

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

НАУЧНИ ТРУДОВЕ

ПРАВО

кн. 7, том 5, 2023 г.

Пловдив, 2024

Отпечатването на книгата е осъществено с финансовата подкрепа от Неврокопска света митрополия на Българската Православна Църква – Българска Патриаршия.

Редакционна колегия: доц. д-р Екатерина Салкова
доц. д-р Красимир Митев
доц. д-р Даниела Дончева
доц. д-р Ангел Шопов
гл. ас. д-р Благой Делиев

**Съставителство
и обща редакция:** доц. д-р Ангел Шопов

**Английска
езикова редакция:** Тихомира Нойкова

В изданието се публикуват само авторски материали, които не са публикувани до момента другаде. Материалите се публикуват след анонимно рецензиране.

Възгледите на авторите са израз на тяхното лично мнение и не ангажират нито редакционната колегия, нито издателя.

© Авторски колектив, 2024

© Пловдивско университетско издателство, 2024

ISSN 0861-3184

PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
FACULTY OF LAW

SCIENTIFIC WORKS

LAW

Book 7, Vol. 5, 2023

Plovdiv, 2024

Editorial Board: Assoc. Prof. Ekaterina Salkova, PhD
Assoc. Prof. Krasimir Mitev, PhD
Assoc. Prof. Daniela Doncheva, PhD
Assoc. Prof. Angel Shopov, PhD
Assist. Prof. Blagoy Deliev, PhD

Collection

and general editor: Assoc. Prof. Angel Shopov, PhD

Editor of English

language texts: Tihomira Noykova

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	9
-----------------	---

ГРАЖДАНСКО ПРАВО

МЯСТОТО НА БЪЛГАРСКАТА ПРАВОСЛАВНА ЦЪРКВА – БЪЛГАРСКА ПАТРИАРШИЯ КАТО СУБЕКТ НА ПРАВОТО СРЕД ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА	13
---	----

Мария Кьосева

ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА ЕКВИВАЛЕНТНОСТТА НА ПРЕСТАЦИИТЕ ПРИ ВЪЗМЕЗДНИТЕ ДОГОВОРИ	45
---	----

Теодор Пещерски

ТРУДОВО ПРАВО

ТРУДОВА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВА МОБИЛНОСТ. ОСОБЕНИ ПРАВИЛА ПРИ НАЕМАНЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИ РАБОТНИЦИ В БЪЛГАРИЯ	79
---	----

Ярослава Генова

НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИЯ РЕЖИМ НА НЕПЪЛНОЛЕТНИТЕ	129
---	-----

Красимира Ипократова

НАКАЗАТЕЛЕН ПРОЦЕС

СЪДЕБНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙСТВИЯТА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ, ИЗВЪРШЕНИ В УСЛОВИЯТА НА НЕОТЛОЖНОСТ	167
---	-----

Христо Кутиев

ЕКОЛОГИЧНО ПРАВО

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ВОДИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	191
Георги Пенчев	

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	10
CIVIL LAW	
THE PLACE OF THE BULGARIAN ORTHODOX CHURCH – BULGARIAN PATRIARCHATE AS A LEGAL SUBJECT AMONG LEGAL ENTITIES	14
MARIA KYOSEVA	
LEGAL AND HISTORICAL ANALYSIS OF EQUIVALENCE BETWEEN DUTIES IN ONEROUS CONTRACTS	46
TEODOR PESHTERSKI	
EMPLOYMENT LAW	
LABOUR MIGRATION AND LABOUR MOBILITY. SPECIAL RULES FOR THE EMPLOYMENT OF FOREIGN WORKERS IN BULGARIA	79
YAROSLAVA GENOVA	
CRIMINAL LAW	
HISTORICAL OVERVIEW OF THE CRIMINAL LAW REGIME OF MINORS	129
KRASIMIRA IPOKRATOVA	
CRIMINAL PROCEDURE	
JUDICIAL CONTROL OVER INVESTIGATIVE ACTIONS CARRIED OUT UNDER CONDITIONS OF URGENCY	167
HRISTO KUTIEV	

ECOLOGICAL LAW

LEGAL PROTECTION OF WATERS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA.....	191
GEORGI PENCHEV	

ПРЕДГОВОР

На вниманието на читателя се предоставя петият том от Научните трудове на ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“. Те са място за изява главно на изследователите от Юридическия факултет. Сред тях без съмнение се включват и докторантите. Като се отчита специфичната насоченост на трудовете, тук предпочитателно се публикуват научни съчинения от типа на *студиите*.

