 1 от ЗАНН).

Наказателното постановление трябва да съдържа определените в чл. 57, ал. 1 от ЗАНН реквизити²⁰⁴ и да е подписано от длъжностното лице, което го е издало. Препис от наказателното постановление се връчва срещу подпис на нарушителя и на поискалия обезщетение.

Наказателните постановления не са административни актове. Те имат характер на правораздавателен акт. По своето предметно съдържание наказателното постановление е правораздавателен акт на особена административнонаказателна юрисдикция, чрез който се установява фактът на административното нарушение и се свързва с точно определено лице, на което се налага съответстващото по закон административно наказание. Налагането на административни наказания по административен ред е форма на административно правораздаване, тъй като се осъществява от административни, а не от съдебни органи²⁰⁵.

За да произведат своето действие, наказателните постановления трябва да са влезли в сила. Съгласно чл. 64 от ЗАНН, **влизат в сила наказателните постановления, предупрежденията, резолюциите и електронните фишове, които:**

- не подлежат на обжалване;
- не са били обжалвани в законния срок;
- са били обжалвани, но са били потвърдени или изменени от съда.

²⁰⁴ 1. собственото, бащиното и фамилното име и длъжността на лицето, което го е издало; 2. датата на издаването и номерата на постановлението; 3. датата на акта, въз основа на който се издава и името, длъжността и местослуженето на актосъставителя; 4. собственото, бащиното и фамилното име на нарушителя и точния му адрес, единен граждански номер, а в случай че е чужденец - имената, точния адрес, дата на раждане, а ако има информация за това - и място на раждане, по паспорт или заместващ го документ за пътуване с посочване на номер, дата на издаване и издател на документа; 5. описание на нарушението, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и на доказателствата, които го потвърждават; 6. законните разпоредби, които са били нарушени виновно; 7. вида и размера на наказанието; 8. отегчаващите и смекчаващи обстоятелства и другите обстоятелства, взети предвид при определяне вида и размера на наказанието; 9. времето, през което наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, което се приспада от времето на изтърпяване на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност; 10. вещите, които се отнемат в полза на държавата; 11. разпоредането с веществените доказателства; 12. размера на обезщетението и на кого следва да се заплати; 13. в какъв срок и пред кой съд подлежи на обжалване.

²⁰⁵ **Димитрова, Д.** Цит. съч., 2021, с. 121 – 122.

Влезлите в сила наказателни постановления са окончателни актове на администрацията и подлежат на изпълнение. В тридневен срок от влизане в сила на наказателното постановление административнонаказващият орган, съответно съдът, предприема действие за привеждането му в изпълнение (чл. 74 от ЗАНН).

Административното наказание не се изпълнява (погасява се по давност), ако са изтекли:

- две години, когато наложеното наказание е глоба;
- шест месеца, когато наложеното наказание е временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност или безвъзмезден труд в полза на обществото;
- три месеца, когато наложеното наказание е обществено порицание.

Давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено наказанието, и се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието. След завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност (чл. 82, ал. 2 от ЗАНН). Основната функция на давностните срокове е да се гарантира правната сигурност, да се приравнят фактическото и юридическото положение. Давностните срокове изпълняват и стимулираща функция – да се избегне продължителното бездействие на административнонаказващите органи при осъществяване на техните правомощия по налагане на административните наказания.

3.2.2. Определяне и индивидуализация на наказанията

Определянето на административното наказание се свързва с избиране на посоченото в правната норма наказание, предвидено за даден вид административни нарушения, за всеки конкретен случай. За налагане на съответното наказание не е достатъчно да се издири и конкретизира наказателната мярка. Необходимо е тя да се съобрази с конкретното неправомерно деяние на всеки нарушител, т.е. административното наказание трябва да се индивидуализира. Определяне и индивидуализиране на наказанието не се извършва, ако допуснатото административно нарушение е маловажно. В такъв случай наказващият орган може да предупреди нарушителя, че при повторно извършване на такова нарушение ще му бъде наложено административно наказание. Ако наказващият орган установи, че административно

нарушение няма, той е длъжен да освободи от отговорност обвиненото лице²⁰⁶.

Относно реда за определяне на административните наказания ЗАНН въвежда с чл. 27 и чл. 28 редица принципи. Административното наказание се определя съобразно с разпоредбите на ЗАНН в границите на наказанието, предвидено за извършеното нарушение. При определяне на наказанието се вземат предвид тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване и други смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства, както и имотното състояние на нарушителя. Сmekчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите – на по-тежко наказание. Замяна на предвидените за нарушенията наказания с по-леки по вид не се допуска, освен в случаите, предвидени в чл. 15, ал. 2 от ЗАНН²⁰⁷. Не се допуска определяне на наказание под предвидения най-нисък размер на наказанията глоба и временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, освен в предвидените в закон случаи.

Съгласно чл. 19 от ЗАНН за административните нарушения, наказуеми по реда на ЗАНН, не се допуска условно наказание.

²⁰⁶ **Цанков, П. и др.** Цит. съч., 2006, с. 127.

²⁰⁷ По отношение на непълнолетните административното наказание глоба се заменя с обществено порицание.

РАЗДЕЛ ТРЕТИ НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

Глава първа

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО. УЧЕНИЕ ЗА НАКАЗАТЕЛНИЯ ЗАКОН

1.1. **Обща характеристика на наказателното право на Република България**

1.1.1. **Понятие за наказателно право на Република България**

Като отрицателно социално явление престъпността е съпътствала всички обществено-икономически формации. През различните периоди от борба с нея са използвани различни методи и средства, но едно от най-важните е наказателното право. В разпоредбите на чл. 1 ал. 1 от действащия Наказателен кодекс (НК), приет през 1968 г., законодателят определя задачата на наказателното право по следния начин „Да защитава от престъпни посегателства личността и правата на гражданите и цялостния установен в страната правов ред“. За осъществяване на тази задача НК определя кои общественоопасни деяния са престъпления и какви наказания се налагат за тях (ал. 2 от НК).

Понятието „наказателно право“ може да се разглежда в два смисъла:

- **отрасъл** от действащото обективно право;
- **наказателноправна наука**.

В първият смисъл наказателното право е един от отраслите на действащото право на Р България, т.е. система от правни норми, които регулират обществените отношения и осигуряват тяхната защита. Наказателното право има специфични особености, които го разграничават от другите правни отрасли.

На първо място, другите правни отрасли (гражданско правно, административно правно и др.) уреждат преди всичко нормалното развитие на обществените отношения. Докато при тях като юридически факт може да се яви един правомерен или един противоправен

факт, то в наказателното право правният факт винаги е престъпно деяние²⁰⁸.

Специфична особеност е, че в другите отрасли на правото се използват санкционни мерки, тъй като е налице тенденция за доброволно спазване на правните норми. Правото по принцип се гарантира чрез санкция, в административното, трудовото, осигурителното и дори гражданското право също има санкции. При наказателното право същественото е, че санкцията винаги е наказание. В същото време наказателното право визира основно отрицателните обществени прояви, с които то свързва съответната санкция с престъплението, т.е. с юридическия факт, на който правна последица е наказанието.

На второ място, наказателното право има по-широк обхват. То визира отрицателните прояви, които могат да възникнат във всички области на обществения живот (престъпни прояви, засягащи правата на личността, сигурността на политическата организация, собствеността, правата и законните интереси на гражданите и др.).

Нормалното развитие на обществените отношения в тези области на обществения живот се регулират от редица други отрасли като конституционно право, вещното право и др. За разлика от тях наказателното право, освен че обхваща цялото това многообразие от обществени отношения, има санкционен характер – обезпечава по специфичен начин защитата им, тъй като влиза в действие само при посегателство срещу тях²⁰⁹. **Обективното наказателно право е система от наказателноправни норми, установени като специфично средство в борбата за предотвратяване и ограничаване на престъпленията посредством предвиждане и налагане на наказание на извършителите, както и други мерки на въздействие, извън наказанието – възпитателни мерки, освобождаване от наказателна отговорност, административно наказание.**

Основни принципи на обективното наказателно право. Принципът е основно ръководно начало, върху което се изгражда определен правен отрасъл. Наказателното право се подчинява на следните принципи:

➤ **Законност.** Този принцип има три направления: законоуста-

²⁰⁸ В определени по-редки случаи релевантни на наказателното право са и правомерни деяния – напр. неизбежна отбрана, възстановяване на вредите от престъплението, доброволен отказ и др.

²⁰⁹ **Долапчив, Н.** Наказателно право. София, 1994, с. 6.

новеност на престъпленията – деяние, което законът изрично е обявил за такова (чл. 9, ал. 1 от НК); законоустановеност на наказанията; освобождаване от наказателна отговорност само в предвидените в закона случаи.

➤ **Демократизъм.** Изразява се в защита на интересите на всички граждани и равенство на всички пред закона.

➤ **Хуманизъм.** Изразява се в следното: наказанието, като последица от извършеното престъпление, няма за цел причиняване на физическо страдание или унижаване на човешкото достойнство (чл. 36, ал. 2 от НК); своеобразен наказателноправен режим за непълнолетните (гл. VI, чл. 60 – 65 от НК); стесняване кръга на наказателната репресия, като за това са предвидени институтите: освобождаване от наказателна отговорност с налагане на адм.наказание (чл. 78 а от НК); условно освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание (гл. VII от НК), предсрочно освобождаване от изтърпяване на наказание.

1.1.2. Отграничаване на наказателното право от други наказателноправни отрасли

Наказателноправната дейност, осъществявана от държавата за защита на обществените отношения от престъпни посегателства, се регулира не само от нормите на наказателното право, но и от процесуални наказателноправни норми, норми на наказателноизпълнителното и на международното наказателно право. Поради това, за да разкрием най-точно същността на материалното наказателно право, ще направим няколко кратки отграничения от тези сродни отрасли:

Наказателно право и наказателнопроцесуално право

Материалното и процесуалното наказателно право са неразривно свързани, но между тях има и принципи различия. Докато наказателното право е система от правни норми, установяващи кои общественоопасни деяния са престъпления и наказанията свързани с тях, то наказателнопроцесуалното право е съвкупност от процесуални норми, които регулират отношенията между участниците в процеса за реализиране на наказателната отговорност.

Наказателното право показва възникването и реда за осъществяване на наказателната отговорност, а наказателно процесуалното право урежда формата (процедурата) по реализирането ѝ, както и правото на държавата да реализира наказателната отговорност на ли-

цата и задължението на субекта да понесе наказателна отговорност.

Наказателно право и наказателноизпълнително (пенитенциарно) право

В наказателното право са установени наказанията, които следва да се наложат за извършени престъпления. Наказателноизпълнителното право посочва реда за тяхното изпълнение. Неговите норми са систематизирани в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ДВ, № 25, 2009; изм. ДВ, № 53, 2014). Изхождайки от основните начала на наказателното право, нормите на пенитенциарното законодателство доразвиват и конкретизират материята относно наказанията. Това е наложително поради спецификата на редица санкции (лишаване от свобода, доживотен затвор и др.), което налага регулиране на обществените отношения, възникващи след влизане на осъдителната присъда в сила. Стремещт е чрез правилно протичане на процеса по изпълнение на наказанието да се постигнат в максимална степен целите, заложи в наказателното право.

Наказателно право и международно наказателно право

Наред с наказателното право на Р България съществува и международно наказателно право, един сравнително нов дял в правото, обособил се след Втората световна война. Международното наказателно право е съвкупност от правни норми, резултат на сключвани двустранни и многостранни актове²¹⁰. В това се заключава и една от основните разлики между вътрешното и международното наказателно право. Източник на вътрешните наказателноправни норми е законът – акт на Народното събрание – докато източник на правните норми в международното право е международноправен акт, приет от правните субекти на международното право.

На следващо място международното наказателно право се различава от действащото на територията на страната по своя обект и по своя субект. Чрез вътрешното право се защитават интересите на страната ни и нейните граждани, докато международното защитава интереси на други държави или интереси на цялата международна общност по повод международни престъпления.

²¹⁰ Йотов, Б. Международно наказателно право. София, 1999. с. 11

1.1.3. Наказателноправната наука – предмет, задачи и система

Наказателноправната наука е съвкупност от знания и възгледи относно обективното наказателно право. Тъй като последното е съвкупност от правни норми, установяващи престъпленията и наказанията, налагани за тях, следователно непосредствен предмет на науката „Наказателно право“ се явява престъплението, наказанието, както и другите мерки за въздействие. Това е обществена и правна наука, даваща теоретична разработка на действащото наказателно право. Нейните задачи могат да се очертаят в следните направления: да изясни действащото наказателно право, използвайки историко-сравнителния и диалектическия подход; да разкрие на принципите, върху които се изгражда наказателното право, и да ги систематизира; да изучи съдебната практика и въз основа на нея да изготвя научно обосновани предложения за усъвършенстване на обективното наказателно право.

Система на наказателноправната наука

Изградена е, като се изхожда от основното делене на НК на:

- **обща част;**
- **специална част.**

Общата част е разделена на единадесет глави и включва правни норми, формиращи основните наказателноправни институти (престъпление, субект на престъплението, стадии в осъществяването му и др.).

В особената част на НК се съдържат съставите на отделните престъпления и наказанията, които законодателят е предвидил за тях. Именно на базата на горепосоченото деление е систематизирана и науката „Наказателно право“. Тя също обхваща две части:

➤ **Обща част**, включваща: въведение; учение за наказателния закон и за наказателноправните норми; учение за субекта; учение за престъплението; учение за наказанието.

➤ **Особена част**, която изяснява основните видове престъпления, техните особености и разновидности.

1.2. Законът като източник на наказателноправните норми

Източник на наказателноправни норми от гледна точка на историческо-сравнителното право могат да бъдат:

➤ **Законът** – изричен акт на компетентния държавен орган, който има нормативен характер, разпростира своите действия върху неограничен брой случаи и е задължителен за всички органи и граждани.

➤ **Правният обичай** – признато от държавата и скрепено с нейната принудителна сила многократно прилагано правило за поведение. Обичаят като източник на наказателноправни норми не е възприеман в нито един от българските наказателни закони.

➤ **Съдебният прецедент** – издигане в общо правило на решение, което същият или друг съд е произнесъл по отношение на сходен юридически казус. Прецедентът е важен източник в англо-саксонската правна система, основана на „общото обичайно правило“. В България той не се прилага. Коя от тези три възможности ще бъде използвана като източник зависи от конкретните историко-политически условия през даден период. **България е правова държава** и именно това налага нормите, уреждащи специфичната материя на наказателното право, да бъдат формулирани ясно и точно по начин, задължителен за всички. Затова по нашата правна система единствен източник на наказателноправни норми е законът. Това по категоричен начин е закрепено в КРБ и доразвито в НК.

➤ **Тълкувателните решения на ВКС** са задължителни за съдилищата относно тълкуването и прилагането на наказателноправните норми.

От това, че законът е единствен източник на наказателноправни норми, следва и т.нар. **законоустановеност на престъпленията и наказанията**, принцип който е проявление на правилото „*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*“ (няма престъпление, нито наказание без предходен закон). От него се правят следните основни изводи: престъпление е само това деяние, което е закрепено изрично с правна норма на наказателния закон; за дадено престъпление може да се наложи само такова наказание, каквото е предвидено в наказателния закон към момента на неговото извършване.

1.3. Видове и структура на наказателноправните норми

Наказателният кодекс е разделен на обща и особена част, съобразно което е и основната класификация на наказателноправните норми. **Нормите на общата част** закрепват общите правила, които са относими за съставите на отделните престъпления. Те нямат са-

мостоятелно значение, а създават възможност за принципно и еднакво прилагане на разпоредбите на особената част. Нормите на общата част са две категории:

➤ **Декларативни** – посочват основните принципи, върху които се изгражда наказателното право. Имат императивен характер, което означава, че са абсолютно задължителни за всички органи и граждани. Такива са например чл. 1 ал. 1, чл. 36 от НК и др.

➤ **Определителни** – съдържат легалната дефиниция на наказателноправните институти и категории. Такъв характер имат разпоредбите на чл. 9, ал. 1, където е дадено определение за престъпление, чл. 10 и 11, които посочват какво представлява обществената опасност, вината и др.

Норми на особената част – определят отделните видове престъпления и свързаните с тях наказания. Тази функция на наказателноправните норми определя и тяхната структура. Те са съставени от: диспозиция, която оказва общественото действие, като по този начин дава понятие за определен вид престъпление и го обявява за наказуемо; санкция, посочва наказанието, което следва да се наложи на деца при осъществяване на признаците на престъплението, предвидено в диспозицията.

Например в чл. 194 от НК „който отнеме чужда движима вещ от владението на друго без негово съгласие с намерение противозаконно да я присвои (диспозиция), се наказва за кражба с лишаване от свобода до 8 години (санкция)“.

Диспозицията може да бъде класифицирана в зависимост от метода, който законодателят е използвал при очертаване на състава на престъплението. Различаваме следните видове:

➤ **Описателни** – определят се всички съществени признаци на състава на престъплението. По този начин се създава яснота и определеност относно деянията, въздигнати в престъпления. Това е причината, поради която законодателят най-често използва този вид диспозиция (например чл. 194 – кражба, чл. 198 от НК – грабеж и др.).

➤ **Прости** – престъпленията не се описват, а се назовават чрез онзи термин, който се счита за общоизвестен, чл. 329, ал. 2 от НК – „просия“. Този вид диспозиция е рядко използван в сега действащия НК, поради затрудненията, които се създават при определяне на съдържанието на „общоизвестния термин“ във всеки конкретен случай. По-често срещани са обаче т.нар. „опростени диспозиции“ –

при тях се указват определени признаци на престъпното деяние, но те трябва да се допълнят, като се взема предвид терминът, означаващ съответното престъпление (напр. чл. 95 от НК).

➤ **Препращащи** – характеризират се с това, че посочват престъпното деяние, но за допълване на неговите признаци се препраща към друга правна норма от същия закон (напр. чл. 97 от НК препраща към чл. 349 и 350 от НК).

➤ **Бланкетни** – сходни са с препращащите, тъй като и при тях се налага допълване на признаците на визираното престъпление, като разликата е в това, че непълнотата се запълва чрез данни, които не са включени в наказателния закон а следва да се потърсят в друг нормативен акт.

Както вече посочихме санкцията установява наказанието, което следва да се наложи на лицето, осъществило състава на престъплението, посочено в диспозицията на нормата. Санкциите могат да се класифицират на различни видове в зависимост от няколко критерия:

Според метода на формулиране и начина на фиксиране различаваме:

➤ **Абсолютно неопределена санкция** – при нея законът обявява деянието за наказуемо, но не определя нито вида, нито размера на наказанието, което следва да се наложи. Конкретното определяне на съдържанието на наказателната отговорност следва да се извърши от съда, който във всеки отделен случай налага наказание по свое усмотрение, като единственото ограничение е това наказание да е включено от законодателя в системата на наказанията. Този вид санкция е характерен за феодалното право. Понастоящем не се среща в нашето наказателно законодателство.

➤ **Абсолютно определена санкция** – при нея наказанието, което трябва да се наложи при осъществяване на състава на престъплението, е определено от законодателя по точен, неподлежащ на преценка начин. Посочено е едно единствено по вид и размер наказание (напр. „се наказва с лишаване от свобода две години”). По този начин се отнема възможността на съда, след като се е запознал с конкретното обстоятелство по случая, да индивидуализира наказанието. Този вид санкция също не се използва в съвременното българско наказателно право.

➤ **Относително определена санкция** – при нея законодателят дава указание относно вида и размера на наказанието, което може да

се наложи за даден вид престъпление. Особеното тук е, че са посочени само рамките на наказанието, а на съда е предоставено правото да определи конкретния размер, като се съобрази с обстоятелствата по делото. Санкциите в българското наказателно право са относително определени. От своя страна относителната определеност приема различни форми, в зависимост от установените рамки на предвиденото наказание:

✓ Санкция със специален минимум и максимум „от... до“. Например чл. 115 от НК предвижда за убийство лишаване от свобода от 10 до 20 години.

✓ Санкция със специален максимум, т.е. в закона е определена само горната граница, като минимумът за съответния вид наказание е установен в общата част на НК. Например чл. 194, ал. 1 от НК.

✓ Санкция със специален минимум, като максимумът се определя в общата част на НК за съответния вид наказание.

Според броя на предвидените наказания санкциите се делят на: санкции, установяващи едно наказание; санкции, установяващи повече от едно наказание.

От своя страна наказанията в тези санкции могат да бъдат:

✓ Алтернативни – при тях се дава възможност на съда да избира между различните видове наказания, напр. чл. 147, чл. 95 от НК и др.

✓ Кумулативни (комплексни) – при тях съдът може да наложи едновременно предвидените в нормата наказания, напр. чл. 199 от НК, чл. 203, ал. 2 от НК.

1.4. Действие на наказателноправните норми

1.4.1. Действие на наказателноправните норми по време

Всеки закон има определени времеви и пространствени граници, в рамките на които се прилага, т.е. действието му е ограничено в две насоки – по време и по място. От историческа гледна точка законът е имал ограничение и в една трета насока – по отношение на лицата.

В чл. 2 ал. 1 от НК е въведен един от основните принципи на нашето наказателно право „За всяко престъпление се прилага онзи закон, който е бил в сила по време на извършването“. В периода от влизането му в сила до момента на неговото отменяне (или изтичане на срока му) законът действа, следователно може да бъде приложен.

От тук произтичат двата основни въпроса – първо, кога влиза в сила един закон, т.е. кой е началният момент на неговото действие; второ, кога преставя да действа, т.е. кой е крайният момент.

Начален момент. Съгласно чл. 5, ал. 5 от КРБ всички закони „влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник, освен когато в тях е определен друг срок“. Периодът от момента на обнародване до влизане на закона в сила е известен като *vacatio legis*, това е времето, което се дава на адресатите да се запознаят с разпоредбите на закона. Тъй като наказателния закон третира деликатна материя и за да се изпълни целта на наказателноправните норми за общовъзпитателно и превантивно действие, в редица случаи законодателят определя по-дълъг срок до влизането в сила. Например наказателният закон от 1951 г. влиза в сила един месец след неговото обнародване, НК от 1968 г. – 6 месеца след обнародването му.