Ключови думи: гражданско право, трудово право, наказателно право, наказателен процес, екологично право

Редакционната колегия

FOREWORD

This issue contains legal studies of colleagues from the academic staff and PhD students of our Law Faculty.

Keywords: civil law, labour law, criminal law, criminal procedure, environmental law

Editorial board

ГРАЖДАНСКО

 **ПРАВО** 

МЯСТОТО НА БЪЛГАРСКАТА ПРАВОСЛАВНА ЦЪРКВА – БЪЛГАРСКА ПАТРИАРШИЯ КАТО СУБЕКТ НА ПРАВОТО СРЕД ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА¹

доц. д-р Мария Кьосева

Резюме: В настоящата студия се прави съпоставителен анализ на Българската православна църква – Българска патриаршия (БПЦ-БП) и други юридически лица – вероизповедания, юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества, въз основа на което се правят обобщения за сходствата и отликите на БПЦ-БП като уникално обществено образувание от другите юридически лица. Това предполага анализ на признаците и класификациите на юридическите лица в зависимост от различни критерии, за да се очертаят в този контекст спецификите на БПЦ-БП като юридическо лице, признато по силата на закона. Акцент се поставя върху отликата между създаването и признаването на юридическо лице *ex lege*, както и върху наличието на религиозно убеждение, което прави вероизповеданията специална категория юридически лица. Прави се извод, че БПЦ-БП се различава както от държавата, така и от другите юридически лица, което дава основание да се определи като особено юридическо лице на частното право с отклонения от корпоративната природа на класическите юридически лица.

Ключови думи: Българска православна църква, юридическо лице по силата на закона, верско убеждение

¹ Настоящата студия е част от цялостно научно изследване на тема „Гражданскоправен статус на Българската православна църква“, защитено в началото на 2010 г. като дисертация за присъждане на ОНС „доктор“ пред Специализирания научен съвет по правни науки на Висшата атестационна комисия (ВАК). В студията са взети предвид измененията в законодателството, както и някои по-нови научни публикации, до 10 юни 2023 г.

THE PLACE OF THE BULGARIAN ORTHODOX CHURCH – BULGARIAN PATRIARCHATE AS A LEGAL SUBJECT AMONG LEGAL ENTITIES

Assoc. Prof. Maria Kyoseva, PhD

Abstract: This study provides a comparative analysis of the Bulgarian Orthodox Church – Bulgarian Patriarchate (BOC-BP) and other legal entities – religious denominations, non-profit legal entities, commercial companies, based on which generalizations are made about the similarities and differences of the BOC-BP as a unique public entity from the other legal entities. This implies an analysis of the characteristics and classifications of legal entities depending on various criteria, in order to outline in this context the specific features of the BOC-BP as a legal entity recognized by law. Emphasis is placed on the distinction between the creation and recognition of a legal entity *ex lege*, as well as on the existence of religious belief, which makes religious denominations a special category of legal entities. It is concluded that BOC-BP differs both from the state and from other legal entities, which gives reason to define it as a special legal entity of private law with deviations from the corporate nature of classic legal entities.

Keywords: Bulgarian Orthodox Church, legal entity under the law, religious belief

I. Общи въпроси

1. Понятието „правосубектност“ и Българската православна църква – Българска патриаршия (БПЦ-БП) като субект на правото

Преди да се определи мястото на БПЦ-БП като субект на правото, е необходимо накратко да се припомни понятието „правосубектност“ и неговите синоними. „Правосубектността“ се изследва от общата теория на правото и се използва от всички отрасли на правната система, като всеки отрасъл определя субектите в него и техния правен статус.