Краен момент – кога преставя да действа законът. На първо място, трябва да разгледаме вариантите дали законът е временен или е издаден за неопределен срок. Ако се касае за временен закон, неговият краен момент съвпада с изтичане на срока, за който е бил издаден. Понастоящем нямаме временни наказателни закони, както и извънредни. Законът, издаден за неопределен срок, преставя да действа с неговото отменяне.

Отменянето може да бъде:

➤ **Изрично** – нова законова разпоредба изрично отменя старата. Ако съществува необходимост, с новата разпоредба може да бъде създадено ново правило.

➤ **Мълчаливо** – когато новата законова разпоредба, без изрично да отменя старата, урежда същата материя, но по различен начин. В този случай важи правилото, че новият закон отменя стария **с общата формулировка „законът отменя всички разпоредби, които му противоречат“**. Този метод не се препоръчва, тъй като дава възможност за субективна преценка дали се касае или не за противоречие между новата и старата разпоредба; **чрез продължително неприлагане (*desuetudo*) законът не губи силата си**. Неприлагането може да се дължи на факта, че макар и продължително време, липсват необходимите фактически предпоставки, т.е. не е извършено деянието, предвидено в съответната наказателноправна норма.

Не така стои въпросът при окончателно и съществено изменение на общественото и правното положение. При тази хипотеза на-

казателната норма престава да действа и без наличие на нов закон. Например разпоредбите, свързани със защита на монархическата институция (чл. 98 и следващите от НК от 1896 г., ДВ № 40) фактически престават да действат от септември 1946 г. (когато чрез референдум е сменена формата на държавно управление от монархия на република), а формално са заличени едва през 1948 г.

Обратно действие на наказателния закон

Във връзка с действието на наказателния закон по време се поставя още един важен въпрос, свързан с обратното му действие: може ли един нов наказателен закон да бъде приложен спрямо деяние, извършено преди влизането му в сила. Основният принцип, залегнал в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от НК, предвижда действие на наказателноправните норми *ex tunc* – занапред. В същата насока е разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от КРБ. От тук може да се направи изводът, че по съвременното българско наказателно право не съществува разпоредба, която да установява или да утежнява наказателната отговорност и да има обратно действие. Обратно действие имат само разпоредбите, съдържащи по-благоприятно за дееца положение – това е вторият принцип, визиран в чл. 2, ал. 2 от НК: „Ако до влизане на присъдата в сила последват различни закони, прилага се законът, който е най-благоприятен за дееца“ – това е ситуация, в която законът действа *ex tunc* (с обратна сила). Такива са например хипотезите, в които новият закон: изключва престъпния характер на деянието; предвижда по-висока възраст за наказателна неотговорност, предвижда нови предпоставки за освобождаване от наказателна отговорност, предвижда по-леко наказание (по-леко по вид, с по-нисък максимум, с по-нисък минимум и др.); изменя норми от общата част, с което създава по-благоприятно за дееца положение и др.

Но коя от двете наказателноправни норми е „по-благоприятна“ се определя за всеки отделен случай и спрямо конкретния деец. Съществува и едно ограничение в пределите на действие на по-благоприятния закон. Той може да се приложи по отношение на предхождещото по време престъпно деяние само до влизане на присъдата в сила – това е изричната разпоредба на чл. 2, ал. 2 от НК. Решението на законодателя е правилно, тъй като противното (неограничено прилагане назад във времето на по-благоприятния закон) би довело до нестабилност на присъдата.

1.4.2. Принципи на действие на наказателния закон

Второто важно ограничение в действието на наказателния закон е териториално. Разпоредбите на НК са част от вътрешното право и, следователно, се прилагат за престъпления, извършени на територията на Р България. Но в редица случаи това принципно решение се оказва недостатъчно, за да бъдат защитени интересите на страната, тъй като те могат да бъдат засегнати от деяния, извършени извън нейните предели. За тази цел и с оглед най-обхватното определяне на пространствената област на действие на наказателния закон законодателят е предвидил четири принципа, залегнали в разпоредбите на чл. 3 – 6 от НК. При тях правилото е че всеки следващ разширява приложното поле на предходния.

Като основен принцип законодателят е възприел **териториалния принцип**. Съгласно чл. 3, ал. 1 „НК се прилага за всички престъпления, извършени на територията на Р България“. Според този принцип пределите на действие на наказателния закон се очертават от териториалните граници на страната. Той се явява проявление на суверенитета на държавата, която може да упражнява наказателната си власт единствено на своята територия.

До тук разгледахме хипотезата, при която престъплението изцяло е извършено на българска територия. Но съществуват случаи, при които един от елементите на престъпното деяние настъпва на чужда територия. Това са т. нар. „дистанционни престъпления“²¹¹. Българският наказателен закон се прилага за престъпление, когато който и да е от елементите му е извършен на българска територия.

Следващата хипотеза разглежда престъпления, извършени в чужбина. По отношение на тях приложение намират останалите три принципа – кой от тях ще се приложи, зависи от гражданството на субекта. Личен **принцип** – известен още като „принцип на националността“²¹². Съгласно чл. 4, ал. 1 „НК се прилага към българските граждани и за извършените от тях престъпления в чужбина“. Този принцип обосновава правото на държавата да наказва, не изхождайки от местоизвършването на престъплението, а в зависимост от гражданството на субекта. Ако той е български гражданин, спрямо

²¹¹ **Ненов, И.** Наказателно право на Република България. Обща част. София, 1992, с. 134.

²¹² **Долапчиев, Н.** Наказателно право. София, 1994, с. 87.

него ще се приложи българският наказателен закон, независимо от това дали деянието е извършено на българска или на чужда територия; дали засяга интересите на нашата страна, или интереси на чужда държава, или на чужди граждани. И не на последно място, без значение дали деянието се счита за престъпно по законите на страната, на чиято територия е извършено. Пряко свързани с този принцип са и правилата на чл. 4, ал. 2: „Български гражданин не се предава на чужда държава за съдене или за изтърпяване на наказание“. Чл. 7 „...предварителното задържане и изтърпяване на наказание в чужбина се приспадат“.

Когато престъпното деяние е извършено от чужд гражданин, извън пределите на Р България, тогава приложение намира **реалният принцип**. Съгласно чл. 5 „НК се прилага и към чужденци, извършили в чужбина престъпления от общ характер, с които се засягат интересите на Р България или на български граждани“. Принципът визира засягането на интересите на българската държава и български граждани от чужди граждани, извършили престъпления от общ характер в чужбина. Често в резултат на приложението на различни наказателноправни разпоредби се стига до състълкновения на интереси между две претендиращи за правото да накажат държави. Затова той би имал практическо приложение най-вече в случаите, когато деецът се окаже на територията на Р България или притежава имущество в страната²¹³.

Последният от принципите, регулиращ действието на НК по място, е **универсалният**. Съгласно чл. 6, ал. 1: „НК се прилага и по отношение на чужденци, извършили в чужбина престъпления против мира и човечеството, с което се засягат интересите на друга държава или чужди граждани“; чл. 6, ал. 2 „... и за други престъпления, когато това е предвидено в международно съглашение, в което участва Р България“.

Това е хипотезата, при която пряко не се засягат интересите на българската държава, нито на нейните граждани, но въпреки това българският наказателен закон разпростира своето действие. Целта на универсалния принцип не е пряко да се защитят интересите на отделна държава, а да се защити като цяло международната общност, като по този начин се изрази съпричастност към нарушените инте-

²¹³ **Ненов И.**, Цит. съч., с. 137.

реси на отделните държави, както и защита срещу международни престъпления, а също противодействието на трансграничната международна престъпност.

Предаване на престъпници (екстрадиция)

Под предаване или екстрадиция се разбира предаване на престъпник за съдене и наказване на тази държава, чието материално право намира приложение. Това е институт, допълващ разпоредбите, регулиращи действието на наказателния закон по място. Ще разгледаме проблема накратко, тъй като това е въпрос, визиран не само от наказателното право, но и от наказателнопроцесуалното и международното наказателно право.

В съвременния си вид екстрадицията започва да се оформя през XVIII век. В България материята е нормативно регламентирана за пръв път с Наредбата-закон за екстрадиция и съдебна помощ по наказателни дела от 1931 г., действала до 1951 г. Понастоящем въпросите са разгледани в чл. 435 – 441 от НПК.

В международната правна доктрина се установява разбирането, че екстрадицията е два вида: **активна** – искане от една държава да ѝ бъде предаден за съдене или за изтърпяване на наказание извършител на престъпление; **пасивна** – правните действия, които извършва тази държава, за да даде адекватен отговор на това искане²¹⁴.

1.4.3. Действие на наказателноправните норми по отношение на лицата

Освен горепосочените ограничения на наказателния закон по време и по място пределите на неговото действие са очертани и в още една трета – относно лицата. Според чл. 6, ал. 1 от КРБ „Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права“; чл. 6, ал. 2 „Всички граждани са равни пред закона, не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“.

Българският наказателен закон се прилага по отношение на всички лица, български граждани или чужденци, извършили престъпления на територията на страната. От това правило е допуснато едно

²¹⁴ Йогов, Б. Цит. съч., с. 172.

изключение, основано на международноправни съображения – чл. 3, ал. 2 „Въпросът за отговорността на чужденци, които се ползват с имунитет по отношение на наказателната юрисдикция на Р България, се решава съобразно приетите от нея норми на международното право.“ Става въпрос не за цялостно изключване на действието на наказателния закон, а само за признаване „на дипломатически имунитет“, който ограничава възможността българската държава да осъществи спрямо това лице наказателно преследване, но само докато то пребивава на територията на страната, осъществявайки дейността, предоставяща му този имунитет. Ако след изгубване на имунитета лицето се завърне в България, ще понесе наказателна отговорност, като се приложи българският наказателен закон, освен ако не е изтекла предвидената давност за наказателно преследване.

Тълкуване на наказателноправните норми

Правните норми са външно проявление на мисълта на законодателя. Именно тя изгражда действителното съдържание на задължителните правила за поведение.

Тълкуването на наказателноправните норми представлява изясняване на тяхното действително съдържание, с оглед осигуряване на правилното им прилагане²¹⁵. Това е познавателен процес, мисловна дейност, която чрез разкриване на действителния смисъл на правната повеля подпомага не само държавните органи, призвани да я прилагат, но и гражданите, които са нейни адресати. Тълкуването се разделя на няколко вида, съобразно способа, който се използва за изясняване на наказателноправната норма:

➤ **Лексическо** – има за цел да разкрие съдържанието на отразените в наказателноправната норма понятия. Тъй като една от целите на тези норми е да въздействат превантивно и възпитателно на гражданите, законодателят обикновено използва понятия, считани за общоизвестни (вещ, държава и др.). В този случай законови определения не се правят, но ако терминът е специфичен, чрез дефинитивни правни норми се дава законовото им определение, например чл. 93 от НК.

➤ **Грамматическо** – разглежда наказателноправната норма като цялостно завършено съдържание, изградено при спазване на закони-

²¹⁵ **Ненов, Ив.** Цит. съч., с. 96.

те на логическото мислене и граматическите правила. То предхожда логическото, изхождайки от факта, че за смисъла на една разпоредба се съди преди всичко от начина на нейното словесно изразяване.

➤ **Логическо.**

➤ **Систематическо** – изяснява действителното съдържание на наказателноправните норми, като взема предвид мястото им в системата на наказателното право.

➤ **Историческо** – в процеса на изясняване се взема предвид обществено-историческата обстановка, при която е издаден законът, т.е. историческият му произход.

Ако използваме за критерии обемът на тълкуването, различаваме следните видове:

➤ **Буквално** – казаното в наказателноправната норма се припокрива с действителната воля на законодателя.

➤ **Разширително** – това, което законодателят е искал да вложи в нормата, е повече от действително написаното.

➤ **Стеснително** – законодателят е искал да каже по-малко от това, което в действителност е отразено в правната норма.

Според субекта на тълкуването видовете са:

➤ **Автентично тълкуване** – извършва се от органа, издал нормата. В нашата правна система това е Народното събрание, което може с нов тълкувателен закон да изясни съдържанието на норми, които се неясни и неточни. Това тълкуване има задължителен характер и всички адресати следва да се съобразят с него.

➤ **Задължително тълкуване на Конституционния съд.**

➤ **Тълкуване от правораздавателните органи** – извършва се ежедневно от органите на съда, прокуратурата, досъдебното производство, следствието, които при решаването на конкретни казуси неминуемо изясняват и съдържанието на наказателноправните норми. Това тълкуване няма задължителен характер. Общото събрание на съответната колегия на ВКС издава тълкувателни решения, които имат задължителен характер за правораздавателните органи.

➤ **Тълкуване от частни лица** – това могат да бъдат адвокати, страни по делото и др.

➤ **Научно тълкуване** – извършва се от лица, занимаващи се с научноизследователска работа. То няма задължителен характер, но много често служи като основа при осъществяване на други видове тълкуване (напр. съдебното).

Глава втора

УЧЕНИЕ ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО

2.1. Понятие за престъпление. Основни качества на престъплението

Престъплението е правонарушение с най-висока степен на обществена опасност. Това е едно от основните понятия в наказателното право по ред причини. На първо място, задача на наказателното право е да изучава престъпленията и да регламентира средства и методи за тяхното санкциониране. На второ място, престъплението се явява юридическият факт, при наличието на който се поражда наказателна отговорност.

Наказателният закон определя общото понятие за престъплението, като визира неговите основни характеристики и по този начин го отграничава от други форми на правонарушения. Легалното определение се съдържа в разпоредбата на чл. 9, ал.1 от НК. Това е **„общественоопасно деяние (действие или бездействие), което е извършено виновно и е обявено от закона за наказуемо“**. От него могат да бъдат изведени елементите на престъплението, който се подразделят в две групи: неюридически и юридически. В първата група се отнасят – деяние, обществена опасност и вина. Към втората спадат – противоправност и наказуемост.

2.1.1. Престъплението като деяние

Престъпното посегателство е човешка дейност. Като външно проявен съзнателен волеви акт на физическо лице **деянието** е относимо към неюридическите елементи, тъй като става въпрос за психологическо понятие. Деянието винаги е външно проявен акт на определено физическо лице. За наказателното право се явяват ирелевантни мислите, чувствата и психическите преживявания на субекта, които не са намерили външно проявление. **Деянието може да бъде определено като система от волеви движения или въздържане от движения, което е насочено към постигане на определен резултат в рамките на конкретна ситуация на време и по място.** От посоченото определение може да се направи извод, че при липсата

на волеви акт (напр. при рефлекторните прояви, инстинктивни реакции или извършени телодвижения под въздействието на външни сили) няма деяние. В правната доктрина са известни две форми на деянието: действие и бездействие. Разликата между тях се изразява във външно проявление и по-конкретно в начина на въздействие върху обективната действителност.

Деянието е съзнателно осъществена система от телодвижения, целенасочено поведение към постигане на определена цел, при определени условия на време, място и обстановка.

Бездействието е начин за осъществяване на деяние, когато представлява неизвършване на определено действие, непредприемане на определени телодвижения, когато те са елемент от определена обществена връзка и тяхното неизвършване може да накърни обществените отношения. Бездействието е деяние, когато деецът е длъжен да предприеме съответно действие, а той волево и целенасочено бездейства.

2.1.2. Обществена опасност на престъпното деяние

Противоправност. Обстоятелства изключващи обществената опасност и противоправност на деянието

Престъплението е също така общественноопасно деяние. Това понятие законодателят определя в чл. 10 от НК „Общественноопасно е деянието, което застрашава или уврежда личността, правата на гражданите, собствеността, установения с КРБ правов ред в Р България или други интереси, защитени от правото“. Обществената опасност на престъплението е негово обективно качество. Деянието е общественноопасно, когато въздейства отрицателно на обществените отношения, защитени от НК, като ги застрашава или уврежда. То се проявява като такава, когато бъде съпоставено с правомерните действия на човека и на цялата система от обществени отношения, които се развиват към определен момент.

В действащото законодателство са предвидени и други форми на правонарушения, които се оценяват като общественноопасни (напр. административни нарушения). Законодателят е формулирал градация в степента на обществена опасност на тези деяния и именно в този смисъл е ясно установено, че престъпленията са с най-висока степен. Степента на обществена опасност отразява в каква степен и до колко са засегнати обществените отношения – увреждане или по-

ставяне в опасност. Тя отразява степента, в която деянието засяга или може да засегне обществените отношения. Освен за отграничаване на престъплението от други правонарушения, тя има значение и при определяне на наказанието за съответното престъпление – на първо място от законодателя в нормата на особената част на НК, на второ място при налагане на санкцията от съда.

Противоправността е определящо и основно **юридическо качество** на престъплението, което има обективен характер, отразява противоречието на деянието с наказателноправните норми. То е отразено от законодателя като „обявено от закона за наказуемо“, тоест извършването на деянието е забранено под заплахата от наказание чрез създадена от законодателя правна норма. Деянието противоречи на императивна норма и в това се изразява неговата противоправност.

Изискванията за проявление на противоправността се модифицират съобразно формите на деянието. Предвид на това различаваме **противоправност при действие** и **противоправност при бездействие**, като способности за осъществяване на състава.

Деянието се явява противоправно, когато стои в противоречие със съдържащи се в правната норма повели, целящи да мотивират гражданите да не извършват действия, засягащи обществените отношения. Що се отнася до престъпленията, осъществени чрез **бездействие**, е важно да се отбележи, че преценяването на противоправността се извършва с оглед нарушаване на правната заповед за извършване на определени действия – **деецът е бил длъжен да предприема определени действия, а той е бездействал, с което е осъществил признаците на предвиден в НК състав на престъпление** (неполагане на дължими грижи, несъблюдаване на нормативи, задължение за оказване на помощ и т.н.).

Законодателят е предвидил определени хипотези, при които деяния, разкриващи признаци на престъпления, се дефинират като правно допустими, обществено оправдани и ненаказуеми. Те се свеждат до положения, **изключващи обществената опасност**. Такива деяния не могат да бъдат противоправни. **Законодателят утвърждава като такива:**

- **малозначителност на деянието;**
- **неизбежна отбрана;**
- **крайна необходимост;**
- **оправдан стопански риск;**

- **задържане на престъпник;**
- **действие на служител под прикритие**²¹⁶.

Тези обстоятелства могат да бъдат разделени в две групи: особености на самото деяние (малозначителност на деянието) и специални положения. С оглед постулата за наказателно инкриминиране на актове с по-висока степен на обществена опасност е изградена и хипотезата на чл. 9, ал.2 от НК. Тя определя като **непрестъпно деяние, което „макар формално да осъществява признаците на предвидено в закона престъпление, поради своята малозначителност не е общественоопасно или неговата обществена опасност е явно незначителна“**.

В този текст законодателят очертава две основни хипотези:

➤ Малозначително ще бъде такова деяние, което въобще не може да окаже отрицателно въздействие върху обществените отношения, тоест реално не ги застрашава.

➤ Допустима степен на обществена опасност, изразена от законодателя като „явна незначителност“, която с оглед критериите на законата е недостатъчна за обосноваване на наказателна отговорност.

Институтът на неизбежната отбрана е регламентиран в чл. 12, ал. 1 от НК, съгласно който „не е обществено опасно деяние, което е извършено при **неизбежна отбрана – за да се защитят от непосредствено противоправно нападение държавни или обществени интереси, личността или правата на отбраняващия се, или на друго чрез причиняване вреди на нападателя в рамките на необходимите предели**“. Законодателят е предвидил две предпоставки: нападение срещу права и законни интереси и защита срещу това нападение.

Първата предпоставка за позоваване на неизбежна отбрана е наличието на непосредствено (в смисъл на започнало и незавършило), противоправно нападение, насочено към увреждане, респ. застрашаване, на конкретни, правнозащитени интереси. Нападението е човешка проява, която може да се изрази и в двете форми на деяние – действие или бездействие.

Втората предпоставка е отбраната. Характерно е, че неин субект може да бъде нападеният, но освен него усилия за предотвратяване

²¹⁶ Трябва да се отбележи, че в чисто формален смисъл тези хипотези изключват обществената опасност („не е общественоопасно деяние...“), но в социалистическата правна теория се приемаше, че те изключват и противоправността на деянието.

на нападението могат да бъдат предприети и от трети, незастрашени лица. Защитата трябва да бъде насочена срещу нападателя и към осуетяване или отблъскване на нападението.

Законът регламентира като **превишаване на пределите на неизбежна отбрана** хипотезата, когато „защитата явно не съответства на характера и опасността на нападението“. Законът обаче допуска²¹⁷ хипотези, при които неизбежната отбрана се определя като ненаказуема предвид специфики в обстановката на осъществения акт. Те се дефинират като обусловими от: **обективни ситуации**, при които „не е налице превишаване на пределите на неизбежната отбрана, независимо от характера и опасността на защитата, ако нападението не може да бъде отблъснато по друг начин (ал. 3, т. 6 на чл. 12 от НК); от **специфики в психологическото състояние** на отбраняващия се към момента на осъществяване на защитата – последното следва да се характеризира с уплаха или смущение.

В чл. 13 от НК законодателят предвижда, че не е общественоопасно и противоправно деяние, осъществено при **крайна необходимост**. Тя е легално определена като осъществен състав от някого „с цел да спаси държавни или обществени интереси, както и свои, или на друго лични или имотни блага от непосредствена опасност, която деецът не е могъл да избегне по друг начин, ако причинените от деянието вреди са по-малко значителни от предотвратените“.

Крайната необходимост има редица сходства с неизбежната отбрана, но освен това се явява специална и по-тясна хипотеза, затова се определя като субсидиарна форма на защита. За нейното признаване законодателят изисква кумулативното наличие на следните предпоставки: съществуваща непосредствена опасност от увреждане на обществени интереси и деяние, насочено към отклоняването ѝ. Но за прилагането ѝ са нужни две допълнителни предпоставки: да не съществува безвреден начин за избягване на опасността, освен това причинените от деянието вреди да са по-малко значителни от предотвратените.

Разпоредбата на чл. 12а от НК регламентира задържането на престъпник. Според този текст „не е общественоопасно причиня-

²¹⁷ Важно е да се отбележи, че първоначалната редакция на текста е твърде разширена по хипотези и обхват. Впоследствие същите са ограничени с влязло в сила Решение № 19/21.11.1997 г. на Конституционния съд, на основание противоконституционност и в частност колизия със смисъла на чл. 28 от КРБ.