За целта на изследването интерес представлява правосубектността в гражданското право, независимо че признаването на БПЦ-БП като юридическо лице има значение и в други правни отрасли.

БПЦ-БП в нередки случаи е субект по трудови, административни, данъчни, процесуални и др. видове правоотношения.

Безспорно за теорията² е, че качеството „правосубектност“ се определя от правната норма: тя посочва видовете субекти, предпоставките и реда за тяхното възникване-. Това означава, че чрез правната норма може да се предаде на определени обществени единства съответното правно качество. „Това правно качество, подобно на всяко друго, се отдава само от законодателя по лични негови преценки на правна и историческа целесъобразност, на правна и историческа необходимост“³.

В гражданскоправната теория няма единно мнение относно същността на понятието „правосубектност“. Представителите на гражданскоправната доктрина се разделят на две групи автори относно правната същност на правосубектността. Едни от тях я определят като правно качество, а други я характеризират като особено субективно право. Накратко, аргументите на двете групи автори се изразяват в следното. Становището⁴, че правосубектността е своеобразно, първично субективно право, се аргументира с това, че правната норма признава на определени социални дадености възможността да бъдат носители на права и задължения, т.е. признава ги за субекти на правото или за правоспособни. От друга страна, признатата и гарантирана от закона възможност едно лице да има определено поведение се нарича субективно право. Своеобразието на правосубектността като субективно право се изразява в това, че то е предпоставка за конкретно придобиване на права и задължения и като субективно право се ползва от защита. В този смисъл правосубектността е първично субективно право. Другото становище⁵ приема, че правосубектността е правно качество, т.е. абстрактна възможност на едно лице да бъде

² **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С., Наука и изкуство, 1973, с. 14; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Второ прер. и доп. изд. С., СофиР, 2002, с. 227; **Василев, Л.** Гражданско право на НРБ. Обща част. С., Наука и изкуство, 1956, 163 – 164.

³ **Ганев, В.** Учебник по обща теория на правото. Т. 2. С., 7М График, 1990, с. 404.

⁴ **Таджер, В.** Цит. съч., с. 17.

⁵ **Ганев, В.** Цит. съч., с. 113 и сл.; **Павлова, М.** Цит. съч., с. 231, 314.

носител на права и задължения на основата на обективното право. Първично е понятието „субект на правото“, или „правен субект“, а „правоспособността“ е негово доразвитие като правно явление⁶.

Независимо от различните мнения в теорията за същността на понятието „правосубектност“ е безспорно, че юридическите лица като субекти на правото възникват при условия и ред, определени в закон.⁷

Според проф. Венелин Ганев „Историческият процес за постепенното оформяне на понятието юридически личности е различен от историческия процес за постепенното фактическо възникване на обществени групировки или обществени единства и от историческия процес на тяхното законодателно регулиране като обособени правни субекти. Тези три процеса се различават и не бива да се смесват един с друг. Историческият процес за постепенното оформяне на понятието за юридически лица следва останалите два и настъпва сравнително по-късно от тях“⁸.

Това принципно положение приляга най-вече за признаването на БПЦ-БП като юридическо лице, тъй като в проследяването на историческото развитие на правния ѝ статус тя е субект на правото от момента на признаването ѝ за Автокефална православна църква. Признаването на правосубектността на БПЦ-БП в исторически аспект е аналогично на византийската практика и е съгласно с каноничното (вътрешно) право на Православната църква.

По времето на св. Константин Велики⁹ Църквата е призната официално от държавата с Миланския едикт през 313 г. Това означава признаването ѝ за субект на правото, тъй като притежава белези, които по-късно юристите определят като необходими, за

⁶ Вж. Ганев, В. Цит. съч., с. 9.

⁷ Пак там.

⁸ Ганев, В. Цит. съч., с. 394.

⁹ Вж. Новкиришка-Стоянова, М. Миланският едикт и религиозното законодателство на император Константин. – В: Религиозната толерантност в Древността. Сборник статии и доклади. ЮФ на ПУ „П. Хилендарски“. С., Еко-принт, 2014, 46 – 70.

да бъде квалифицирано едно социално образование за юридическо лице.

Още при управлението на св. Константин Велики на Църквата е предоставена собственост, освободена е от данъци, предоставят ѝ се редица облекчения. Тя влиза в отношения чрез нейните представителни органи, каквито могат да имат само персонифицираните образувания. В тези случаи Църквата и нейните подразделения не са определени като юридически лица, тъй като на този исторически етап понятието „юридическо лице“ не е изяснено от правната теория. Неговото законодателно уреждане се осъществява едва през XIX в.

Изследването на БПЦ-БП като субект на правото предполага анализ на признаците и класификациите на юридическите лица в зависимост от различни критерии, за да се очертаят в този контекст спецификите на БПЦ-БП като юридическо лице.

2. Системи за възникване на юридическите лица

Във връзка с изясняването на въпроса за признаването на БПЦ-БП като субект на правото и с цел да се очертаят спецификите за нея спрямо другите юридически лица накратко ще бъдат представени системите за възникването на юридическите лица.

В частното право са известни четири системи за възникване на юридическите лица. По разпоредителната система се създават юридическите лица чрез властнически акт на краля или на парламента. Най-често това става с акт на изпълнителната власт. При разрешителната (концесионна) система инициативата за създаване на юридическото лице се поема от субекти на частното право, които желаят неговото учредяване, но за да възникне, е необходимо разрешение на държавен орган, обикновено на изпълнителната власт. При тази система държавата упражнява освен контрол за законосъобразност и за целесъобразност при създаването на юридическите лица¹⁰. По нея се създават вероизповеданията по Закона за изповеданията (отм.) до влизането в сила на Закона за вероизповеданията (ЗВ). Осъществява се контрол освен за законосъобразност и за целесъобразност от страна на Министерския

¹⁰ Павлова, М. Цит. съч., с. 314.

съвет (МС) спрямо вероизповеданията, което дава основание по-късно, при действието на новата Конституция, част от нормите на ЗИ да бъдат обявени за противоконституционни с решение на КС¹¹. По разрешителната система, приложима по отменения ЗИ, с акт на МС се вписва уставът на изповеданието, от който момент възниква юридическото лице според чл. 6 от ЗИ (отм.).

При нормативната система предварително се определят условията за възникването на юридическите лица в нормативен акт, без да е необходимо издаването на акт на държавен орган. Разновидност на тази система е т. нар. нормативно-контролна система, при която се упражнява предварителен контрол за законосъобразност на учредяването на юридическото лице в съдебно или административно производство, което завършва с вписването на нововъзникналия правен субект (ЮЛ) в специални книги – регистри. По тази система възникват политическите партии, които се вписват в съдебни регистри на Софийския градски съд. За търговските дружества и юридическите лица с нестопанска цел конститутивният ефект настъпва от момента на вписването в единен електронен регистър според съвременната уредба на Закон за търговския регистър и регистъра за юридическите лица с нестопанска цел (ЗТРРЮЛНЦ)¹².

Нормативно-контролната система сега се прилага за нововъзникнали вероизповедания по ЗВ, с изключение на БПЦ-БП и нейните поделения. Според чл. 19 и 20 от ЗВ след проверка за законосъобразността на учредителния фактически състав на вероизповеданието то се вписва в специален съдебен регистър. **Този съдебен регистрационен режим не се прилага единствено за БПЦ-БПЦ и нейните поделения. БПЦ-БП според чл. 10, ал. 2 от ЗВ е призната за юридическо лице, като в ал. 1 са изброени правно-индивидуализиращите ѝ белези – наименование, ръководният орган, правоприемство и членство във Вселен-**

¹¹ Решение на КС на РБ № 4 от 1992 г. по к.д. 1/1991 г./ДВ, бр. 35 от 1992 г.