ването на вреди на лице, извършило престъпление при неговото задържане за предаване на органите на властта и предотвратяване на възможността за извършване на друго престъпление, ако няма друг начин за неговото задържане и ако при това задържане не е допуснато превишаване на необходимите и законосъобразни мерки“. По сходство с неизбежната отбрана са предвидени и случаи на превишаване на необходимите мерки: тогава, когато има явно несъответствие между характера и степента на обществената опасност на извършеното от задържаното лице престъпление и обстоятелствата по задържането, както и когато на лицето без необходимост се причинява явно прекомерна вреда. В тези случаи наказателна отговорност се носи само в случаите на умишлено причиняване на вредата“.

През 2010 г. в разпоредбата на чл. 126 от НК е въведено ново обстоятелство, изключващо обществената опасност на деянието. Съгласно нормата „не е общественоопасно деянието, извършено от лице, което е действало като служител под прикритие в рамките на определените му правомощия по закон“.

С недотам широко приложение в последните години, предвид променената обществена реалност, е институтът на оправдания стопански риск. Той се свързва в по-голяма степен с плановата централизирана икономика. Според чл. 13а, ал. 1 ОТ НК „Не е общественоопасно деянието, което е извършено при оправдан стопански риск – за да се постигне съществен общественополезен резултат или да се избягнат значителни вреди, ако то не противоречи на изрична забрана, установена с нормативен акт, отговаря на съвременните научно-технически постижения и опит, не поставя в опасност живота и здравето на другото и деецът е направил всичко, зависещо от него, за предотвратяване на настъпилите вредни последици“.

2.1.3. Вина. Обстоятелства, изключващи вината

Последното неюридическо качество в определението за престъпление е вината. **Вината** е основен, **субективен** белег на деянието, която правната теория дефинира като **психично отношение на дееца към извършеното общественоопасно деяние и свързаните с него общественоопасни последици**. Могат да се изведат няколко основни принципни положения относно вината – тя е елемент от субективната страна, необходим за наличието на престъпление и за обосноваването на наказателна отговорност. В законодателството легално са

определени две форми на вината – чл. 11, ал. 1 от НК „Общественото опасно деяние е извършено виновно, когато е умишлено или непредпазливо“. Българският законодател възприема класическия вариант за две форми на вина:

- **Умисъл:**
 - ✓ **пряк;**
 - ✓ **косвен.**
- **Непредпазливост:**
 - ✓ **самонадеяност;**
 - ✓ **небрежност.**

Разпоредбата на чл. 11, ал. 2 от НК определя, че деянието е **умишлено**, когато деецът е съзнавал общественото опасно му характер, предвиждал е неговите общественото опасни последици и е искал или допускал настъпването на тези последици. От анализа на тази дефиниция следва да се разграничават **три основни елемента, касаещи умишленото извършване на престъпно деяние**: съзнание на лицето относно общественото опасно характер на деянието; предвиждане на неговите общественото опасни последици; пряко насочване на дееца за достигане на тези последици или допускане те да настъпят.

В умисъла се проявява **интелектуален момент**, който предполага съзнаване на общественото опасно характер на деянието и предвиждане на неговите общественото опасни последици, а също така на причинно-следствения процес между тях. Въз основа на интелектуалния момент се формулира и **волевата насоченост** на престъпното посегателство. Волята на дееца може да бъде изразена като искане или допускане от страна на субекта за настъпването на общественото опасните последици. Тези два варианта на волевия момент определят и двата основни вида умисъл: пряк (директен), когато деецът пряко се стреми и иска настъпване на общественото опасните последици; евентуален (косвен), когато допуска тяхното настъпване. Сравнително по-ограничено наказателноправно значение имат други видове на умисъла като афектен, внезапен, алтернативен, предумисъл. Те отчитат спецификата на състоянието в момента на вземане на решение и се оценяват на плоскостта на смекчаващите, респ. отегчаващите, обстоятелства или в определени от закона случаи и касаят квалификацията на деянието.

Като форма на вината умисълът има значително по-широко приложение в наказателното право в сравнение с непредпазливостта.

Чл. 11, ал 4 от НК предвижда, че непредпазливите деяния са наказуеми само в предвидените от закона случаи. По аргумент на противното може да се направи извод, че всички останали престъпления, предвидени в особената част на НК, са умишлени. Приготовлението и опитът, като стадии, както и съучастието като задружна престъпна дейност, са възможни само при умишлените престъпления.

Деянието е **непредпазливо**, когато деецът е предвиждал настъпване на общественноопасните последици, но е мислил да ги предотврати, или когато не е предвиждал настъпване на тия последици, но е бил длъжен и е могъл да ги предвиди (чл. 11, ал. 3 от НК). Става дума за два основни вида непредпазливост, традиционно наричани „самонадеяност“ и „небрежност“. Интелектуалният момент при първият вид – самонадеяността – се изразява в предвиждане от страна на дееца на възможността от настъпване на общественноопасните последици. На тази основа се проявява и волевото отношение на лицето, което е мислило да ги предотврати. Тоест налице е недооценяване на факти, поради които деецът се оказва в ситуация на субективна увереност, че ще избегне последиците, която не се оправдава в действителност. При вторият вид – небрежността – са налице положителен и отрицателен момент. Отрицателният се изразява в това, че деецът не предвижда общественноопасните последици, но е бил длъжен и е могъл да ги предвиди – положителен момент.

От гореизложеното следва, че виновно е само онова деяние, което е извършено с умисъл (пряк или евентуален) или непредпазливост (самонадеяност или небрежност). При липсата на някоя от тези две лимитативно установени форми на вина деянието не е престъпление. В НК са регламентирани и хипотезите на **изключващи вината обстоятелства. Това са:**

- **грешка;**
- **случайно деяние;**
- **изпълнение на противоправна заповед, която не налага очевидно престъпление;**
- **деяние, осъществено от лице, пострадало от трафик на хора, както и от непълнолетни лица, осъществили определени престъпления.**

Грешката (чл. 14 от НК) е възприета като „незнание на фактическите обстоятелства, които принадлежат към състава на престъплението“ с оглед на което се изключва (и) умишленото му извършване.

В наказателното право се различават два вида грешки: юридическа и фактическа. При първият вид деецът не знае, че определено поведение е забранено с наказателноправна норма. Тази грешка е ирелевантна за правото предвид действието на принципа, че незнанието на закона не извинява никого. Видно от определението на чл. 14 от НК, следва да се направи изводът, че законодателят визира **фактическа** по характер грешка, която се признава, ако касае обективните признаци на състава и въведената обществена опасност (напр. присвояване на вещ, която лицето погрешно счита за своя, грешка във възрастта на лицето, предвид състава на блудството и др.).

По изключение правилата за грешката са приложими и спрямо непредпазливата вина, стига да бъде доказано, че „самото незнание не се дължи на непредпазливост“ (чл. 14, ал. 2 от НК). **Тази разпоредба касае само съзнаваната непредпазливост (самонадеяност).**

Небрежността и самонадеяността се изключват при хипотезата на чл. 15 от НК, обозначена като случайно деяние. Законодателят го определя по следния начин „Не е виновно извършено деянието, когато деецът не е бил длъжен или не е могъл да предвиди настъпването на общественоопасните последици (случайно деяние)“. Предвид съществуващото в теорията деление на грешките на извинителни и неизвинителни трябва да се отбележи определяне на **случайното деяние** (чл. 15 от НК) като извинима фактическа грешка в най-широк смисъл²¹⁸.

Липсата на вина се обосновава и при **изпълнение на противоправна заповед** (чл. 16 от НК). „Не е виновно извършено деянието, което е осъществено в изпълнение на неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред, ако тя не налага очевидно за дееца престъпление“. За да се обоснове невиновното поведение на дееца, безусловно необходимите предпоставки са: деяние, което осъществява обективните признаци на престъпление, да е налице подчиненост на субекта спрямо издалия заповедта, тя да изхожда от компетентно за издаването ѝ лице, формално съответствие на последната с установения за издаването ѝ ред, която обаче се явява неправомерна с оглед факта, че предписва осъществяване на определено престъпление, което не е очевидно за изпълняващия заповедта.

В унисон с обществените потребности са и последните проме-

²¹⁸ Гиргинов, А. Цит. съч., с.183.

ни, въвеждащи нови за наказателното ни право обстоятелства, които изключват вината – чл. 16а от НК „Не е виновно извършено деянието, което е осъществено от лице, пострадало от трафик на хора, когато е било принудено да го осъществи в пряка връзка с това му качество“.

Най-новото законодателно решение, изключващо вината, е регламентирано в чл. 16а, ал. 2 от НК – не е виновно извършено деянието, което е осъществено от непълнолетно лице, пострадало от престъпление по чл. 155, 156, 158а и чл. 188, ал. 2, или от непълнолетно лице, използвано за създаването на порнографски материал, когато е било принудено да го осъществи в пряка връзка с това му качество.

2.1.4. Наказуемост на престъпното деяние

Престъплението е наказуемо деяние. Наказуемостта е съществен, обективен и юридически белег на деянието; тя е израз на налаганата от закона репресия при всяка хипотеза на осъществен наказателен състав. Наказуемостта определя отрицателната оценка на законодателя към определени действия или бездействия и се свързва със застрашеност от налагане на наказание. Наказуемостта е във връзка с противоправността на деянието. Определено действие или бездействие е наказуемо, именно защото е противоправно. И обратно – противоправният характер на деянието предполага и изисква законодателят да вземе отношение за неговата наказуемост. Наказуемостта има правна природа. Тя е юридически израз на оценката на държавата за определено престъпно посегателство, което застрашава или накърнява определен вид обществени отношения.

2.2. Състав на престъплението

Регламентираното в чл. 9, ал. 1 от НК общо понятие за престъпление цели разкриването на съществените особености и изясняване на правната характеристика на най-тежките правонарушения. Докато понятието „състав на престъплението“ се отнася до даден вид престъпление, в особената част на НК са очертани, въз основа на типологизирането им, различни видове престъпни деяния. Признаците на всяко от тях го отграничават от други видове престъпления. В този смисъл понятието визира определен вид престъпно посегателство. **В правната доктрина под това понятие се разбира система от обективни и субективни признаци, посредством които законодателят,**

в особената част на НК, е очертал даден вид престъпление и по този начин го е разграничил от други видове. В рамките на един вид може да има различни състави: основен състав, по-леко наказуеми привилегирани и по-тежко наказуеми (квалифицирани) състави, при наличие на допълнителни признаци.

Съставът на престъпление разкрива няколко групи признаци: относно обективната страна на престъплението, относно обекта на престъплението, относно субективната страна на престъплението и относно неговия субект.

Обективните признаци са от такова естество, че не се влияят от конкретно психологическо отношение или психическо състояние на дееца. Обективни признаци са изпълнителното деяние, предмета на престъплението, времето, мястото, обстановката на извършване, средствата за извършване на престъпление, общественотоопасните последици и причинно-следствената връзка на деянието с тези последици. Субективните признаци на състава се отнасят до психичното отношение на дееца. В този смисъл субективни признаци винаги са обстоятелствата относно умисъл и непредпазливост, като отделни форми на вина, които могат да бъдат определени като задължителни субективни признаци. Но наред с тях като факултативни могат да бъдат отнесени също така подбудите, мотивите за деянието, целта, психическото състояние, емоциите на дееца и т.н. Субективните моменти могат да окажат сериозно влияние върху обществената опасност на престъплението и да въздействат съществено при индивидуализиране на наказанието. Например деяние, извършено с користна цел, при условията на афектен умисъл, предумисъл и др.

2.3. Стадии в осъществяване на престъплението

В отделните състави на престъпления от особената част са очертани довършени престъпления, визирани в правните норми в тяхната цялост, в единство на обективни и субективни законоустановени признаци. Законодателят по различен начин е определил довършеността на отделните престъпни деяния. Довършването на едно деяние е въпрос за обективно развитие на процеса на осъществяване. Довършеност разкривама във всички видове престъпления от особената част на наказателния закон, независимо дали са умишлени или непредпазливи, дали предвиждат съставомерни вреди и т.н. В определени слу-

чаи обаче процесът на реализиране на деянието може да не приключи. Освен довършеното престъпление, което обосновава налагане на наказанието, предвидено в нормата на особената част, НК очертава още два стадия, които се явяват предшестваци: приготвянето и опитът. Те са характерни за умишлената престъпна дейност и в този смисъл касаят само умишлените, но не и непредпазливите престъпления. Освен от субективна страна наказателноправното значение на стadiaте е ограничено и от обективна страна. Релевантни за наказателното право са само фазите, които представляват външно осъществена дейност, която обективно е насочена към осъществяване на престъплението. В НК законодателната уредба на стadiaте се съдържа в глава втора, раздел II „Приготвяне и опит“. Тоест, законодателят разграничава следните стадии, които са основание за носене на наказателна отговорност:

- **Приготвяне.**
- **Опит:**
 - ✓ **недовършен опит;**
 - ✓ **довършен опит.**
- **Довършено престъпление.**

Нормативната регламентация на приготвянето се съдържа в чл.17 от НК. **Приготвянето** се изразява в създаване на условия за извършване на престъпление и това е дейност, предхождаща самото изпълнително деяние. **Опитът** от своя страна представлява самото изпълнение на престъплението, преди настъпване на исканите от деца общественоопасни последици. Когато престъплението е довършено, то „поглъща“ опита и приготвянето. По същата логика опитът „поглъща“ приготвянето.

В разпоредбата на чл. 17, ал. 1 от НК законодателят очертава обективните и субективните особености на приготвянето и посочва критериите за отграничаването му от опита. Приготвяне е подготвяне на средства, намиране на съучастници и изобщо създаване на условия за извършване на намисленото престъпление, преди да е почнало неговото изпълнение. От обективна страна приготвянето се характеризира като деяние, което способства за формиране на благоприятни условия и предпоставки за престъпното посегателство. То може да се прояви по различен начин: приготвяне на средства, намиране на съучастници, елиминиране на препятствия, които биха затруднили извършването на престъплението и т.н. Въпросите, касае-

щи наказуемостта на този стадий, са регламентирани от законодателя в чл. 17, ал. 2 и 3 от НК. Приготовлението притежава известна степен на обществена опасност, но не винаги тя може да обоснове самостоятелна наказателна отговорност. В тази връзка ал. 2 регламентира, че подготовлението е наказуемо, само в предвидените от закона случаи, съгласно което е въведено правилото, че законодателят лимитативно е определил престъпленията, подготовлението към които се наказва. Деецът не се наказва, когато по собствена подбуда се е отказал да извърши престъплението. В наказателното право това е известно като „доброволен отказ от престъпление“. Съгласно чл. 19 деяние, в което се е изразило подготовлението (в случаите на чл. 17, ал. 3), съдържа признаци на друго престъпление, деецът отговаря за това престъпление.

В разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от НК законодателят не посочва цялостно определение за опита като стадий в осъществяване на престъплението, а само неговите два вида: довършен и недовършен. Чрез обединяване на техните характеристики може да бъде изведена обща дефиниция на понятието. **Опитът** е започнатото изпълнение на умишлено престъпление, в различна степен на осъществяване на изпълнителното деяние (то не е довършено или макар да е довършено), при което не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца общественоопасни последици на това престъпление. Недовършеният опит се характеризира с това, че е започнало, но не е завършено изпълнителното деяние, до степен, в която може да предизвика престъпен резултат. За разлика от него при довършения опит изпълнителното деяние е осъществено, но то не е предизвикало престъпния резултат.

От обективна страна опитът се характеризира с това, че е започнало изпълнението на общественоопасното деяние, очертано в състав на особената част на НК, но то не е завършило или макар да е довършено, не е довело до указания в нормата и желан от дееца резултат. От субективна страна опитът изисква пряк умисъл за извършване и довършване на престъплението. Обществената опасност на опита, за разлика от предходния стадий, предопределя и засилената наказателна репресия, предвидена за него. Съгласно чл. 18, ал. 2 от НК „При опита деецът се наказва с наказанието, предвидено за довършено престъпление, като се взема предвид степента на осъществяване на намерението и причините, поради които престъплението е оставено недовършено“. В чл. 18, ал. 3 от НК законодателят

предвижда хипотеза, касаеща освобождаване от наказателна отговорност. Предпоставките за това са деецът по собствена подбуда да: се е отказал да довърши изпълнението на престъплението или да е предотвратил настъпването на престъпните последици. Касае се за едно ново решение на дееца, противно на първоначалното за извършване на деянието. Хипотеза, допълваща уредбата, касаеща отпадане на наказателната отговорност, е дадена в чл. 19 от НК, предложение второ.

В случаите на 18, ал. 3 от НК, ако деянието, в което се е изразил опитът, съдържа признаците на друго престъпление, деецът отговаря за това престъпление.

2.4. Съучастие в престъпление

Престъпленията могат да бъдат извършени от две или повече лица, които в условията на умисъл (и) задружно осъществяват едно умислено престъпление. В НК липсва законово определение на съучастията, но в правната теория под това понятие се разбира задружно, умислено участие на две или повече лица в осъществяване на умислено престъпление. В разпоредбата на чл. 20 от НК нормативно са определени три форми на съучастие:

- **извършителство;**
- **подбудителство;**
- **помагачество.**

Съучастникът отговаря за лично извършени действия, чрез които виновно е допринесъл за извършване на престъпление. Касае се за сложна дейност, която комбинира престъпните усилия на няколко лица. Между тези лица съществува определена връзка. Това е така, защото в една или друга степен техните усилия са обединени и насочени към постигане на конкретен престъпен резултат, към увреждащи обществените отношения последици.

Законовото определение за извършителство се съдържа в чл. 20, ал.2 от НК „**Извършител** е този, който участва в самото изпълнение на престъплението“. Извършителят е поставен на първо място сред съучастниците, предвид факта че без неговото деяние не може да има престъпление. Когато в извършването на изпълнителното деяние на съответното престъпление участват две или повече лица, е налице съизвършителство. Всяко от лицата поотделно реализира престъпното деяние и съответно на това носи на самостоятелно основание наказа-

телна отговорност с другите съизвършители. Обединяващ елемент за съизвършителите е общността на техния умисъл: те са насочени към извършване на престъплението, независимо дали всички или само някои от тях искат или допускат произтичането на престъпните последици.

Втората форма на съучастие е подбудителството. Чл. 20, ал. 3 от НК определя като **подбудител** този, който умишлено е склонил друго да извърши престъпление. В този смисъл подбудителят иницира престъплението, като предизвиква у друго лице решение да пристъпи към престъпно посегателство. С оглед на това подбудителството винаги е умишлено. Подбудителят склонява друго към определено умишлено престъпление чрез различни средства: даване на обещания, убеждаване, заплашване и т.н.

Законовото определение на последната, трета форма на съучастие – помагачеството – се съдържа в чл. 20, ал. 4 от НК. **Помагач** е този, който умишлено е улеснил извършването на престъпление чрез съвети, разяснения, обещание да се даде помощ след деянието, отстраняване на спънки, набавяне на средства или по друг начин. В тази дефиниция се съдържат двете форми на помагачество, които са разграничени от законодателя предвид естеството на помагаческите действия. Първата форма – интелектуалното помагачество – се изразява в даване на съвети, разяснения, обещание да се окаже помощ след деянието. Докато при втората – физическото помагачество – дейността се заключава в отстраняване на спънки, набавяне на средства и др.

Принципът на наказуемост на съучастниците е въведен в разпоредбата на чл. 21, ал.1 от НК „Всички съучастници се наказват с наказанието, предвидено за извършеното престъпление, като се вземат предвид характерът и степента на тяхното участие“.

В чл. 22, ал. 1 от НК законодателят регламентира самоволния отказ от съучастие по следния начин: „подбудителят и помагачът не се наказват, ако по собствена подбуда се откажат от по-нататъшно участие и попречат да се извърши деянието или предотвратят настъпването на престъпните последици“.

Глава трета

УЧЕНИЕ ЗА СУБЕКТА НА ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО

3.1. Основни качества на субекта на престъплението

Учението за субекта на престъплението заема значителен дял в наказателното право. Нормативната регламентация, касаеща тази проблематика, се съдържа в глава трета от общата част на НК „Наказателноотговорни лица“. Съгласно чл. 31, ал. 1 от НК „наказателноотговорно е пълнолетното лице, навършило 18-годишна възраст, което в състояние на вменяемост извърши престъпление“.

От този текст може да се направи извод, че по нашето наказателно право може да извърши престъпление и да понесе наказателна отговорност само това физическо лице, което е достигнало определена възраст и притежава нормално развита психика. Тоест наказателноотговорно лице може да бъде физическо лице, извършило престъпното деяние в състояние на вменяемост и достигнало определена възраст. За да понесе наказателна отговорност, лицето трябва кумулативно да притежава няколко качества. Първото от тях е да бъде физическо – тоест човешка личност. НК, в чл. 35, ал. 1, предвижда, че „наказателната отговорност е лична“. Това предполага, че наказателноотговорният субект винаги е точно определено, конкретно физическо лице²¹⁹. Законодателят и правоприлагащите органи у нас не приемат концепцията за колективна наказателна отговорност. Отхвърлена е и практиката от миналото за наказателна отговорност на вещи и животни. Също така не се третира като наказателноотговорни субекти юридически лица (търговско дружество, кооперация, сдружение с нестопанска цел, ведомство, учреждение и др.). Когато при осъществяване на тяхната дейност се извърши предвиден в закона състав на престъпно деяние, наказателна отговорност носят длъжностните лица, които осъществяват определена дейност в юридическото лице.

Следващата предпоставка, която НК въвежда за субекта на престъплението, е **нормално развита психика**. Законодателят е имал

²¹⁹ Матеева, Ю. Законодателна техника при очертаване на престъпния субект. // DE JURE, 2020, № 1, том 11, с. 19 – 30.

предвид, че за извършено престъпление едно лице може да бъде привлечено към наказателна отговорност, само при положение че има развито съзнание, определен обществен мироглед, нормално разбиране за нещата в обективната действителност. Съгласно основни положения в правото правно валидни действия могат да извършват лица с нормална психика.

На трето място НК предвижда наказателна отговорност да се носи от лице, достигнало възраст, при която да се е оформило общественото му съзнание и това да осигурява обективна възможност за осъзнаване на общественоопасното поведение. Лицата, ненавършили съответна възраст или страдащи от определени психически разстройства към момента на извършване на престъпното посегателство, не могат да носят наказателна отговорност. Тук следва да се отчете целта, която законодателят е имал предвид да се реализира посредством привличането към наказателна отговорност, съденето и наказването на определено лице, а именно реализиране на превантивно-възпитателна и възпираща цел на наложеното наказание. Очевидно е, че такава цел не може да бъде постигната по отношение на невменяеми лица, както и на лица, чиято възраст и психо-физическо развитие не предполагат възможност те да осъзнават своите постъпки и да ги съобразяват с общоприетите правни норми.

3.2. Вменяемост и невменяемост

Понятието „вменяемост“ не е дефинирано от законодателя, неговото съдържание се изяснява по аргумент на противното от невменяемостта. Предвид текста на чл. 33, ал.1 от НК „не е наказателноотговорно лицето, което действа в състояние на невменяемост – когато поради умствена недоразвитост или продължително или краткотрайно разстройство на съзнанието не е могло да разбира свойството или значението на извършеното, или да ръководи постъпките си“.

Може да се направи извод, че вмменяеми са лицата, които имат способност да разбират свойството и значението на своите деяния и да ръководят постъпките си. Когато са лишени от тази субективна способност в следствие на психически аномалии или разстройства и в такова състояние извършат общественоопасно деяние, те се третираат като невменяеми и наказателнонеотговорни. Терминът „невменяемост“ е наказателноправен, а не медицински, въпреки връзката му с

понятия от психологията и психиатрията. Невменяемостта изключва отговорността на човека за извършено от него общественоопасно деяние. Когато говорим за медицински и за правен аспект на невменяемостта, трябва да имаме предвид, че тези два аспекта са диалектически свързани. Психическото разстройство обуславя състояние на невменяемост и това засяга в една или в друга степен субективната възможност на човека да формира правно валидна воля.

При дефиниране на понятието „невменяемост“ се използват два критерия:

- **медицински;**
- **юридически.**

Медицинският (психиатричен) критерий е свързан с причините, които, засягайки психиката на лицето, могат да го направят невменяемо. В медицинския критерий са визирани три категории причини: умствена недоразвитост (олигофрения), продължително разстройство на съзнанието и краткотрайно разстройство на съзнанието.

Юридическият критерий за невменяемост – служи за определяне на характера и степента на отклонение от нормалната психика и посредством него се завършва очертаването на понятието „невменяемост“ и характеризирането му като наказателноправно. Този критерий изисква фактическа преценка от страна на съда на система от интелектуални и волеви показатели. Не е наказателноотговорно лице, което не е могло да разбира свойството и значението на извършеното или да ръководи постъпките си.

Въпросите, касаещи невменяемостта на дееца, са регламентирани не само на ниво материален закон (НК). При възникнали съмнения за вменяемостта на дееца задължително се назначава съдебнопсихиатрична експертиза (чл. 144, ал. 2 от НПК). Заключение от проведената експертиза подлежи на оценка от страна на съда. Това е органът, компетентен да реши въпроса относно вменяемостта или невменяемостта на дееца. Вменяемостта се преценява на база осъщественото престъпление и предвид състоянието на дееца към момента на неговото извършване. Когато лицето извърши общественоопасно деяние в състояние на невменяемост, спрямо него не може да бъде наложено наказание по смисъла на НК, но съдът има възможност да наложи принудителни медицински мерки. Въпреки регламентацията на тези мерки в материалния закон, следва да се има предвид, че те не са санкция от кръга на наказанията, предвидени в наказателния

закон, а имат превантивен, профилактичен характер. Те са законоустановени и се налагат от съда по отношение на лице, извършило общественоопасно деяние в състояние на невменяемост или изпаднало в такова състояние преди постановяване на присъдата, или през време на изтърпяване на наказанието. В разпоредбата на чл. 89 от НК са регламентирани следните мерки:

➤ предаване на близките, ако поемат задължение за лекуването му под наблюдение на психо-неврологически диспансер;

➤ принудително лекуване в обикновено психо-неврологическо заведение;

➤ принудително лекуване в специална психиатрическа болница или в специално отделение в обикновено психо-неврологическо заведение.

Медицинските мерки се постановяват, без да се фиксира предварително определен срок. Те могат да се изменят от съда, когато това се обуславя от настъпила промяна в състоянието на лицето, по отношения на което са постановени. Но като гаранция за законност и полезност на мерките в чл. 91, ал. 2 законодателят предвижда „във всички случаи след изтичане на шестмесечен срок от настаняването в лечебното заведение съдът се произнася за прекратяване, продължаване или заменяне на принудителното лечение“.

3.3. Наказателноправно значение на възрастта

Наказателният кодекс определя правния режим на наказателна отговорност на подрастващите лица. Направената от законодателя диференциация се налага с оглед особеностите на психо-физическото развитие на малолетните и непълнолетните. В българското законодателство възрастта винаги е имала значение при определяне на наказателноотговорното лице. Законодателят още в първия български наказателен закон от 1896 г. приема, че малолетните лица не могат да бъдат субект на престъпление, както и не могат да понесат наказателна отговорност. Промяната в наказателното ни законодателство, касаеща малолетните лица, е свързана най-вече с нарастване на възрастта за наказателна неотговорност. Според наказателния закон от 1896 г. малолетни са лицата до 10 години, НЗ от 1951 г. разширява обхвата до 13 години, а през 1956 г., с изменение на законовия текст, малолетието се вдига на 14 години. За тях е уредена пълна наказа-

телна неотговорност, общо и безусловно. За да възникне наказателна отговорност, е необходимо от гледна точка на възрастта деецът да е навършил 14 години. Непълнолетните (навършили 14-годишна възраст, но ненавършили 18 години) са наказателно отговорни субекти, ако са могли да разбират свойството и значението на деянието и да ръководят постъпките си. Непълнолетните се намират в период на личностно развитие и поради тази причина те могат да се окажат непригодни за наказание не само от гледна точка на наличие на душевно заболяване, а и поради възрастова незрялост. Поради това тяхната наказателната отговорност се подчинява на режима, уреден в наказателния закон, специфициран от множество особени правила (глава шеста – Особени правила за непълнолетните) В частност Законът за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН) предвижда възпитателни мерки за въздействие.

Като се има предвид регламентацията в НК и в гореуказания закон, следва да се направи изводът, че спрямо непълнолетните реализацията на наказателна отговорност е насочена предимно с оглед превъзпитание и индивидуална превенция²²⁰. В тази връзка особено съществен е наказателноправният институт на освобождаване на непълнолетни извършители на престъпления от наказателна отговорност по чл. 61 от НК. Там е указано, че по отношение на непълнолетен, извършил поради увлечение или лекомислие престъпление, което не представлява голяма обществена опасност, прокурорът може да реши да не се образува или да се прекрати образуваното досъдебно производство, а съдът да реши да не бъде предаван за съдене или да не бъде осъден, ако спрямо него могат да се приложат успешно възпитателни мерки по ЗБППМН²²¹. В такъв случай държавните процесуални органи не започват наказателен процес или прекратяват висящо наказателно дело. С оглед личността на извършителя на деянието тези органи, предвид на възрастови качества и особености, освобождават от наказателна отговорност. Това е диференциран път за осъществяване на целите на наказателния закон и на наказанието като санкция. В това се възплъщава и концепцията за намаляване на наказателната репресия за сметка на мерки за обществено въздей-

²²⁰ Матеева, Ю. Правен режим на непълнолетни правонарушители. София: Сиела, 2008.

²²¹ Матеева, Ю. Система на възпитателните мерки по ЗБППМН. // Известия на Съюза на учените – Варна, серия „Хуманитарни науки“, № 2, 2005, № 1, 2006, с. 93 – 99.

вие и възпитание. Законодателят е възприел фактическата презумпция, че чрез такива именно мерки е напълно възможно да се постигне поправка и превъзпитание на непълнолетните извършители на престъпления, щом те са могли да разбират свойството и значението на деянието и да ръководят постъпките си.

С оглед смекчената наказателна репресия по отношение на непълнолетните извършители на престъпни посегателства от системата на наказанията в НК се прилагат само четири. Съгласно чл. 62 на непълнолетните могат да бъдат наложени само следните наказания:

- **лишаване от свобода;**
- **пробация;**
- **обществено порицание;**
- **лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност по чл. 37, ал. 1, т. 7.**

Това стесняване в кръга на наказанията подчертава превантивно-възпитателната насоченост на предвидените в наказателния закон санкции за такива лица. Всички останали наказания, включени в санкционната система и предвидени за съответното престъпление, се заменят по реда на чл. 63 от НК.

Особен е и режимът на третиране на непълнолетните осъдени. Изпълнението на наложеното от съда с осъдителна присъда наказание също така е насочено към постигане на предимно възпитателни и профилактични задачи. Непълнолетните, до навършване на пълнолетие, изтърпяват наказанието лишаване от свобода в поправителен дом, а след навършване на пълнолетие се преместват в затвор или в трудово-поправително общежитие. За довършване на тяхното образование или квалификация могат да бъдат оставени в поправителния дом до навършване на 20 години, по предложение на педагогическия съвет с разрешение на прокурора.

Глава четвърта

УЧЕНИЕ ЗА НАКАЗАНИЕТО

4.1. Обща характеристика на наказанието

4.1.1. Понятие за наказание и принципи относно наказанието

Като средство за защита на определени обществени отношения принудата е позната на всички обществени формации. Тя присъства във всички етапи от развитието на човешкото общество и следва неговото развитие. Държавната принуда има различни проявни форми, между които особено място заема наказанието. „Неговите цели и съдържание, видове и особености, въобще принципите, върху които се изгражда, са обусловени от типа на държавата“²²².

В съвременното общество наказанието се установява само със закон и се налага от специализиран държавен орган – съд по определен от закона ред. В разпоредбата на чл. 1 от НК е посочено, че „НК има за задача да защитава от престъпни посегателства личността и правата на гражданите, и цялостния установен в страната правен ред“. Съгласно ал. 2 „за осъществяване на тази задача НК определя кои общественоопасни деяния са престъпления, какви наказания се налагат за тях и установява случаите, когато вместо наказание могат да бъдат наложени мерки за обществено въздействие и възпитание“. Следователно наказанието е диалектически свързано с престъплението, то е обществено и правно обусловено от неговото извършване.

Законодателят не дава легално определение на понятието „наказание“. Обобщавайки правната доктрина, можем да изведем следното определение: по смисъла на наказателния закон **наказанието** представлява законоустановена мярка за държавна принуда, държавна наказателна репресия, налагана от специален държавен орган – съд на лице, признато за виновно в извършване на престъпление, изразяваща се в определени съществени ограничения и лишения, имаща за цел да въздейства предупредително-възпитащо и поправително-възпитателно върху дееца и общовъзпитателно спрямо другите членове

²²² Ненов, И. Наказателно право на Република България. Обща част. София, 1992, с. 450.

на обществото. От това определение могат да се изведат и белезите на наказанието:

➤ **Специфична мярка на държавна принуда**, защото отразява своеобразна обществена реакция срещу престъпленията и има подчертано отрицателна оценка на държавно организираното общество спрямо това лице и извършеното от него деяние. Характерно е, че единствено и само съдът като правораздавателен орган е компетентен да признае едно лице за виновно и да му наложи наказание по смисъла на НК. Това е един от бележите на правовата държава.

➤ **Засяга по определен начин правата и интересите на осъдения.**

➤ Единственото основание за налагане на наказание е юридическият факт – **извършено престъпление.**

➤ Чрез наказанието се преследва постигането на определени цели – да се предотврати извършването на бъдещи престъпни деяния и в крайна сметка – да се създадат условия за снижаване, ограничаване, контрол върху престъпността като цялостно обществено явление. Като в същото време, съгласно чл. 36, ал.2, наказанието не може да има за цел причиняване на физическо страдание или унижаване на човешкото достойнство.

НК урежда няколко основни принципни положения за наказанията:

➤ В чл. 35, ал. 1 от НК е установен първият основен принцип относно наказанието „**наказателната отговорност е лична**“. Този текст следва да се тълкува в смисъл, че наказание се налага само на това лице, което със свое деяние е извършило или е участвало в осъществяване на конкретно престъпление. Наказанието винаги е лично, с оглед на личния характер на наказателната отговорност. Наказанието засяга само престъпния деец и не е допустимо пряко да засегне правната сфера на други лица.

➤ **Наказанието е законоустановено.** Този принцип произтича от разпоредбата на чл. 136, ал.1 от КРБ и чл. 35, ал. 2 от НК: „Наказание може да се наложи само на лице, извършило предвидено в закона престъпление“. За извършени престъпления могат да бъдат налагани само предвидените в закона наказания, които са включени в установената система на наказанията. Съдът не може да определи наказание, което законодателят не е предвидил изрично в наказателно-правна норма на особената част на НК за съответното престъпление.

➤ **Наказанието трябва да бъде съответно на престъплението** – чл. 35, ал. 5 от НК.

4.1.2. Цели на наказанието

В чл. 36 НК посочва целите, които трябва да бъдат постигнати с налагане на наказанието. Те могат да се обособят в две групи :

➤ **Специална превенция** – насочена към престъпния деец.

➤ **Генерална превенция** – насочена спрямо други членове на обществото²²³.

В първата група водеща е целта за поправяне и превъзпитание на лицето, осъдено за извършено престъпление с влязла сила присъда. Психическото въздействие се изразява в създаване на вътрешна убеденост и контрамотив у лицето – тоест да бъдат отстранени придобитите от него антиобществени навици, привички и да се формира съзнание за спазване на правните норми.

На следващо място в специалната превенция е предупредително възпиращото въздействие на наказанието. Също така наказателната санкция води до отнемане на възможността на дееца да извърши нови престъпления. Налагането на наказания реализира и общата превантивна цел – по отношение на всички останали членове на обществото. Това става посредством осъдителната присъда или решението на наказателния съд, както и чрез факта на предвиждане на наказания в НК. Тази цел на наказанието има възпитателно и превантивно действие с оглед поддържане на законност в страната. Съчетаването на принуда и превъзпитателен момент е характерно за всички наказания, но в различно съотношение. Засилена е принудата при наказанията лишаване от свобода и доживотен затвор. Принуда с по-нисък интензитет има в наказанията без лишаване от свобода и най-вече тези с морални елементи.

В разпоредбата на чл. 60 от НК законодателят е предвидил по отношение на непълнолетните наказанията да „се налага с цел преди всичко те да бъдат превъзпитани и подготвени за общественополезен труд“.

²²³ **Андреева, А.** Специалната и генералната превенция при наказанията, свързани с ограничаване свободата на осъдения. // Съвременен право, №3, 2002, с. 31-37.

4.2. Видове наказания

4.2.1. Система на наказанията

Разнообразието от престъпления, различието в обществената им опасност, в това число между престъпления от един и същи вид, различната степен на обществена опасност на отделните извършители на престъпления, целите и задачите, които се поставят пред наказанието обуславят създаването на различни по вид и тежест наказания, които се групират в системи. Системата от наказания в българското право се променя в различните исторически периоди в съответствие с потребностите, действащи през отделните етапи и принципите на обществото. **Санционната система може да се разглежда в два основни аспекта – широк и тесен. В широк смисъл** тя включва всички мерки за въздействие, които законодателството предвижда за борба с престъпленията. **В тесен смисъл** се отъждествява със системата от наказания. Определя се като „съвкупността от предвидените в НК видове наказания, обединени в единно цяло и подредени по начин, който отразява значението им като държавна реакция срещу извършителите на престъпления, както и тежестта им едно спрямо друго в зависимост от тяхното съдържание“²²⁴.

Установената в чл. 37 от сега действащият НК система на наказанията е изключително стабилна²²⁵. Приетите изменения в НК (ДВ, № 92, 2002) за реформиране системата от наказания е стъпка към синхронизиране на българското законодателство с нормативните системи на страните от Европа, с което се цели разработване на действащи алтернативи на наказанието лишаване от свобода. Системата от наказания включва различни по вид и тежест репресивни мерки. **Един от основните класификационни белези, който се използва за групиране на видовете наказания, включени в българската санкционна система, е видът на засегнатите правни блага.** По този показател съвременната система на наказанията по чл. 37 от НК може да се класифицира по следния начин:

²²⁴ Стойнов, Ал. Наказателно право. София, 1999, с. 392.

²²⁵ Гергинов, А., Трайков, З. Коментар на наказателния кодекс. Обща част, том II. София, 2000, с. 170.

➤ **Наказания с лишаване от свобода** – доживотен затвор (чл. 37, ал. 1, т. 1 от НК); лишаване от свобода (чл. 37, ал. 1, т. 1а от НК)²²⁶.

➤ **Наказания с комплексен характер** – пробация (чл. 37, ал. 1, т. 2 от НК, в сила от 1 януари 2005 г.).

➤ **Имуществени наказания** – глоба (чл. 37, ал. 1, т. 4 от НК); конфискация на налично имущество (чл. 37, ал. 1, т. 3 от НК).

➤ **Лишаване от права** – лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност (чл. 37, ал. 1, т. 6 от НК); лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност (чл. 37, ал. 1, т. 7 от НК); лишаване от право на получени ордени, почетни звания и отличия (чл. 37, ал. 1, т. 9 от НК); лишаване от военно звание (чл. 37, ал. 1, т. 10 от НК).

➤ **Наказание с морален характер** – обществено порицание (чл. 37, ал. 1, т. 11 от НК).

Всички наказания, явяващи се част от системата на чл. 37 от НК, притежават общите признаци на наказанието като специфична мярка на държавна принуда. Всяко от тях отразява отрицателната оценка на обществото и е подчинено на общата цел, провъзгласена в чл. 36 от НК. С предвиждането на различни по своя характер и тежест наказателни мерки законодателят създава и предпоставя необходимите възможности за използването на такова наказание, което с оглед на спецификите за конкретния случай би било най-подходящо и целесъобразно. Освен това, чрез конструирането на санкционната част на правната норма в особената част от НК, законът предоставя на съда правото и възможността в редица случаи, с оглед постигане на целите на наказанието, да направи избор между наказанието лишаване от свобода и санкция без лишаване от свобода, когато те са предвидени алтернативно. В други случаи съдът, заедно с наказанието лишаване от свобода може да наложи и друго наказание, а в трети хипотези е длъжен да наложи едновременно санкция лишаване от свобода и такава без лишаване от свобода.

4.2.2. Наказания с лишаване от свобода

От подредбата на наказанията в системата на чл. 37 от НК се вижда, че централно място заемат наказанията, свързани с лишаване

²²⁶ **Андреева, А.** Наказанието лишаване от свобода в системата от наказания по НК и съотношението му с доживотния затвор без и със замяна. // Известия, 2001, № 4, с. 57 – 63.

от свобода. Това са доживотният затвор с право на замяна и без право на замяна, както и наказанието лишаване от свобода. В съвременната българска система доживотният затвор се въвежда през 1995 г. Предвид систематизацията на наказанията по начин, отразяващ значението им като държавна реакция срещу извършваните престъпления, както и тежестта им едно спрямо друго, доживотният затвор заема водещо място – чл. 31, ал.1, т. 1 от НК. Приоритетното му място се обуславя от факта, че това е най-тежкото наказание в българската санкционна система. Доживотният затвор с право на замяна се въвежда като алтернатива на смъртното наказание (ДВ, № 50, 1995). След отмяната на последното през 1998 г. (ДВ, № 153, 1998) като временна и изключителна мярка се въвежда доживотният затвор без замяна (чл. 37, ал. 2 от НК), той няма самостоятелно съществуване, а е разновидност на доживотния затвор. С оглед разграничаване на двете разновидности на наказанието доживотен затвор, удачен подход за разкриване на същността и характеристиките им е тяхната съпоставка. Особеностите на доживотния затвор без замяна, за разлика от първия вид (с право на замяна), са в следните насоки:

➤ Доживотният затвор с право на замяна е част от системата на наказанията (чл. 37, ал. 1, т. 1 от НК) за разлика от доживотния затвор без замяна, който стои извън нея, тъй като се въвежда като временна и изключителна мярка.

➤ При доживотния затвор с право на замяна законодателят предвижда възможност за неговата замяна с лишаване от свобода за срок от 30 години, ако осъденият е изтърпял не по-малко от 20 години. При доживотния затвор без замяна изолацията на осъдения е абсолютна – до настъпване на естествената му смърт. Ограничени са случаите, при които е възможно налагане на тази изключителна мярка. Доживотният затвор без замяна се предвижда като санкция за най-тежките престъпления, които заплашват основите на Р България, както и за други особено опасни умишлени престъпления.

➤ Доживотният затвор без замяна се свързва с вида и тежестта на извършеното престъпление. Той се налага, само ако конкретно извършеното престъпно деяние е изключително тежко и посочените цели в чл. 36 от НК не могат да се постигнат чрез по-леко наказание. Последният показател не дава ясно разграничение между доживотния затвор с и без право на замяна, което затруднява работата на правораздавателните органи при избора на едно от тях.

➤ Следващото разграничаване между двете разновидности се свързва със субекта на престъплението. Доживотният затвор без право на замяна не може да се налага на лице, което по време на извършване на престъплението не е навършило 20 години, а по отношение на военнослужещи, както и във военно време – 18 години. Това наказание не може да се налага, нито да се изпълнява, по отношение на жена, която е била бременна по време на извършване на престъплението или на постановяване на присъдата, т.е. ограниченията при налагане на доживотен затвор без замяна с оглед особеностите на деца са необходима възраст и обективно състояние на бременност. Такива ограничения не се предвиждат при налагане на доживотен затвор с право на замяна.

Въпреки критиките относно засиления репресивен характер на наказанията, свързани с лишаване от свобода тези санкции са основни в българската санкционна система. При тях се наблюдават **редица сходни белези**, които предопределят включването им в тази обща класификационна група. Първото сходство се обуславя от благо, което засягат. Доживотният затвор и лишаването от свобода ограничават възможността на осъдения свободно да се придвижва (като за целта осъденото лице се настанява в специално определени за целта места) и подчиняването му на предварително определен режим (първоначалният режим на изтърпяване на наказанието се определя от съда с присъдата). Сходните черти на доживотния затвор и лишаването от свобода са продиктували и общата затворна (пенитенциарна) система, осигуряваща изпълнението на наказанията. Нормативната уредба на изпълнението им се съдържа в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗП). Той се изтърпява в отделни затвори или обособени отделения към други затвори.

Наред със сходствата между тези наказания съществуват и различия, предвид които в новата уредба на санкционната система законодателят ги обособява като самостоятелни по вид. **Първото разграничаване** е от гледна точка на времетраенето. Доживотният затвор е изолиране на осъдения до края на живота му, докато лишаването от свобода е временно, т.е. за срок от 3 месеца до 20 години, а по изключение до 30 години. **Второто различие** е от гледна точка на режима за изтърпяване на двете наказания. Това е един от основните елементи в съдържанието на наказанията, свързани с лишаване от свобода. Първоначалният режим и на двете наказания се определя от съда, съобразно разпоредбите на НК и ЗИНЗС. Съгласно чл. 57

от ЗИНЗС първоначалният режим за изтърпяване на наказанието се определя от съда, както следва:

1. Специален режим – на осъдените на доживотен затвор и на доживотен затвор без замяна.

2. Строг режим на осъдените на лишаване от свобода:

а) за повече от 5 години за умишлени престъпления;

б) за умишлени престъпления, когато не са изтекли повече от 5 години от изтърпяване на предходно наложено наказание лишаване от свобода, което не е било отложено на основание чл. 66 от НК, независимо от реабилитацията;

в) за умишлени престъпления, извършени в изпитателния срок на условно осъждане, за което е постановено отложеното наказание да се изтърпи отделно, ако сборът от двете наказания надвишава две години.

3. Общ режим – във всички останали случаи.

Следващото различие се наблюдава в законодателната уредба относно зачитане на работните дни. И двете наказания се съпровождат с полагане на подходящ общественополезен труд, но докато при лишаването от свобода „положеният труд се зачита за намаляване на срока на наказанието, като два работни дни се зачитат за три дни лишаване от свобода“ (чл. 41, ал. 3 от НК), то при доживотния затвор „по време на изтърпяването му не се зачитат работни дни“ (чл. 38а, ал. 4 от НК). Тези наказания характеризират българската санкционна система като една от най-тежките в Европа, а това противоречи на идеята за хуманно третиране на лицата, извършили престъпления.

4.2.3. Наказания без лишаване от свобода

4.2.3.1. Пробация

С изменението на НК от 2005 г. в санкционната система се включва наказанието пробация. Систематичното място на това наказание е непосредствено след наказанията лишаване от свобода (доживотен затвор и лишаване от свобода – чл. 37, ал. 1, т.1 и 1а от НК). Предвид подредбата на наказанията в санкционната система по начин, отразяващ в низходящ ред тяхната тежест и значението, което им е отредено, явна е идеята, че пробацията е най-тежката сред алтернативите на наказанието лишаване от свобода и същевременно за в бъдеще на нея се възлагат най-големи очаквания в борбата с не

тежките престъпни посегателства. Законодателното определение на това наказание се дава в текста на чл. 42а, ал. 1 от НК „Пробацията е съвкупност от ограничителни мерки за контрол и въздействие без лишаване от свобода, които се налагат заедно или поотделно“. **Пробацията²²⁷ е законово установено комплексно наказание, включено в санкционната система и обединяващо в съдържанието си разнородни правоограничения, с динамичен характер, променящи се в зависимост от поведението на осъденото лице.**

Комплексът от ограничителни мерки се съдържа в чл. 42а, ал. 2 от НК и включва:

- задължителна регистрация по настоящ адрес;
- задължителни периодични срещи с пробационен служител;
- ограничения в свободното придвижване;
- включване в курсове за професионална квалификация и/или програми за обществено въздействие;
- поправителен труд;
- безвъзмезден труд в полза на обществото.

Пробационните мерки са с продължителност: от 6 месеца до три години – за мерките по ал. 2, т. 1 – 4; от три месеца до две години – за поправителния труд; от 100 до 320 часа годишно за не повече от три поредни години – за безвъзмездния труд в полза на обществото.

Ограничителните мерки, включени в състава на пробацията, не са градиращи от законодателя съобразно тежестта им.

➤ **Задължителната регистрация по настоящ адрес** е поставена на първо място в системата от мерки по чл. 42а, ал. 2 от НК. В разпоредбата на чл. 42б законодателят определя тази мярка по следния начин „явяване и подписване на осъдения пред пробационния служител или определено от него длъжностно лице“. Основното задължение за осъдения е регистрация в определените за това места (например в кметството по местоживеене или друго посочено място) и пред компетентни лица, определени от пробационната служба. Косвеният ефект от тази санкция е забрана лицето да напуска населеното място по настоящ адрес.

²²⁷ **Андреева, А.** Пробацията – стъпка към хармонизиране на българското наказателно законодателство със санкционните системи на страните от европейския съюз. // *Качеството на живот и хармонията в обществото*. Варна: Университетско издателство на ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 64 – 70.

➤ **Задължителни периодични срещи с пробационен служител** – мярка, в която основно е заложена идеята за превъзпитание на осъденото лице. За разлика от предходната пробационна мярка тук функцията е по-различна, тъй като по същество ограничения в свободата на правонарушителя не се предвиждат, основно задачата се насочва към консултации на осъдения с пробационен служител, целящи корекции в отрицателните модели на поведение, обвързани с престъпното му деяние.

➤ **Пробационната мярка ограничения в свободното придвижване** е налагане на една или няколко от следните забрани за: посещаване на точно определени в присъдата места, райони и заведения; напускане на населеното място за повече от 24 часа без разрешение от пробационния служител или прокурора; напускане на жилището, което обитава, за определен период от денонощието.

➤ **Пробационната мярка включване в курсове за професионална квалификация и/или програми за обществено въздействие** е насочена към трудова интеграция и/или изграждане на социални навици и умения за законосъобразно поведение на осъдения. Съдът, на база материалите на делото и след преценка на мотивите и причините за извършване на престъпното деяние, определя програмата или курса, в който следва да се включи осъденият. Това могат да бъдат курсове за компютърна грамотност, програми за овладяване на гнева и агресията, справяне със зависимости, фамилна терапия, индивидуална терапия и др.

➤ **Безвъзмезден труд в полза на обществото** – това е особено важен елемент от съдържанието на комплексната санкция пробация. Безвъзмездният труд се полага по местоживее на осъдения, след работно време, в почивни или в празнични дни. Няма пречка безвъзмездният труд да се простира и в полза на жертвата, ако има съгласие за това от нейна страна. Това е показателно относно широкото приложение на този вид ограничителна мярка, която може да се използва както в сферата на дейности, допринасящи за общественото благополучие, така и в посока възмездяване на пострадалия. Безвъзмездният труд се полага групово или индивидуално под контрола на пробационната служба или на служители от подпомаганата институция.

➤ **Пробационната мярка поправителен труд** се изпълнява по местоработата на осъдения и включва удръжки върху възнаграждението му от 10 до 25 на сто в полза на държавата. Времето, през кое-

то се изтърпява мярката, не се зачита за трудов стаж. Дълги години поправителният труд бе предвиден като самостоятелно наказание в българската санкционна система.

От разпоредбата на чл. 43, ал. 1, където са регламентирани отделни елементи на тази мярка, може да се направи изводът, че поправителният труд включва „икономически елементи“:

✓ От възнаграждението на осъдения се удържа, съгласно постапеното с присъдата, от 10 до 25 на сто в полза на държавата.

✓ Незачитане на трудов стаж на времето за изтърпяване на наказанието.

✓ Наказанието се налага за срок три месеца до две години.

✓ Изтърпява се на мястото, където осъденият работи.

Когато осъденият остане без работа, съдът заменя остатъка от поправителния труд с безвъзмезден труд в полза на обществото, като за един ден от остатъка се определя един час безвъзмезден труд.

Съгласно чл. 200, ал. 1 от ЗИНЗС „наказанието пробация се изпълнява от пробационните служби“.

4.2.3.2. Конфискация и глоба

Наказанията конфискация на налично имущество и глоба имат пряка имуществена насоченост – засягат осъдения посредством накърняване на неговите имуществени права и интереси. Независимо обаче от сходствата, произтичащи от тази им природа, във всяко от тези наказания законодателят залага различно съдържание, което го индивидуализира и различава от другото. Различните елементи в съдържанието им определят и различните нюанси на въздействие, поради тази причина те са предвидени в особената част на НК за различни по вид и тежест престъпления.

Легалното определение на наказанието конфискация се дава в разпоредбата на чл. 44 от НК: „Конфискацията е принудително и безвъзмездно отчуждаване в полза на държавата на принадлежащото на виновния имущество или на част от него, на определени имущества на виновния или на части от такива имущества”. Предмет на конфискацията могат да бъдат елементите на имуществото на осъдения, които са лично притежание на дееца, включително и идеална част от общо право. В този смисъл съпружеската имуществена общност не е пречка за осъществяване на конфискация по отношение на дела притежание на осъдения съпруг. Конфискацията

засяга само налични имуществата; такива, които са негово притежание към момента на постановяване на присъдата, а не минали, които вече не му принадлежат, или бъдещи. В разпоредбата на чл. 45, ал. 2 законодателят предвижда че „не подлежат на конфискация необходимите на осъдения и на неговото семейство вещи за лично и домашно употребление, предметите, необходими за упражняване на занаятието му, посочени в списък, приет от Министерския съвет, както и средствата за издръжка на семейството му за една година“.

В наказателното право конфискацията може да бъде разграничена в два вида според своя обсег:

- **пълна;**
- **частична.**

Пълната обхваща цялото имущество на осъдения (с изключение на посочените в чл. 45, ал. 2 от НК). **Частичната** се изразява в отнемане на част от имуществото на осъдения, като вариантите за това са следните:

- ✓ конфискуване на идеална част от цялото имущество;
- ✓ на индивидуално определено имущество;
- ✓ на части от индивидуално определени имущества.

Разпоредбата на чл. 233 от ЗИНЗС постановява, че наказанието конфискация се изпълнява от НАП по:

- ✓ местонахождението на конфискуваните движими и недвижими вещи;
- ✓ постоянния адрес на осъдения, когато са конфискувани парични суми съобразно разпоредбите за събиране на държавни вземания.

Наказанието **глоба** е втората имуществена санкция в българската система на наказанията. За разлика от конфискацията глобата е с по-широко приложно поле, както по отношение на съставите в особената част на НК, за които се предвижда като санкция, така и по отношение на налагането им през последните няколко години. В особената част на НК тя фигурира в близо 130 текста. Нормативната уредба на това наказание е лаконична и на практика липсва легално определение. **Наказателно-правната теория приема, че по своята същност глобата се изразява в „създаването с присъда на парично задължение за осъдения в полза на държавата, като установена от закона санкция за извършеното престъпление“²²⁸.** Като

²²⁸ **Ненов, И.** Цит. съч., с. 467.

специфична характеристика на това наказание следва да се изтъкне фактът, че с него се накърнява имущественото състояние на осъденото лице посредством създаването на парично задължение в полза на държавата. Глобата има ретрибутивен характер, доколкото носи след себе си известен имуществен ущърб или ограничаване на обичайните материални условия на живот на осъдения.

Това имуществено наказание се характеризира с две особености. На първо място, глобата се съобразява с имотното състояние, с доходите и семейните задължения на дееца – чл. 47, ал.1 от НК. Тя не може да бъде по-малка от 100 лева. Втората особеност се състои в това, че при несъбираемост глобата не се заменя с друго наказание. Съгласно ал. 2, чл. 47 глобата се събира от имуществото, останало от осъдения, и след неговата смърт, ако присъдата е влязла в сила преди това. Наказанието глоба се изпълнява от НАП по постоянния адрес на осъдения съобразно разпоредбите за събиране на държавни вземания (чл. 235 от ЗИНС).

Това наказание е една от ефективните алтернативи, която и в бъдеще следва да се запази в българската система на наказанията, но претърпявайки редица корекции с оглед повишаване на нейната ефективност и създаване на гаранции за осъществяване на наказанието.

4.2.3.3. Лишаване от права

Тази група наказания без лишаване от свобода обединява санкциите, засягащи правният статут на осъдения. Поради тази причина, въпреки разнородния характер от права, които те ограничават или отнемат, е възможно да се обединят в една обща класификационна група – **лишаване от права**. Основание за това дава и текстът от чл. 49 от НК, в който законодателят ги обединява по същия начин, с оглед регламентиране на тези санкции. Наказанията лишаване от права не са нововъведение на съвременното българско наказателно законодателство. Аналог се открива в първия наказателен закон от 1896 г.

Нормативната регламентация на наказанията, свързани с лишаване от права, се съдържа в разпоредбите на чл. 49 от НК и чл. 236 – 238 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. В разглежданата група, съгласно чл. 37, ал. 1, т. 6 – 10 от НК, се включват следните наказания:

- т. 6 – лишаване от право да се заема определена държавна или

обществена длъжност;

➤ т. 7 – лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност;

➤ т. 9 – лишаване от правото на получени ордени, почетни звания и отличия;

➤ т. 10 – лишаване от военно звание.

Общото в съдържанието на гореизброените санкции е ограничението, което те налагат в правния статут на осъденото лице чрез правата, които засягат.

Първите две наказания от разглежданата група могат условно да се отнесат в подгрупа лишаване от права, свързани с трудовата активност на осъденото лице. С основание биха могли да се дефинират като най-тежките санкции в групата. Причините за това се свързват със сложния състав от елементи в тяхното съдържание. Според времетраенето горепосочените наказания могат да се разграничат на:

➤ срочно лишаване от права по т. 6 и т. 7;

➤ лишаване от права завинаги.

Първата хипотеза се прилага „когато лишаването от права се налага самостоятелно или с друго наказание, несвързано с лишаване от свобода” (чл. 49, ал. 1 от НК). В този случай максималният срок на санкциите е до 3 години в пределите установени в особената част на НК; когато се налага заедно с лишаване от свобода – срокът на лишаването от права може да надминава срока на лишаване от свобода най-много с 3 години, освен ако в особената част на НК се предвижда друго (чл. 49, ал.2 от НК). Безсрочно лишаване от права по т. 6 и т. 7 има, когато лишаването от права е част от кумулативна санкция съвместно с доживотния затвор.

Другите две наказания от групата на санкциите, свързани с лишаването от определени права, имат основно морален аспект и отразяват отрицателната обществена оценка на проявеното от деца поведение, изразено в извършване на тежко престъпление.

Регламентацията на горепосочените наказания е сравнително лаконично отразена в разпоредбите на чл. 50, ал. 3, чл. 51 от НК.

Лишаването от права по т. 9 и т. 10 настъпва от момента на влизане в сила на присъдата, която има „погасителен ефект”²²⁹ към при-

²²⁹ Ненов, И. Цит. съч., с. 276.

добитите до момента права, но не и към бъдещи. При регламентацията на тези наказания законодателят отчита положителния обществен принос на осъдения, за който последният е бил удостоен с някое от изброените ордени, звания или отличия. Това е и причината значително да се стесни кръгът на престъпленията, при които са предвиждат тези наказания – чл. 50, ал. 3 „наказанията... могат да бъдат наложени само при осъждане за тежки престъпления“.

4.2.3.4. Обществено порицание

На последно място в подредбата на наказанията в системата на чл. 37, ал. 1 от НК се поставя общественото порицание – т. 11. Предвид градирането на наказанията съобразно тежестта им явно е, че това е най-леката санкция в българската санкционна система. Същността на това наказание „се състои в публично порицаване на виновния, което се обявява пред съответния колектив, чрез печата или по друг подходящ начин съобразно оказаното с присъдата“ (чл. 52 от НК). От тази законова дефиниция е видно, че наказанието има основно морален характер, тъй като с него се засяга пряко личността на осъдения, но не физически, а като се накърнява правото му на чест и достойнство посредством осъждането и обявяване пред съответния колектив, чрез печата или по друг подходящ начин. Резултатът от наказателното въздействие зависи от две групи фактори – нравствените качества на осъдения и начина на изпълнението му.

4.3. Определяне и индивидуализация на наказанието

Наказанията за извършените престъпления са **строго фиксирани** в особената част на НК. Тук специализираният държавен орган, който единствен може да налага наказания по действащия наказателен закон, е **съдът**. В дейността си по определяне на наказанието правораздавателния орган най-пълно съдейства за постигане на целите на наказанието по чл. 36 от НК. Нормативната регламентация на въпросите, свързани с определянето и индивидуализацията на наказанието, се съдържа в глава пета – определяне на наказанието, като основните правила, касаещи определянето на наказанието, са уредени в чл.54 – 55 от НК. В дейността си по налагане на наказание на определено лице за извършеното от него престъпление съдът трябва да се ръководи от:

1) наказанието, предвидено в нормата на специалната част за съответното престъпление;

2) разпоредбите на общата част, касаещи тази материя;

3) смекчаващите и отегчаващите обстоятелства, които обуславят конкретната тежест на извършеното престъпно деяние и са свързани със степента на неговата обществена опасност, със степента на обществена опасност на дееца и подбудите му.

Докато първите две категории съдържат правила, относими към всички положения, третата категория се свързва с индивидуалните особености на деянието и дееца.

На първо място, съдът трябва да наложи на конкретния деец наказание, като се съобрази с пределите, предвидени от нормата на особената част за съответното престъпление. Това всъщност се явява проява на принципа на законоустановеност на наказанието. Но докато при пълнолетните лица наказанията са указани в нормата на особената част, то при наказателноотговорните непълнолетни те се редуцират съобразно разпоредбата на чл. 63 от НК.

На следващо място, определянето на конкретното наказание трябва да се съобрази с общите положения, установени в общата част на НК и преди всичко с целите на наказанието (чл. 36, чл. 60), а също и разпоредбите, касаещи опита и съучастието (чл. 18, чл. 21) и др.

Не на последно място съдът, трябва да се съобрази с изискването за индивидуализация на наказанието. Обстоятелствата, които трябва да бъдат взети предвид, са: степен на обществена опасност на деянието (вид и тежест на причинения престъпен резултат, начин и средства на деянието и др.), степен на обществена опасност на дееца, подбуди за извършване на деянието и други смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства.

Разпоредбата на чл. 55, ал. 1 от НК предоставя възможност на съда „при изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, когато и най-лекото, предвидено в закона наказание, се окаже несъразмерно тежко“ да слезе и под определения в закона минимум или да наложи по-леко по вид наказание.

Глава пета

ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СОБСТВЕНОСТТА

5.1. Престъпления против собствеността – система и характеристика

Престъпленията против собствеността са регламентирани в глава V на НК. Родов обект на тези престъпления са обществените отношения, свързани с нормалното упражняване на правото на собственост. В структурно отношение те могат да бъдат обобщени в следните основни класификационни групи:

➤ **Престъпно отнемане на вещи** (глава пета „Престъпления против собствеността“, раздел I и II от особената част на НК) – към които се отнасят съставите на престъпленията кражба и грабеж.

Общото между тези престъпления, което дава основание да бъдат отнесени в една обща класификационна група, е следното:

- ✓ техен предмет са само движими вещи;
- ✓ деецът няма фактическа власт върху вещта към момента на извършване на деянието;

- ✓ изпълнителното деяние (или част от него) е обозначено с термина „отнеме“ (прекъсне на досегашна фактическа власт и установи своя);

- ✓ от субективна страна деецът действа с пряк умисъл и с намерение за присвояване на вещта (да се разпореди с нея като своя).

➤ **Престъпни присвоявания** (глава пета „Престъпления против собствеността“, раздел III от особената част на НК) – към които се отнасят длъжностно присвояване, обсебване, намиране на чужда вещ и откриване на съкровище.

Общото между тях, което дава основание да бъдат отнесени в една обща класификационна група, е следното:

- ✓ предмет са само движими вещи;
- ✓ деецът упражнява фактическа власт върху вещта на правно основание към момента на извършване на деянието;

- ✓ изпълнителното деяние е обозначено в състава на престъплението с термина „присвои“.

➤ **Престъпления против собствеността, извършени по осо-**

бен (специфичен начин) (глава пета „Престъпления против собствеността“, раздел IV и V от особената част на НК) тук се отнасят съставите на престъпленията измама и изнудване

➤ **Други престъпления против собствеността** (глава пета „Престъпления против собствеността“, раздел V, VI, VII и VIII от особената част на НК) – вещно укривателство, престъпно унищожаване или повреждане на чужда вещ, злоупотреба на доверие.

5.2. По-важни състави на престъпления против собствеността

Както кражбата, така и грабежът е прието да се включват към групата „престъпно отнемане на вещи“, правно регламентирани в раздел I и раздел II от глава V на НК „Престъпления против собствеността“. Това са престъпления, познати от дълбока древност, но придобили масов характер през последните години. Характерното и при двете престъпления е, че субектът въздейства върху **чужди движими вещи**, които не се намират в негова разпоредителна власт и за да установи своя фактическа власт върху тях ги **отнема** от владеещите ги лица.

5.2.1. Престъпно отнемане на вещи. Кражба. Грабеж

Кражба. Основният състав на това престъпление е регламентиран в чл. 194, ал. 1 от НК, който я определя като **отнемане на чужда движима вещ от владението на друго без негово съгласие с намерение противозаконно да се присвои**. Непосредствен обект на кражбата се явяват обществените отношения, свързани с нормалното упражняване правото на собственост върху движими вещи.

От обективна страна предмет на кражбата може да бъде обществена или лична движима вещ, върху която субектът на престъплението няма фактическа власт. Съгласно чл. 194, ал. 2 от НК „кражба ще има и тогава, когато част от вещта принадлежи на деца“. Приема се, че различните видове енергия (електрическа, топлинна и др.) също са движими вещи, поради което могат да бъдат предмет на кражба. Към тях се присъединяват и всякакъв вид ценни и други книжа, материализиращи имуществени права²³⁰.

²³⁰ В този смисъл вж. П 6 - 71 - ПЛ, изм. и доп. с П - 7 - 87 - ПЛ., II, т. 1.

Законът за собствеността не дава легално определение на понятието „движима вещ“. По аргумент на противното от чл. 110 на Закона за собствеността движими вещи са всички с изключение на земята или онова, което е трайно прикрепено към нея. Не могат да бъдат предмет на кражба недвижими вещи, диви животни, птици и риби, живеещи на свобода; полезни изкопаеми, горски насаждения. Вещите, предмет на кражба, трябва да имат определена стойност – парична, художествена, историческа и др.

До извършване на престъплението чуждите движими вещи следва да са се намирала „във владението на друго“²³¹. Владението е второто понятие от обективната страна. То е използвано от законодателя в широк смисъл, каквото е и становището на Върховния съд. Той приема, че „под владение следва да се разбира както владението, така и държането (по смисъла от закона за собствеността). Затова е налице кражба и когато деецът отнеме вещта от държателя и“²³¹. Следователно владението представлява възможност за фактическо разпореждане с вещта.

Изпълнителното деяние на кражбата се изразява в „**отнемане на вещта**“. Деянието е възможно да се осъществи само **чрез действие**, тъй като деецът предприема активни действия, целящи да прекъснат фактическата власт на лицето, от което се отнема, като деецът установява своя фактическа власт върху нея. Кражбата е довършена, когато деецът установи трайна фактическа власт върху вещта. Накрая, като последен елемент от обективната страна на кражбата, е **липсата на съгласие на владелеца за отнемане на вещта**.

Субект на кражбата, съгласно чл. 194, ал. 1 от НК може да бъде всеки „който“ – следователно това е всяко наказателноотговорно лице, което няма фактическа власт върху предмета на престъплението. От субективна страна кражбата може да бъде извършена само при **пряк умисъл**, което означава, че субектът на престъплението съзнава всички елементи от обективната страна, т.е. че лишава друго от фактическата му власт върху една вещ, с което установява своя власт върху нея. Наред с това законът изисква отнемането на вещта да е с намерение за **присвояване**, което означава, че деецът желае да се разпорежда с вещта като със своя (да я потребява, да я дарява, продава, заменя...). Затова няма да е налице кражба, ако вещта е отнета от

²³¹ Пак там.

дееца с друго намерение, напр. да се пошегува, да си послужи с нея, да я ползва временно и др.

Законодателят е предвидил квалифицирани и привилегирани състави, от гледна точка степента на засягане на обществените отношения. Квалифицираните състави се съдържат в разпоредбите на чл. 195, чл. 196 и чл. 196а от НК. Те могат да се групират по няколко признака:

1. С оглед предмета на кражбата са обособени следните видове квалифицирани състави:

➤ Кражба в **големи размери** – чл. 195, ал. 2, в този случай се изхожда от паричната стойност на вещта към момента на извършване на престъплението (повече от 70 минимални работни заплати, установени за страната към момента на деянието).

➤ Най-тежко наказуем състав е предвиден, когато кражбата е в **особено големи размери** и представлява особено тежък случай – чл. 196а от НК (повече от 140 минимални работни заплати, установени за страната към момента на деянието).

➤ Кражба на вещи, които не са под **постоянен надзор** – чл. 195, ал. 1, т. 2 от НК. Законодателят е предвидил повишена наказателна отговорност предвид улеснения достъп на субекта до вещта. Такива са например вещите, оставени на полето, селскостопански култури, паркирана на улицата кола, добитък и др.

2. С оглед на субекта кражбата може да бъде квалифицирана:

➤ **Ако е извършена от две или повече лица сговорили се предварително** за нейното осъществяване, когато не представлява маловажен случай – чл. 195, ал. 1, т. 5 от НК. Става въпрос за задружна престъпна дейност под формата на съизвършителство. За да е осъществен този състав, е необходимо лицата да са участвали в осъществяване на самото изпълнително деяние, при което е възможно да има и разпределение на ролите помежду им.

➤ Квалифицирана по този показател е и кражбата, извършена от **длъжностно лице**, възползвало се от служебното си положение – чл. 195, ал. 1, т. 6. За съставомерността на деянието се изисква длъжностното лице да няма фактическа власт върху предмета на престъплението, т.е. вещите да не са му поверени в това му качество за пазене или управление, тъй като в противен случай ще е налице съставът на длъжностно присвояване – чл. 201 от НК. При този квалифициран състав законодателят е акцентирал на доверието, което се възлага на

длъжностните лица предвид улеснения им достъп до стоково-материалните ценности поради това им качество.

➤ **Квалифицирана е и кражбата, извършена при условията на рецидив.** Законодателят е регламентирал два случая – **при повторност**, в немаловажни случаи – чл. 195, ал. 1, т. 7 от НК. Това е хипотеза, при която деецът отнема вещта, след като е бил осъден с влязла в сила присъда за предшестваща кражба. Вторият случай е при **опасен рецидив** – чл. 196 от НК, ще е налице такава кражба, когато са изпълнени условията на чл. 29 от НК. Ако кражбата може да бъде подведена едновременно от съставите на повторност и опасен рецидив, квалификацията е по чл. 196 от НК.

3. Според начините, методите и средствата, използвани за осъществяването на кражбите. В този показател попадат следните случаи:

➤ **Взломна кражба** – чл. 195, ал. 1, т. 5 от НК – извършена чрез разрушаване, повреждане или подкопаване на прегради, здраво направени за защита на лица или имот. За да достигне до вещта, деецът преодолява прегради, засяга субстанцията им или прониква под тях.

➤ Квалифицирана е и кражбата, извършена чрез използване на **специален начин** – чл. 194, ал. 1, т. 4, предложение трето от НК. Такива са случаите, когато деецът си служи с особена ловкост за проникване или напускане на помещението, в което се съхраняват вещите, предмет на кражбата.

➤ В НК са предвидени два квалифицирани състава на кражба, с **оглед средствата използвани за извършването:**

✓ Кражба чрез използване на моторно превозно средство – чл. 195, ал. 1, т. 4, предложение първо от НК. Повишената опасност в тези случаи се дължи на факта, че използвайки МПС субектът си осигурява по-бързо отдалечаване от местопрестъплението.

✓ Кражба чрез използване на технически средства – чл. 195, ал. 1, т. 4, предложение второ от НК. За да е осъществен този състав, е необходимо да се установи, че при влизането или отключването на помещението, или при отнемане на вещите е било използвано техническо средство. Под технически средства се разбират както тези, които са специално изготвени и служат за извършване на престъпления (например пачи крак), така и вещи, които са с правомерно предназначение, но в конкретната ситуация са използвани за извършване на кражба.

4. С оглед времето и мястото на извършването им законодателят е предвидил следните квалифицирани кражби:

➤ Кражба, извършена **във време на пожар, наводнение, корабкрушение, катастрофа, война или друго обществено бедствие** – чл. 195, ал. 1, т. 1 от НК. Повишената опасност в тези случаи произтича от особената обстановка, при която усилията на хората са насочени към защита на живота и здравето, за сметка отслабената бдителност по отношение на охраната на имуществото им. Кражбата ще се квалифицира под този състав, не само когато е извършена докато трае общественото бедствие, но и докато съществува създадената от него обстановка; кражба извършване от **гроб на покойник** – чл. 195, ал. 1, т. 8 от НК.

Със специфична цел – чл. 195, ал. 1, т. 11 от НК, ако кражбата е с цел набавяне на средства за извършване на престъпление по чл. 108а, ал. 1, 2, 6 или 7.

Законодателят е предвидил и някои **леко наказуеми състави на кражба**:

➤ По чл. 194, ал. 3 от НК за **маловажни случаи на кражба по основния състав**.

➤ По чл. 195, ал. 3 от НК за **маловажни случаи по два от квалифицираните състави** (кражба на вещи, които не са под постоянен надзор, и кражба, извършена от длъжностно лице, възползвало се от служебното си положение).

➤ По чл. 197 от НК, когато деецът **върне или замести** отнетите вещи до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд. На връщане подлежат незаместими вещи, докато тези, които не се характеризират със своята индивидуалност, могат да бъдат заместени или може да бъде заплатена тяхната парична равностойност. За да се ползва деецът от смекчената отговорност по този състав, възстановяването или заместването трябва да е цялостно, частичното се счита само за смекчаващо обстоятелство. Без значение е лицето, което извършва възстановяването или заместването, това може да е деецът, негови съучастници или близки. Няма възстановяване, ако откраднатите вещи са били иззети принудително от органите на МВР.

Грабежът е правно уреден в раздел II на гл. V от особената част на НК (чл. 198 – 200). Той е с висока степен на обществена опасност, типично съставно престъпление, образувано от две деяния, които законодателят е въздигнал поотделно в престъпление: кражба и прину-

да. За да осъществи признаците на кражбата, субектът е използвал сила или заплашване.

Основният състав е по чл. 198 от НК. Непосредственият обект на това престъпление засяга две групи обществени отношения, свързани с възможността за нормално упражняване на правото на собственост върху движими вещи и обществени отношения, свързани с възможността всеки човек свободно да изразява волята си и съответното на нея поведение²³².

От обективна страна **предметът на грабежа е чужда движима вещ**, която деецът отнема чрез упражняване на **принуда** върху владелеца ѝ. В изпълнителното деяние се включват два акта – принуда и кражба. При грабежа те са взаимосвързани, като обикновено принудата е начин, средство за сломяване на съпротивата на владелеца и извършване на кражба на вещта. Първият акт на изпълнителното деяние законодателят е предвидил като „употреба на сила или заплашване“, т.е. физическа или психическа принуда. В чл. 198, ал. 2 от НК се съдържа легалното определение на заплашването – „застрашаване с такова непосредствено деяние, което излага на тежка опасност живота, здравето, честта или имота на заплашения или на друго някое присъстващо лице“.

Физическата принуда не е законово определена, но, изхождайки от съдебната практика, се стига до извода, че това е въздействие върху владелеца или друго присъстващо лице, както и върху самата вещ или чрез нея (напр. откъсване на накит, издърпване на чанта и др.)²³³. Относно употребената сила законодателят не предявява изисквания, но по аргумент на противното от чл. 199, ал. 1, т. 3 от НК следва че тя не трябва да надхвърля лека телесна повреда.

Вторият акт в изпълнителното деяние е **отнемането на вещта**. При него се прекъсва досегашната власт и вещта преминава в ръцете на субекта на престъплението. Двамата акта, включени в изпълнителното деяние, са в неразривна връзка. Съставът на чл. 198, ал. 1 от НК предвижда принудата и отнемането на вещта да бъдат успоредно във времето или принудата да предхожда кражбата. По чл. 198, ал. 3 от НК законодателят е визуирал хипотеза, в която осъществената вече кражба прераства в грабеж – „грабеж е и всяка кражба, при която

²³² **Стойнов, Ал.** Наказателно право – особена част. Престъпления против собствеността. София, 1997, с. 43.

²³³ Р. 246-82-II, Р.263-86-II.

завареният на мястото на престъплението употреби сила или заплашване, за да запази владението върху откраднатата вещ⁴. Местопрестъплението е разгледано в широк смисъл, не само мястото, където се е намирала вещта, предмет на кражбата, но и околностите в непосредствена близост до него. Това е хипотеза, при която принудата следва във времето вече довършената кражба. Грабеж има и когато за отнемане на вещта лицето е било приведено в безсъзнание или поставено в беззащитно състояние, без използване на принуда.

Субект на престъплението по основния състав е всеки „който“, т.е. всяко наказателноотговорно лице, което не е собственик и не владее вещта. Трябва да се отчете обаче, че когато част от вещта принадлежи на извършителя, не е възможно да се осъществи грабеж (по аргумент на противното чл. 194, ал. 2 от НК).

От **субективна страна на престъплението** може да се осъществи само с **пряк умисъл, който обхваща съзнаването и желанието от страна на дееца не само за отнемане на чуждите вещи, но и за използване на принуда като средство за това**. Намерението на дееца, както и при кражбата, е за присвояване на чуждата движима вещ.

Законодателят е предвидил и квалифицирани състави по чл. 199 от НК. Квалифицираните случаи са обособени:

1. С оглед степента на засягане на обекта по чл. 199, ал. 1, т. 1 от НК:

➤ Когато грабежът е в **големи размери**, т.е. за критерии се използва стойността на отнетите вещи.

➤ По чл. 199, ал. 2, т. 3 от НК, когато грабежът е в **особено големи размери** и деецът е бил въоръжен. При тази хипотеза двата признака трябва да са кумулативно дадени. Особено големите размери зависят отново от стойността на отнетите вещи, лицето се счита за въоръжено, ако по време на осъществяване на изпълнителното деяние е действало с огнестрелно или хладно оръжие или каквато и да е друга вещ, годна за упражняване на принудата²³⁴.

2. С оглед използваните форми на принуда, т.е. употребена сила, надхвърляща лека телесна повреда. Тези по-тежки засягания на владелеца са предвидени като квалифициращи обстоятелства:

➤ По чл. 199, ал. 1, т. 3 от НК е предвиден квалифициран състав, когато грабежът е придружен със средна или тежка телесна повреда.

²³⁴ **Ненов, Ив.** Наказателно право. Особена част, т. I. София, 1992, с. 179.

Кои увреждания спадат в тежка или средна телесна повреда е посочено в съставите на чл. 128 и чл. 129 от НК.

➤ По чл. 192, ал. 2, т. 1 от НК **грабеж придружен с убийство или опит за убийство**. Това е сложен квалифициращ състав, съчетаващ признаците на убийство по чл. 115 и кражба по чл. 194 от НК. От субективна страна деецът действа умишлено. Лишаването от живот е с цел отнемане на вещта. Ако жертвата е убита с друга цел, например отмъщение и след това е извършена кражба, тогава ще е налице реална съвкупност от престъпления. Този състав се различава и от убийството с користна цел по чл. 116, ал. 1, т. 7 от НК. При него лишаването от живот е с цел бъдещото извличане на материална облага, докато при грабеж, придружен с убийство, получаването на материалната облага е част от изпълнителното деяние и се осъществява едновременно или непосредствено след лишаването от живот.

➤ По чл. 199, ал. 2, т. 1 от НК грабеж **придружен с тежка или средна телесна повреда, от които е последвала смърт**. Това е хипотеза със смесена форма на вина. По отношение на нанесените телесни повреди деецът действа умишлено, а по отношение настъпилата смърт – непредпазливо.

3. С оглед особености на престъпния деец. Това е квалифициращо обстоятелство по чл. 199, ал. 1, т. 2 от НК, когато грабежът е извършен **от две или повече лица, сговорили се предварително** да вършат кражби и грабежи. Предвидени са три кумулативни елемента: повече от две лица, участващи в изпълнителното деяние, предумисъл за извършване на престъпната дейност и решение за осъществяването на повече от една кражби или грабежи.

И накрая, като квалифициращо обстоятелство, е предвидено осъществяването на грабеж при условията на опасен рецидив.

Поради високата степен на обществена опасност за грабежа не се предвиждат по-леко наказуеми състави, напротив в чл. 200 от НК е предвидена наказателна отговорност за приготвяне към извършването му.

5.2.2. Престъпно присвояване. Длъжностно присвояване

Присвояванията са втората основна група престъпления против собствеността. Систематичното им място е в глава V, раздел III „Присвоявания“.

В правната литература се приема класифицирането им в че-

тири групи:

- Длъжностно присвояване – чл. 201 - 205 от НК.
- Обсебване – чл. 206 от НК.
- Присвояване на загубени вещи – чл. 207 от НК.
- Присвояване на съкровище – чл. 208 от НК.

С оглед спецификата на учебника ще бъдат разгледани само съставите на длъжностно присвояване.

Основният състав на това престъпление е регламентиран в чл. 201, ал.1 от НК, според който „длъжностно лице, което присвои пари, вещи или други ценности, връчени в това му качество или поверени му да ги пази или управлява, се наказва за длъжностно присвояване с лишаване от свобода до осем години, като съдът може да постанови конфискация до една втора от имуществото на виновния и да го лиши от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7“.

Субектът на това престъпление е специален – длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т.1 от НК, на което са поверени пари, вещи или други ценности, за да ги пази или управлява. Съгласно чл. 201, ал. 2 „наказанието по ал. 1 се налага и когато деянието е извършено от чуждо длъжностно лице“. От обективна страна предмет на престъплението се явяват чужди движими вещи, конкретизирани като пари, вещи или други ценности. Изпълнителното деяние, отразено в състава с термина „присвои“, се изразява в противоправно разпореждане с предмета на престъплението от страна на субекта като със свой. От субективна страна деянието е възможно само при пряк умисъл.

Квалифицираните състави на длъжностно присвояване са регламентирани в чл. 202 – 203 от НК. Завишената наказателна отговорност по тях се обуславя от следните критерии:

С оглед особеностите на субекта:

➤ ако е извършено от две или повече лица, сговорили се предварително (чл. 202, ал. 1 т. 1);

➤ ако представлява опасен рецидив (чл. 202, ал. 2, т. 2).

С оглед особеностите на предмета на престъплението:

➤ ако е в големи размери (чл. 202, ал. 2, т. 1);

➤ ако присвоените средства са от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава (чл. 202, ал. 2, т. 3);

➤ ако длъжностното присвояване е в особено големи размери и представлява особено тежък случаи (чл. 203, ал. 1).

Други: ако за улесняването му е извършено и друго престъпление, за което по закон не се предвижда по-тежко наказание (чл. 202, ал. 1, т. 1).

Привилегированите състави на длъжностно присвояване обуставят занижена наказателна отговорност в две хипотези:

➤ В маловажни случаи на престъплението (по основния състав – чл. 201 и по един от квалифицираните състави – чл. 202, ал. 1, т. 1).

➤ При последващо връщане или заместване на присвоените пари, вещи или други ценности до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд (чл. 205, ал. 1).

5.2.3. Други престъпления против собствеността

Измамата е престъпление, при което деецът въздейства върху едно физическо лице, в чиято власт се намира определено имущество (движими или недвижими вещи), като противоправно го мотивира да извърши акт на имуществено разпореждане, в резултат на което се причинява имуществена вреда на това или на някое друго лице. Преследваната цел е користна – набавяне за себе си или за друго лице на имотна облага. Измамата е регламентирана в раздел IV, гл. V от особената част на НК. По този раздел са очертани съставите на три вида измами:

➤ **Обикновена измама** по чл. 209, ал. 1 и ал. 2 от НК (основен състав), по чл. 210 – 211 на НК (квалифицирани състави) и по чл. 209, ал. 3 от НК (привилегирован състав).

➤ **Документна измама** по чл. 212, ал. 1 и 2 от НК (основен състав), по чл. 212, ал. 3 и 4 от НК (квалифицирани състави) и по чл. 212, ал. 5 и чл. 212а от НК (привилегирован състав).

➤ **Застрахователна измама** по чл. 213 от НК.

Обикновена измама

Непосредствен обект на обикновената измама са обществените отношения, които осигуряват нормалното упражняване правото на собственост. От обективна страна предмет на престъплението е както чуждо имущество, което може да се изразява в пари, движими или недвижими вещи, или имуществени права, така и лицето, в чиято власт (фактическа или юридическа) се намира това имущество и върху което субектът въздейства.

Изпълнителното деяние протича в три фази. В първата фаза деецът осъществява една от формите, предвидени в състава – възбуждане

на заблуждение (чл. 209, ал. 1, предложение първо от НК), т.е. създава неверни представи у едно лице, които могат да го мотивират да извърши акт на имуществено разпореждане; поддържане на заблуждение (чл. 209, ал. 1, предложение второ от НК) – деецът закрепва съществуващите вече неверни представи на едно лице; използване на заблуждението, неопитността или неосведомеността на някого (чл. 209, ал. 2 от НК – това е т.нар. измама чрез мълчание). При втората фаза, под въздействието на вече осъществената форма на изпълнително деяние, лицето, върху което субектът е въздействал, взема решение и извършва акт на имуществено разпореждане. При последната фаза, като резултат от предходния акт на имуществено разпореждане, се причинява имотна вреда за измамения или друго лице.

Субект на престъплението може да бъде всеки, „който“, т.е. всяко наказателноотговорно лице. От субективна страна престъплението се извършва с пряк умисъл и специална користна цел. Субектът желае, в резултат на престъпното деяние, той или друго лице да получи имотна облага. Трябва да се има предвид, че по основния състав за довършеността на престъплението не е необходимо тази цел да е реализирана.

В НК са предвидени квалифицирани и привилегирани състави на обикновената измама. Квалифицираните състави са регламентирани в разпоредбите на чл. 210 и 211 от НК. Те обхващат следните случаи, оценявани в зависимост от стойността на имуществото: когато причинената вреда е **в големи размери** – чл. 210, ал. 1, т. 5 от НК; когато измамата е **в особено големи размери** и кумулативно се изисква случаят да е **особено тежък** или да представлява **опасен рецидив** – чл. 211 от НК, както и в зависимост от особеностите на субекта: ако деецът се е представил **за длъжностно лице** или за лице, което действа по поръка на властта – чл. 210, ал. 1, т. 1 от НК; ако деянието е извършено от **две или повече лица** сговорили се предварително – чл. 210, ал. 1, т. 2 от НК; ако субектът действително е **длъжностно лице или пълномощник** (вид търговски представител) – чл. 210, ал. 1, т. 3 от НК; при **повторно** извършване в немаловажни случаи (законодателят изисква субектът вече да е бил осъждан с влязла в сила присъда за измама), като и двата случая трябва а не са маловажни – чл. 210, ал. 1, т. 4 от НК.

Привилегирован е съставът по чл. 209, ал. 3 – маловажният случай на измама, при който понижената обществена опасност произтича от ниската стойност на предмета на престъплението в съчетание с

другите смекчавашки обстоятелства.

Документната измама уредена е в чл. 212 и чл. 212а от НК.

Основни състави:

Непосредствен обект на документната измама по чл. 211, ал. 1 от НК са обществените отношения, осигуряващи нормалните условия за упражняване правото на собственост върху движимо или недвижимо имущество, както и отношения, свързани с документооборота. Предмет на престъплението от обективна страна е измаменото лице и чуждото имущество.

При изпълнителното деяние на първо място субектът използва документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ (легалното определение за неистински документ е дадено в чл. 93, т. 6 от НК, а преправения документ е вид неистински). Документът се използва като средство за въздействие, т.е. явява се привидно правно основание за разпореждане от страна на лицето, което има фактическа власт върху предмета на престъплението²³⁵. На второ място, в резултат на използване на документа, измаменото лице извършва акт на имуществено разпореждане с движимото или недвижимо имущество, на трето място, без да има надлежно правно основание, субектът на престъплението получава имуществото, предмет на измамата, което е една от разликите между обикновената и документната измама.

Субект на документната измама по чл. 211, ал. 1 от НК може да бъде всяко наказателно отговорно лице. От субективна страна престъплението се извършва с пряк умисъл и присвоително намерение от страна на дееца.

За документната измама по чл. 212, ал. 2 от НК по отношение на обекта, субекта, субективната страна и предмета на престъплението важи казаното за състава на чл. 212, ал. 1 от НК.

Специфичните особености са свързани с изпълнителното деяние, където поведението на дееца е опосредствано от действията на друго лице: деецът съставя документа сам или чрез друго; представянето на документа става от лице, различно от дееца; измаменият извършва акт на имуществено разпореждане и чуждото движимо имущество се получава от едно трето лице, което може да е различно от лицето, представило документа.

Квалифицираните състави на документна измама: уредени

²³⁵ Вж. Р-291-68-І, Р-194-72-І.

са уредени в чл. 212, ал. 3 и 4 от НК. Те са обусловени от стойността на предмета на престъплението. Тук хипотезите предвиждат квалифициран състав за документна измама в големи размери и за особено големи размери, както и случаите, когато деянието представлява опасен рецидив.

При привилегировани състави – хипотезите са две: чл. 212, ал. 5 от НК, когато случаят е маловажен, и по чл. 212а, когато имуществото бъде върнато или заместено до приключване на съдебното следствие. С този състав законодателят цели да стимулира субекта на престъплението, който чрез последващо поведение да възстанови първоначалното състояние.

Застрахователна измама е регламентиран в чл. 213 от НК.

Субект на измамата може да бъде само наказателноотговорно лице, което е страна по застрахователен договор. От обективна страна предмет е осигуреното имущество. Изпълнителното деяние може да се прояви в няколко форми: разрушаване, повреждане или унищожаване (действия, засягащи субстанцията на вещта) на собствено на субекта осигурено имущество.

От субективна страна, деецът действа с пряк умисъл и измамлива цел, изразяваща се в създаване на погрешни представи у застрахователя относно застрахователното събитие, че е настъпило, поради което той трябва да изпълни задълженията си по договора за изплащане на дължимата застрахователна сума.

Изнудването е също престъпление със завишена степен на обществена опасност, визирано в два основни състава – чл. 213а и чл. 214, ал. 1 от НК. Съставите на изнудването са близки до измамата, поради което при разглеждането им ще направим съпоставка между двете престъпления.

Общите черти трябва да се търсят в следните насоки: в обекта на посегателство, в предмета, върху който се въздейства и в това, че се мотивира едно трето лице.

Различията се изразяват в: начина, по който се мотивира това друго лице да вземе решение за извършване на имуществено разпореждане. Докато при обикновената измама по чл. 209, ал. 1 от НК субектът „поддържа, възбужда или използва заблудението, неопитността или неосведомеността на едно лице”, при изнудването е използвана друга форма на изпълнително деяние. По чл. 213а от НК законодателят е криминализирал един по-ранен стадий на престъпна

дейност. Изпълнителното деяние се изразява в „заплашване“, като се конкретизира с какво „насилие, разгласяване на позорящи обстоятелства, увреждане на имущество или други противозаконни действия с тежки последици за изнудвания или негови близки“. Или законодателят не изисква заплашваното лице действително да е предприело акт на имуществено разпореждане. Достатъчно е субектът на престъплението да действа с цел „да принуди другото да се разпорежи с вещ или със свое право или да поема имуществено задължение“.

По основния състав на чл. 214, ал. 1 от НК изпълнителното деяние е дадено като принуда в двата ѝ варианта – сила или заплашване. Разликата между съставите на чл. 213а от НК и чл. 214, ал. 1 от НК е, че при втория състав изнудваното лице взема решение и осъществява акт на имуществено разпореждане. В резултат на това се стига до вреда за него или за трето лице. Т.е. докато съставът на чл. 213а от НК визира едно формално престъпление, то по чл. 214, ал. 1 от НК престъплението е резултатно. При измамата измаменият действа в резултат на **погрешни представи** за действителната обстановка. Докато при изнудването лицето осъзнава фактическото положение, но върху него се въздейства **чрез заплашване** (чл. 213а от НК) или **чрез принуда** (чл. 214, ал. 1 от НК), което го мотивира да извърши имуществено разпореждане.

Поради високата степен на обществена опасност за изнудването не са предвидени по-леко наказуеми състави. Предвидена е наказателна отговорност и за приготвление (чл. 214а от НК).

Вещното укривателство е правно регламентирано в състава на чл. 215, ал. 1 от НК: „който, с цел да набави за себе си или за друго имотна облага, укриве, придобие или спомогне да бъдат отчуждени чужди движими вещи, за които знае или предполага, че са придобити от друго чрез престъпление или друго общественоопасно деяние“. Както се вижда, това е користо престъпление, което чрез „вторична престъпна дейност“ уврежда правото на собственост.

Непосредствен обект тук са няколко групи обществени отношения. На първо място, с това деяние се засяга дейността на компетентните органи във връзка с вече извършено друго престъпление или общественоопасно деяние; на второ място, макар и по косвен начин, се засягат обществените отношения, свързани с нормалното упражняване правото на собственост. От обективна страна предмет на престъплението са чужди движими вещи, придобити от друго

чрез престъпление или друго общественоопасно деяние.

Изпълнителното деяние се осъществява чрез: **укриване** на такива вещи, което означава, че те се поставят на такова място, затрудняващо откриването им от страна на потърпевшите (лицата, които имат право да упражняват фактическа власт) и компетентните държавни органи; **придобиване** на такива вещи на основание прехвърлителна сделка без значение възмездна или безвъзмездна е тя и **спомагане** за отчуждаване на такива вещи, чрез действия, които улесняват придобиването им от трето лице, различно от субекта.

Субект на вещното укривателство е всяко наказателноотговорно лице, което не е участвало в предходната престъпна дейност, в резултат на която е получена фактическата власт върху чуждите вещи. Ако субектът в двете престъпни прояви съвпада, например лицето открадва определена вещ и след това я укрива, няма да му бъде търсена отделна наказателна отговорност за вещно укривателство, а само за първото деяние. От субективна страна деянието се осъществява с пряк умисъл и със специална користна цел – субектът „да набави за себе си или за друго имотна облага“.

Квалифицираните състави на престъплението са регламентирани в чл. 215, ал. 2 от НК. Те могат да се класифицират:

- **Според особеностите на предмета на престъплението:** по чл. 215, ал. 2, т. 1 от НК – ако предметът е в **големи размери**; по чл. 215, ал. 2, т. 2 от НК – ако се касае за вещи поставени под **специален режим**.

- **В зависимост от особеностите на субекта:** по чл. 215, ал. 2, т. 3 от НК – ако престъплението се извършва от субекта **по занаят**; по чл. 215, ал. 2, т. 4 от НК – ако е извършено **повторно или представлява опасен рецидив**.

5.2.4. Унищожаването и повреждането на чужда вещ

Престъплението унищожаването и повреждане на чужда вещ е визирано в чл. 216, ал. 1 от НК. Непосредствен обект на престъплението са обществените отношения, свързани с упражняване правото на собственост върху движими и недвижими вещи. От обективна страна предмет на деянието са чужди вещи (движими или недвижими) без значение кой упражнява фактическа власт върху тях.

Изпълнителното деяние е дадено в две форми: унищожаване и повреждане, които могат да се осъществят както с действие, така и с

бездействие. Унищожаването е такова засягане на вещта, което я прави напълно негодна за употреба по предназначение. Повреждането засяга субстанцията на предмета в по-малка степен. Вещта е временно или частично негодна за използване по предназначение.

Субект на това престъпление е всяко наказателноотговорно лице. От субективна страна, по чл. 216, ал. 1 от НК, е възможно деянието да се осъществи и при двете форми на умисъл (пряк или евентуален).

Квалифицираните състави са с оглед настъпилите последици – значителни вреди или настъпили други тежки последици, или с оглед особеностите на субекта.

Привилегирваният състав се съдържа в разпоредбата на чл. 216, ал. 2 от НК – маловажните случаи на деянията.

Законодателят е предвидил състав и за непредпазливо унищожаване или повреждане на чужда вещ (чл. 216, ал. 4 от НК).

Злоупотребата на доверие е уредена в чл. 217 от НК. В това деяние са включени два основни състава – по ал. 1 и по ал. 2 и квалифициран състав – чл. 217, ал. 3 от НК.

Непосредствен обект на деянието са обществени отношения, свързани с управлението или пазенето на чуждо имущество. От обективна страна предмет на престъплението е чуждото имущество (това важи и за състава по ал. 3, въпреки че законодателят е използвал общата формулировка „законните интереси на представлявания“).

Изпълнителното деяние по основния състав на ал. 1 се изразява в „ощетяване“, а по ал. 2 „съзнателно действие против законните интереси на представлявания“.

Чл. 217, ал. 1 от НК визира състава на резултатно престъпление. За разлика от него по ал. 2 престъплението ще е довършено при всяко действие, което не е в интерес на представлявания.

Субект на престъплението по чл. 217, ал. 1 от НК е всяко наказателноотговорно лице, на което имуществото е поверено да го управлява или пази. По чл. 217, ал. 2 от НК лицето трябва да притежава специално качество „представител или пълномощник“ по смисъла на гражданското законодателство.

От субективна страна деянието е умишлено, като е възможно да се осъществи и при двете форми на умисъл.

В квалифицираният състав по чл. 217, ал. 3 от НК са визирани две хипотези: когато са причинени **значителни щети**; когато щетите са **невъзстановими**.

Глава шеста

ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ СТОПАНСТВОТО

6.1. Престъпления против стопанството – система и характеристика

Престъпленията против стопанството са регламентирани в глава VI на НК.

В структурно отношение стопанските престъпления могат да бъдат обобщени в две основни категории:

➤ **Общи престъпления против стопанството** (раздел I „Общи стопански престъпления“ – чл. 219 - 227а, раздел Ia „Престъпления против кредиторите“ – чл. 227б – 227е).

➤ **Специфични стопански престъпления** (раздел II „Престъпления в отделни стопански отрасли“ чл. 228 - 240, раздел IV „Престъпления против паричната и кредитна система“ – чл. 243 – 252).

В самостоятелна глава VII законодателят обособява „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи“ – чл. 253 – 260. От гледна точка на отделното им структуриране е възможен изводът, че се касае за деяния с различен престъпен обект. Но в действителност тези престъпления следва да се отнесат към групата на специфичните стопански престъпления.

Родов обект на престъпленията против стопанството са обществените отношения, които осигуряват правилното функциониране на икономиката в страната. Разграничителният критерий между общите стопански престъпления и специфичните стопански престъпления се състои в това, че първите могат да бъдат осъществени във всеки един от отраслите на икономиката. За разлика от тях престъпленията в отделните стопански отрасли имат за свой обект обществени отношения, които са специфични само за съответния отрасъл.

6.2. По-важни състави на престъпленията против стопанството

6.2.1. По-важни състави на общи стопански престъпления – безстопанственост – чл. 219; сключване на неизгодна сделка – чл. 220; стопански подкуп – чл. 224.

Престъплението **безстопанственост** е типично за разглежданата група. То може да се осъществи във всеки от отраслите на икономиката. Законодателят е предвидил две хипотези – в състава на чл. 219, ал. 1 и на чл. 219, ал. 2 от НК. Съгласно ал. 1 „длъжностно лице, което не положи достатъчно грижи за ръководенето, управлението, стопанисването или запазването на повереното му имущество или на възложената му работа и от това последва значителна повреда, унищожение или разпиляване на имуществото или други значителни щети на предприятието или на стопанството, се наказва с...“

Субект на това престъпление може да бъде само длъжностно лице. Според легалното определение на чл. 93, ал. 1 от НК за таква се приема „лице, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно: служба в държавно учреждение, с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение; ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на частен нотариус и помощник нотариус“. Освен горепосочените изисквания за субекта на престъплението безстопанственост се изисква длъжностното лице да е с изключително възложени функции по ръководене, управление, стопанисване и запазване на повереното му имущество или на възложената му работа. Предвид тази специфика на субекта можем да определим безстопанствеността като типично длъжностно престъпление, тъй като, ако лицето не притежава качеството на длъжностно лице, то не може да бъде осъществен съставът на престъплението безстопанственост.

Изпълнителното деяние се състои в неполагане на достатъчно грижи. Най-често това предполага бездействие от страна на субекта, но макар и по-рядко е възможно да се осъществи и чрез неправилни

стопански действия²³⁶.

Съдържанието на дължимата грижа е въпрос на фактическа преценка и се определя преди всичко от нормативните изисквания за съответната стопанска дейност, възложена на дееца. Задълженията, които длъжностното лице не е изпълнило, са пряко свързани със спецификата на работата и поради тази причина, наред с правните разпоредби, се има предвид и практическият опит в съответната стопанска сфера.

Безстопанствеността е типично резултатно престъпление. За съставомерността на деянието се изисква действително да е настъпил престъпният резултат, състоящ се в значителна повреда, унищожение или разпиляване на имуществото или други значителни щети на предприятието или стопанството. Изброяването на формите на щетите не е изчерпателно. Законодателят е посочил най-често срещаните от тях:

➤ Повредата се състои в частично засягане на субстанцията на вещта, до степен, при която тя е временно или частично е негодна за използване по предназначение.

➤ Унищожаването се изразява във засягане на вещта до степен, при която тя е напълно негодна за използване по предназначение.

➤ Разпиляването може да се определи като невъзможност за употреба, поради фактическа липса или загуба на владение над вещта. Възможно е да се осъществи както чрез материални, така и чрез юридически действия²³⁷.

Деянието е съставомерно и при настъпването на други значителни щети.

Под понятието „щета“ следва да се разбира „намаление в имуществени права и интереси в резултат на действия, бездействия и събития“²³⁸. Тя включва единствено претърпените загуби, но не и пропуснатите ползи. Законово изискване е щетата да е значителна, като преценката е от гледна точка на особеностите на случая и с оглед абсолютната стойност на имуществената съвкупност. Ако щетата не отговаря на изискването за значителност, сме изправени пред не-

²³⁶ Гергинов, А. Наказателно право на Р България. Особена част. София, 2002, с. 258.

²³⁷ Вж. Постановление № 7 от 23.12.1976 г. на Върховния съд на НРБ – Постановления и тълкувателни решения на Върховния съд на Р България по наказателни дела, 1953 – 1990 г. София, 1990, с. 226.

²³⁸ Кучев, С. Финансово право. София, 1994, с. 205.

съставомерност, тоест не е налице престъпление, а дисциплинарно нарушение. Без значение за съставомерността на деянието обаче е за кого настъпва щетата: това може да е предприятието, където деецът работи, но може да е и стопанството като цяло.

От субективна страна престъплението е възможно и при двете форми на вина. Може да бъде осъществено както по непредпазливост (по ал. 1, по аргумент на противното от ал. 3) в двете и разновидности – самонадеяност и небрежност – така и умишлено (по ал. 3). Типична форма на вина е непредпазливостта, по тази причина тя е предвидена на първо място в подредбата на съставите.

Втората хипотеза на безстопанственост е разгледана в състава на чл. 219, ал. 2 от НК. „Който, въпреки задълженията си, не е упражнил достатъчен контрол върху работата на лица, на които е възложено управлението, разпореждането или отчитането на обществено имущество, и от това са последвали значителни щети на предприятието или на стопанството, се наказва...“.

Субект на това престъпление може да бъде само длъжностно лице (въпреки законовата формулировка „който“), на което са възложени контролни функции спрямо субектите по чл. 219, ал.1 от НК.

Изпълнителното деяние по своето съдържание се изразява в неупражняване на достатъчен контрол. Основна форма на деянието е бездействие от страна на субекта, изразено неизпълнение на определени задължения, свързани с контролна дейност, вследствие на което субектът допуска подконтролните му лица да извършат престъпление. Престъплението е резултатно – изисква се настъпване на значителни щети на предприятието или стопанството.

От субективна страна са възможни и двете форми на вина. Типична отново е непредпазливостта – чл. 219, ал. 2 от НК, но е възможно и умишлено осъществяване – чл. 219, ал. 3 от НК.

Квалифициран случай и за двете хипотези на безстопанственост (по ал. 1 и ал. 2) и при двете форми на вина е предвиден в разпоредбата на чл. 219, ал. 4. Дефинирането му е с оглед размера на причинената щета – ако тя е в особено големи размери и извършеното представлява особено тежък случай. Двете изисквания трябва да бъдат дадени кумулативно.

Сключване на неизгодна сделка е следващото общо стопанско престъпление.

Основният състав е регламентиран в разпоредбата на чл. 220,

ал. 1 от НК „длъжностно лице, което съзнателно сключи неизгодна сделка и от това произлезе значителна вреда за стопанството или за учредението, или за организацията, които то представлява, се наказва...“

Субект на престъплението е длъжностно лице. Законодателят въвежда изискването то да притежава представителна власт, с оглед сключването на сделки от името и за сметка на съответната стопанска единица.

Изпълнителното деяние се изразява в сключване на неизгодна сделка, тоест възможно е осъществяване на съставомерност единствено чрез действие, изразено активно поведение от страна на субекта, завършило с финализиране на сделката. Изисква се това да е неизгодна сделка за представляваната стопанска единица или за стопанството като цяло. Неизгодна е тази сделка, за която не е имало потребност от сключването ѝ или е можело да се сключи при по-изгодни условия, както от икономическа, така и от юридическа гледна точка.

Престъплението е резултатно, като престъпният резултат се изразява в настъпването на значителни вреди за стопанството или съответното учреждение, предприятие, или организация. За разлика от щетата (престъпен резултат при безстопанствеността) вредата е в по-голям обем, тя включва не само претърпените загуби, но и пропуснатите ползи.

От субективна страна престъплението може да се извърши с умисъл в двете му разновидности – пряк и евентуален.

Квалифициран случаи на това престъпление е предвиден в разпоредбата на чл. 220, ал. 2, когато се касае за особено тежки случаи на сключване на неизгодна сделка. Съгласно чл. 93, т. 8 „особено тежък случаи е този, при който извършеното престъпление с оглед настъпилите вредни последици и на други отегчаващи обстоятелства разкрива изключително висока степен на обществена опасност на деянието и дееца“.

Престъплението стопански подкуп е предвидено в чл. 224 от НК. Съгласно ал. 1 „който получи дар или друга имотна облага, за да даде или загдето е дал на чужда държава, чужда организация или дружество, или на чужд гражданин сведения, от които са произлезли или могат да произлязат значителни вреди за стопанството, ако не представлява по-тежко престъпление се наказва...“ – това е така нареченият пасивен стопански подкуп. Според ал. 2 „същото наказание

се налага и на този, който е дал дара или имотната облага“ – активен стопански подкуп.

Субект на престъплението по ал. 1, предвид законовата формулировка „който“, може да бъде всяко наказателно отговорно лице, с изключение на длъжностно лице. Това стесняване в кръга на субектите произтича от законовата разпоредба, указваща субсидиарността на престъплението.

Изпълнителното деяние се изразява в получаване на дар или имотна облага от субекта на престъплението, за да даде или загдето е дал на чуждо лице (държава, дружество или гражданин) сведения. Тези сведения не трябва да съставляват държавна тайна, тъй като в този случай ще е изпълнен съставът на престъпление против Р България – шпионство.

Престъплението е резултатно, като престъпният резултат е в две насоки:

- благоприятни промени в имуществото на субекта;
- неблагоприятни последици за стопанството, изразени в настъпили значителни вреди или от възможност от тяхното настъпване.

От субективна страна престъплението е умишлено. Субект на активния стопански подкуп може да бъде всяко наказателно отговорно лице.

Изпълнителното деяние се изразява в даване на дар или имотна облага.

От субективна страна престъплението стопански подкуп е умишлено.

В обобщение можем да направим извода, че престъпленията активен и пасивен стопански подкуп са насрещни по своя характер и субектите по тях се намират в позиция на необходими съучастници.

6.2.2. Престъпления против кредиторите

С изменението на НК от 1996 г. в глава шеста „Престъпления против стопанството“ е включен раздел Ia „Престъпления против кредиторите“ (чл. 227б - 227е от НК). Въведената наказателноправната защита на кредиторите е навременна законова мярка. Тя е адекватна на настъпилите и типични за последните години нови икономически отношения и главно – на възможността те да бъдат застрашени от форми на престъпно и все още неинкримирано поведение. В структурен аспект тя обединява следните състави:

- **незаявяване на неплатежоспособност** (чл. 227б, ал.1 – 4);
- **умишлен** (чл. 227в, т.1 – 8, ал. 2, чл. 227г) **и**
- **непредпазлив банкрут** (чл. 227д, ал. 1 – 4);
- **деяния, свързани с неизпълнение, съответно укриване на годно за изпълнение задължение или унищожаване на включени в масата на несъстоятелността вещи – т.е. неправомерни сделки след производството по несъстоятелност** (чл. 227е, ал. 1 – 3).

Непосредствен обект на тези престъпления са обществените отношения, свързани с правилно управление на търговската дейност и съставляващи в частност предпоставки за реализиране претенциите на кредитора.

От обективна страна особеностите на съставите се проявяват в две основни насоки: **изпълнителното деяние** се осъществява както чрез действие и бездействие, така и посредством алтернативни хипотези на допустителство с аналогичен съставомерен ефект (чл. 227в, ал. 3, чл. 227г от НК); **въздействието върху обекта** се извършва основно чрез форми на резултатни увреждащи престъпления, но също и чрез такива на просто извършване (чл. 227б, чл. 227е, ал. 1 от НК).

Субектът на деянията е двояко персонифициран – от една страна, безусловно законово изискване е такова качество да притежава лице с търговскоправен статут, а от друга – алтернативно е предвидена възможността за осъществяване на състава и от други наказателноотговорни лица. Последните се конкретизират или чрез лимитивно изброяване в случаите, когато търговското дружество (чл. 227б, ал. 2, чл. 227г, ал. 3 от НК) е пасивно легитимирано в започнало производство по несъстоятелност или посредством общите правила на наказателната отговорност (чл. 31, ал. 1, вр. чл. 227, ал. 3 от НК).

От субективна страна престъпленията по раздела са възможни и при двете форми на вина.

Системата включва основни, квалифицирани и привилегироваани състави, които могат да бъдат диференцирани с оглед:

- **формата на вина**, при която различаваме умишлен и непредпазлив банкрут;

- **особености на обективната страна**, обединяващи състави, дефинирани като деяния, извършени след откриване на конкурсно производство (чл. 227в, ал.1 и ал.2 от НК); престъпления, пряко предизвикващи несъстоятелност (чл.227г, ал.1-3 от НК), както и съставомерни деяния, извършени непосредствено в хода на търговската

дейност (чл. 227е, ал. 2 от НК;

➤ **особености на обекта** – свързан с деяния, засягащи предпоставките за реализиране на права (чл. 227б, ал.1, чл. 227в, чл.227д от НК) или накърняващи насрещни интереси, посредством неизпълнение или укриване на задължения (чл. 227е, ал. 1 и ал. 2 от НК).

6.3. Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система

Глава VII „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи“ обединява престъпни състави на деяния, засягащи обществените отношения в три сходни, но и специфични и отличаващи се една от друга системи: финансова, данъчна и осигурителна.

Престъпленията против финансовата система включват съставите на:

- „пране на пари” – чл. 253, 253а от НК;
- кредитна измама – чл. 254 от НК;
- нецелева употреба на бюджетни средства – чл. 254а от НК.

Престъпленията в данъчната сфера обхващат следните важни състави:

- неплащане на данъци – чл. 255 от НК;
- водене на счетоводна отчетност или ползване на счетоводни документи с невярно съдържание с цел осуетяване на данъчни задължения – чл. 256 от НК;
- пречене на данъчен орган при изпълнение на законово задължение – чл. 258 от НК.

Престъпленията против осигурителната система – от 2015 г. с текста на чл. 255б е въведено престъпление – укриване на задължителни осигурителни вноски в големи размери.

Престъплението „пране на пари“ е регламентирано в чл. 253 от НК. Съгласно ал. 1 „който извършва финансови операции или други сделки със средства или имущество, за които знае или предполага, че са придобити чрез престъпление, се наказва...“

Субект на това престъпление може да бъде всяко наказателноотговорно лице, обозначено в състава с „който“. Изискването е лицето да знае или предполага, че предметът на престъплението, средства или имущество, е придобит чрез престъпление, без значение от кого

е извършено предходното престъпно деяние – от самия субект или от друго лице.

Изпълнителното деяние на „прането на пари“ се осъществява чрез извършването на финансови операции или други сделки с предмет, придобит чрез предходна престъпна дейност. Тези юридически действия на субекта са насочени към „легализиране“ на средствата или имуществото, явяващи се предмет на престъплението.

От субективна страна престъплението се извършва само с пряк умисъл. Субектът съзнава или предполага престъпния произход на предмета.

Втората хипотеза на „пране на пари“ е регламентирана в чл. 253б „длъжностно лице, което наруши или не изпълни разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари, ако извършеното не съставлява по-тежко престъпление, се наказва в немаловажни случаи с ...“

Субект може да бъде само длъжностно лице.

Изпълнителното деяние е възможно да се осъществи както чрез действие (наруши), така и чрез бездействие (не изпълни) от страна на дееца, с което влиза в противоречие с императивните разпоредби на Закона за мерките срещу изпирането на пари. Законодателят изисква случаят да е „немаловажен“. Съгласно чл. 93, т. 9 „маловажен е този случай, при който извършеното престъпление с оглед липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на престъпление от съответния вид“. По аргумент на противното се определя кога деянието отговаря на изискването за немаловажност.

Квалифицираните случаи на „изпиране на пари“ са регламентирани в ал. 2, 3, 4 на чл. 253. Те могат да бъдат групирани съобразно следните критерии:

➤ В зависимост от особеностите на субекта. Към тази група са относими съставите, при които деянието е извършено: от две или повече лица, сговорили се предварително; от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група два или повече пъти; от длъжностно лице в кръга на службата му.

➤ С оглед особеностите на предмета на престъплението: когато деянието е извършено със средства или имущество, придобити чрез незаконен трафик на наркотични вещества и/или прекурсори; когато

средствата или имуществото са в особено големи размери и случаят е особено тежък.

Престъплението „кредитна измама“ е предвидено в чл. 254 от НК. Основният състав е в ал. 1 „който, за да получи облекчени условия за кредитиране, представи неверни сведения, се наказва с ...“

Субект на това престъпление може да бъде всеки „който“, тоест всяко наказателно отговорно лице. Не се изисква кредитоискателят да притежава специално качество.

Изпълнителното деяние се изразява в представяне на неверни сведения пред орган на съответното кредитно учреждение, компетентно да разреши отпускането на кредит. За съставомерността на деянието е достатъчно неверните сведения да бъдат узнати от този орган, без да е необходимо кредитът да бъде отпуснат.

От субективна страна деянието е възможно само при пряк умисъл и специална цел – получаване на облекчени условия за кредитиране.

Квалифициран случай на кредитна измама е предвиден в ал. 2 на чл. 254. Утежнената наказателна отговорност се свързва със специалното качество на субекта на престъплението – „ръководител на юридическо лице или търговец“ .

В чл. 254а от НК е разгледан съставът на престъплението „**нецелева употреба на бюджетни средства**“.

Основният състав е в ал. 1 „длъжностно лице, което в нарушение на бюджетен закон или подзаконов акт по прилагането му се разпореди с бюджетни средства или със средства с целево предназначение не по предназначението им, се наказва...“

Субектът на престъплението е специален, това може да бъде само длъжностно лице, оправомощено да се разпорежда с бюджетни средства.

Изпълнителното деяние се състои в „разпореждане“, тоест отклоняване на посочените в състава средства, но за цели, различни от предназначението им. Средствата се пренасочват за дейности в същата организация, но с различно от нормативното им предназначение. Субектът не облагодетелства себе си или трето лице. Предметът на престъплението са бюджетни средства или такива с целево предназначение, отпуснати като финансиране за постигането на предварително определени цели.

Престъплението е довършено с факта на влагане на горепосочените средства в дейности, различни от предписаните в нормативните

актове (определящи предназначението им). По основния състав не се изисква от деянието да са настъпили вредни последици.

От субективна страна престъплението се извършва с пряк умисъл.

По-тежко наказуем състав се предвижда в ал. 2, ако в резултат на деянието са настъпили вредни последици за държавата или общината.

Привилегировани състави на престъплението са регламентирани в няколко предложения на ал. 3 и ал. 4 на чл. 254а от НК. Първата хипотеза – ал. 3 обхваща маловажните случаи на „нецелева употреба на бюджетни средства”. В ал. 4 законодателят е регламентирал поощрителен състав, при който „деецът не се наказва, ако до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд противозаконният разпоредителен акт бъде отменен и неправомерно разходваните средства бъдат възстановени изцяло“. Такова освобождаване от наказателна отговорност може да се приложи еднократно по отношение на субекта.

Нормалното функциониране на държавната организация е в пряка връзка с ефективната и правомерната дейност на данъчната система. С оглед на това държавата регламентира тези дейности едностранно и властнически и като гаранция за изпълнението на тези императивни норми от страна на адресатите въвежда наказателна отговорност по няколко състава на престъпления в данъчната сфера. С най-голямо значение сред тях е престъплението „**неплащане на данъци**“ регламентирано в чл. 255 от НК. По ал. 1 законодателят предвижда търсене на наказателна отговорност на всеки „който избегне плащането на данъчни задължения в големи размери, като не подаде декларация, която се изисква по силата на закон, или потвърди неистина или затаи истина в подадена декларация“.

Субект на това престъпление е всяко наказателноотговорно лице, явяващо се данъчно задължено по силата на закон. Кръгът на данъчно задължените лица е разгледан в широк смисъл – в него се включват не само лицата, дължащи данъци, но и мита, такси, акцизи и др.²³⁹

Изпълнителното деяние е предвидено в две форми:

➤ неподаване на данъчна декларация, която се изисква по сила-

²³⁹ **Цанков, П. др.** Основи на публичното право. Варна, 2000, с. 277.

та на закон;

➤ потвърждаване на неистина или затаяване на истина в подадена декларация.

Можем да обобщим, че е възможно изпълнение на състава както чрез действие, така и чрез бездействие от страна на субекта.

Престъплението е резултатно, като престъпният резултат се заключава в избягване на плащането на данъчни задължения в големи размери. Като последица от престъпното деяние в държавния бюджет не постъпва сума от данъчно задължение в големи размери. Определяне на понятието „данъци в големи размери“ се съдържа в разпоредбата на чл. 93, т. 14 и това са тези, които надхвърлят три хиляди лева.

От субективна страна престъплението е възможно само при пряк умисъл.

В чл. 255, ал. 4 от НК се предвижда привилегирован състав, обусловен от последващото поведение на неизрядния данъкоплатец – „ако до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд необявеното и неплатено данъчно задължение заедно с дължимите лихви се внесе в бюджета...“ Целта на този по-леко наказуем състав е да се стимулира лицето, чрез налагане на по-малко наказание (в сравнение с основния състав) да изпълни задължението си, като внесе определените средства в бюджета.

Квалифицираните случаи на престъплението „неплащане на данъци“ са регламентирани в чл. 255, ал. 2 и 3 от НК. По-тежко наказуеми са деянията, когато укритите данъчни задължения са в особено големи размери, а такива съгласно чл. 93, т. 14 предложение второ са „тези които надхвърлят дванадесет хиляди лева (12 000 лв.)“. Първият квалифициран състав е обусловен от стойността на предмета на престъплението. Вторият по-тежко наказуем състав е регламентиран в чл. 255, ал. 2 – когато деянието по ал. 1 е извършено с участието на служител от гранична полиция, митническа администрация, Националната агенция за приходите, или регистриран одитор. Завишената наказателна отговорност е в резултат на възможните затруднения при разкриване на данъчното престъпление предвид високата компетентност на горепосочените лица.

Използвана литература

1. **Disey, A. V.** *Introducton a letude du droi constitutionel.* Paris, 1902.
2. **Андреева, А.** Наказанието лишаване от свобода в системата от наказания по НК и съотношението му с доживотния затвор без и със замяна. // Известия, 2001, № 4, с. 57 – 63.
3. **Андреева, А.** Някои аспекти на защитата от дискриминация при упражняване правото на труд – проблеми и тенденции. // Защита срещу дискриминацията: Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 133 – 141.
4. **Андреева, А.** Пробацията – стъпка към хармонизиране на българското наказателно законодателство със санкционните системи на страните от европейския съюз. // Качеството на живот и хармонията в обществото. Научна конференция на Съюз на учените – Варна. Варна: Университетско издателство на ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 64 – 70.
5. **Андреева, А.** Специалната и генералната превенция при наказанията свързани с ограничаване свободата на осъдения. // Съвременно право, 2002, № 3, с. 31 – 37.
6. **Андреева, А.** Субективните права на почивка и отпуск в българското трудово право – еволюция и тенденции. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник с доклади от национална научна кръгла маса. Варна: Наука и икономика, 2017, с. 70 – 80.
7. **Андреева, А.** Субективното право на трудово възнаграждение – традиции и актуални законодателни решения. // Известия, 2018, № 1, с. 23 – 39.
8. **Андреева, А. и др.** Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020.
9. **Андреева, А., Димитрова, Д.** Съдебен контрол върху административните актове по процедури за реабилитация. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник с доклади от национална кръгла маса. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 80 – 98.
10. **Андреева, А., Йолова, Г.** Административнонаказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. // Годишник на Икономически университет – Варна, 2008, том 80,

с. 206 – 248.

11. **Андреева, А., Йолова, Г.** За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник с доклади. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 65 – 79.
12. **Андреева, А., Йолова, Г.** Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2016.
13. **Андреева, А., Йолова, Г.** Съвременни тенденции във философията на трудовите и осигурителни права. // Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2020, № 1, с. 9 – 14.
14. **Андреева, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика, 2020.
15. **Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д.** Основи на публичната администрация. Варна: Наука и икономика, 2004.
16. **Атанасов, А.** Видове съдилища. Функции, родова и местна подсъдност на съдилищата с обща компетентност. Инстанционно разглеждане на делата в рамките на общото правосъдие. Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс), София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 44 – 47.
17. **Балабанова, Х.** Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000.
18. **Балабанова, Х.** Кратък курс по административно право и административен процес. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016.
19. **Балабанова, Х.** Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996.
20. **Баламезов, Б.** Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. София: Стопанство, 1992.
21. **Баламезов, Ст.** Конституционно право. Част трета. София, 1993.
22. **Владикин, Л.** Общо учение за държавата. София, 1992.
23. **Владимиров, И.** Международно публично право, Варна, 1993.
24. **Георгиева, Т.** Административните нарушения и престъпленията. Сравнителен анализ. София: Сиела, 2018.
25. **Гергинов, А.** Наказателно право на Р България. Особена част. София, 2002
26. **Гергинов, А., Трайков, З.** Коментар на наказателния кодекс. Обща част, том II. София, 2000.

27. **Данев, Ц.** Сравнително конституционно право. Развитие на конституционноправните институции. София, 1993.
28. **Дерменджиев, И., Костов Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. Обща част. София, 2001.
29. **Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. София: Сиби, 2012.
30. **Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2010.
31. **Димитров, Д.** Административно правораздаване. София, 1995.
32. **Димитрова, Д.** Актуални правни аспекти на защитата от дискриминация при упражняване правото на висше образование. Защита срещу дискриминацията. // Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 318 – 326.
33. **Димитрова, Д.** Взаимоотношенията между общинския съвет и кмета на община. // Науката в помощ на бизнеса и обществото. Варна: Университетско издателство ИУ – Варна, 2001, с. 57 – 61.
34. **Димитрова, Д.** Децентрализацията на държавната власт - предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество. // Качество на живот и хармония в обществото. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 59 – 63.
35. **Димитрова, Д.** За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България – историческо развитие и перспективи. // Известия, 2003, № 4, с. 70 – 78.
36. **Димитрова, Д.** Идеята за създаване на областен съвет и ефективното функциониране на икономиката. // Финансовата и счетоводната теория и практика в процеса на присъединяване към Европейския съюз. Варна: Наука и икономика, 2005, с. 414 – 421.
37. **Димитрова, Д.** Исторически традиции и тенденции за развитие на академичната автономия. // Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2016, № 1, с. 63 – 69.
38. **Димитрова, Д.** Към въпроса за правното качество на общинския съвет. // Известия, 2001, № 1, с. 83 – 87.
39. **Димитрова, Д.** Областният управител като орган на изпълнителната власт. Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“. София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2010.
40. **Димитрова, Д.** Областният управител като представител на цен-

- тралната изпълнителна власт. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2021.
41. **Димитрова, Д.** Правен статут на областния управител. // Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 2008, том 80, с. 285 – 318.
 42. **Димитрова, Д.** Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2017, № 1, с. 31 – 36.
 43. **Димитрова, Д.** Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта. // Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 2007, том 78, с. 233 – 272.
 44. **Димитрова, Д.** Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. // Известия, 2005, № 4, с. 91 – 99.
 45. **Димитрова, Д.** Съвременни тенденции в административното законодателство на България. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от Национална научна конференция. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 56 – 70.
 46. **Димитрова, Д.** Форми и граници на академичната автономия. // Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017). Сборник с доклади от VIII международна научна конференция. Варна: Наука и икономика, 2017, том 1, с. 407 – 417.
 47. **Димитрова, Д., Матеева, Ж.** Административен контрол и административнонаказателна отговорност за защита на потребителите. // Известия, 2020, № 1, с. 36 – 53.
 48. **Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020.
 49. **Долапчиев, Н.** Наказателно право. София, 1994.
 50. **Еленков, А. и др.** Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар, проблеми и правоприлагането, анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013.
 51. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2000.
 52. **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998.
 53. **Йолова, Г.** Обемът и достъпът до медицинска помощ – тенден-

- ции и особености на недискриминационно прилагане. // Защита срещу дискриминацията: Правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Стено, 2018, с. 262 – 270.
54. **Йолова, Г.** Равнопоставеност и здравни неравенства при цифровизация на здравеопазването. // Известия на Съюза на учените - Варна. Серия „Хуманитарни науки“, 2019, № 1, с. 5 – 10.
 55. **Йолова, Г.** Специфики в заплащането на медицински дейности и услуги по задължителното здравно осигуряване. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от национална научна конференция. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 314 – 324.
 56. **Йолова, Г., Андреева, А.** Принципите на свобода на труда и свобода на договаряне в контекста на потребността от актуализация на гъвкавите форми на заетост. // Общество и право. София: Съюз на юристите в България, 2019, № 7, с. 4 – 18.
 57. **Йонкова, Н.** Законодателна инициатива и лобизъм. // Научни трудове на Института за държавата и правото. София: БАН, Институт за държавата и правото, т. XII, 2015, с. 49 – 59.
 58. **Йонкова, Н.** Областният управител. София: БАН, Институт за държавата и правото, 2013.
 59. **Йонкова, Н.** Прякото участие на гражданите в местното самоуправление в Република България. // Научни трудове на Института за държавата и правото. София: БАН, Институт за държавата и правото, т. IX, 2014, с. 71 – 84.
 60. **Йотов, Б.** Международно наказателно право. София, 1999.
 61. **Кожухаров, А.** Облигационно право. Книга първа. София: Софи-Р, 1992.
 62. **Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011.
 63. **Кучев, С.** Финансово право. София, 1994.
 64. **Къндева, Е.** Публична администрация. София: Сиела, 1998.
 65. **Лазаров, К.** Административен процес. София: Феня, 2001.
 66. **Лазаров, К.** Административно право. София: Феня, 2000.
 67. **Лазаров, К.** Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Феня, 1999.
 68. **Лазаров, К., Тодоров, И.** Административен процес. София: Сиела, 2018.

69. **Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административнонаказателна отговорност по новия Закон за обществените поръчки. // Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката. Варна: Наука и икономика, 2016, с. 215 – 225.
70. **Матеева, Ю.** Законодателна техника при очертаване на престъпния субект. // DE JURE, 2020, том 11, № 1, с. 19 – 30.
71. **Матеева, Ю.** Правен режим на непълнолетни правонарушители. София: Сиела, 2008.
72. **Матеева, Ю.** Система на възпитателните мерки по ЗБППМН. // Известия на Съюза на учените - Варна, серия „Хуманитарни науки“, 2/2005, 1/2006, с. 93 – 99.
73. **Михайлова, Е.** Прокуратура. Структура. Принцип на единоначалието. // Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 99 – 109.
74. **Михайлова, Е.** Следствие. Структура и правомощия. // Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 135 – 140.
75. **Мръчков, В.** Субективно право и субективни трудови права. София: Сиби, 2017.
76. **Нейкова, М.** Децентрализацията - основен фактор за повишаване на ефективността на управлението. София: Новата цивилизация, 2013.
77. **Нейкова, М.** Децентрализацията от общината към кметствата - скъсяване на дистанцията между гражданите и властта. // Юридически сборник, 2013, том. 20, с. 59 – 80.
78. **Нейкова, М.** Районите за планиране в България или необходимостта от ново административно-териториално устройство. // Юридически сборник, 2018, том 25, с. 30 – 54.
79. **Ненов, И.** Наказателно право на република България. Обща част. София, 1992.
80. **Ненов, И.** Наказателно право. Особена част, т. I. София, 1992.
81. **Пенев, П.** Модел на съдебната власт в България според Конституцията от 1991 г. // Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс). София: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 4 – 11.
82. **Сидерова, Е.** Устройство на съдебната власт. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2012.
83. **Сидерова, Е.** Парламентарното прегласуване на президентското

- вето – реалният ефект. // Правен свят, 2008, юли, с. 169 – 173.
84. **Сидерова, Е.** Президентът – гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд. // Годишник на ВСУ „Ч. Храбър“, том XVII. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2011, с. 106 – 114.
 85. **Сидерова, Е.** Президентът в законодателния процес (за правото на президента на Република България по чл. 101 от Конституцията да връща мотивирано за повторно обсъждане приети от Народното събрание закони). Автореферат на дисертация. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2010.
 86. **Сидерова, Е.** Президентът като неутрална власт. София: Албатрос, 2012.
 87. **Сидерова, Е.** Указите на президента по чл. 101 от Конституцията (да връща мотивирано за повторно обсъждане приети от Народното събрание закони) и тяхната съдба. // Известия на Съюза на учените - Варна, серия „Хуманитарни науки“ 2005,2’1/2006, с. 54 – 66.
 88. **Славова, В., Андреева, А., Димитрова, Д.** Академичната автономия в контекста на съвременната университетска идея - философски и правни аспекти. // Философия, 2019, том 28, № 4. София: Аз Буки, с. 398 – 414.
 89. **Спасов, Б.** Общинско право. София, 1997.
 90. **Стайнов, П., Ангелов, А.** Ръководство по административно правосъдие. София, 1945.
 91. **Сталев, Ж.** Арбитраж по частноправни спорове. София: Сиела, 1997.
 92. **Станев, Х. и др.** Административно-териториално устройство на Република България. София, 2000.
 93. **Станков, Б.** Административно-териториално устройство на НРБ. София, 1974 г.
 94. **Стойнов, Ал.** Наказателно право – особена част. Престъпления против собствеността. София, 1997.
 95. **Стойнов, Ал.** Наказателно право. София, 1999.
 96. **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995.
 97. **Стойчев, С.** Конституционно право. София: Сиела, 2002.
 98. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. София, 1990.
 99. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. Со-

фия, 1993.

100. **Токушев, Д.** Съдебната власт в България (от древността до наши дни). София: Сиби, 2003.
101. **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999.
102. **Цанков, П. и др.** Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2006.
103. **Цанков, П. и др.** Основи на публичното право. Варна, 2000.

доц. д-р Андрияна Андреева
доц. д-р Галина Йолова
гл. ас. д-р Дарина Димитрова

ОСНОВИ НА ПУБЛИЧНОТО ПРАВО

Второ преработено и допълнено издание

Рецензент *доц. д-р Юлиана Матеева*

Редактор *Савина Богданова*

Дадена за печат IX.2021 г. Излязла от печат XI.2021 г.

Печатни коли 19,3 Издателски коли 17,5

Формат 60x90/16 Тираж 30

Предпечатна подготовка *Венета Кишева*

Издателство „Наука и икономика“

Икономически университет – Варна

ул. „Евлоги Георгиев“ 24

Печатна база на ИУ – Варна

ISBN 978-954-21-1095-8