¹² ДВ, бр. 34 от 25 април 2006 г., с посл. доп. ДВ, бр. 105 от 11 декември 2020 г.

ската¹³ църква: „Традиционно вероизповедание в Република България е източното православие. То има историческа роля за българската държава и актуално значение за държавния ѝ живот. Негов изразител и представител е самоуправляващата се Българска православна църква, която под името Патриаршия е правоприемник на Българската Екзархия и е член на Едната, Свята, Съборна и Апостолска църква. Тя се ръководи от Светия Синод и се представлява от Българския Патриарх, който е и Митрополит Софийски“.

В някои страни се допуска създаването на юридически лица, за които няма обща нормативна уредба, при условие че в учредителния акт се регламентират целите, органите и дейността им и се направи искане за тяхната регистрация пред компетентен държавен орган. Това е т. нар. регистрационна система, която се определя като най-либерална¹⁴.

¹³ За целите на настоящото изследване понятията „вселенска“ и „съборна“ се употребяват като синоними. И в двата случая, независимо кой термин се използва, се влага едно и също съдържание, което сочи универсалност на Църквата, т.е. Църквата като единен организъм по цялата Земя. Различието в българските източници се дължи единствено на това, че тези понятия се превеждат от различни езици – съответно от гръцки и църковнославянски. Гръцката дума καθολικός обозначава общ, всеобщ, универсален (Гръцко-български речник. 1994, състав. М. Филипова-Байрова и др. Ред. В. Бешевлиев и др. С., Изд. Проф. Марин Дринов, 1994, с. 255). Славянската дума соборный – „общ, отнасящ се за всички“ (Дьяченко, прот. Г. Полный церковно-славянский словарь – https://azbyka.ru/otechnik/Grigoriy_Djachenko/polnyj-tserkovnoslavjanskij-slovar/).

¹⁴ За тази система вж. **Ганев, В.** Цит. съч., с. 407 – 408: „Свободна е системата, която въздига всяко правомерно обществено единство в юридическо лице и регулира системите правоотношения при тях според волевите изявления на учредителния акт, допълнени с някои правнонормативни съдържания от публичноправен характер. Свободната система съответства най-вече на народните правни схващания, разработени преди и след Освобождението от турско владичество и при националното Възраждане. Тези правни схващания са целели да се даде обособено правно съществуване на всички обществени групировки, на всички обществени единства, на всички координирани обществени усилия и инициативи за осъществяване на някои национални тежнения, като изграждане и поддържане на църкви, съставяне и поддържане на читалища, ученолюбиви дружества и т.н. За съжаление, тази

3. Възникване и признаване на юридически лица *ex lege* като една от системите за съществуване на юридическите лица

Сред системите за възникване на юридическите лица, наред с разпоредителната, разрешителната и контролно-нормативната, в правната теория се споменава за възникването на юридически лица по силата на закон (*ex lege*) или въз основа на правната норма. Не се отделя специално внимание на една специфична система на учредяване, а на *признаване* на юридическо лице, на едно обществено образувание, което правото и законът намират за съществуващо. В този случай съществуващото социално единство трябва само да бъде санкционирано от закона и признато за субект на правото. Това е така нареченото признаване на юридическо лице по силата на закона. Много често това понятие се използва и в случаите, когато сам законът създава за в бъдеще *ex lege* субект на правото.

За да бъдем точни, при всички системи за възникване на юридическите лица законът определя кой и при какви условия и ред ще признае едно социално образувание за юридическо лице. Но във всички други случаи, извън създаването и признаването *ex lege* на юридическо лице, наличието на правната норма не е достатъчно. Въз основа на нея трябва да бъдат осъществени юридически факти, определени в закона, за да е налице завършен фактически състав по учредителния процес на юридическото лице.

При признаването по силата на закона, за да е правосубектно едно социално образувание в правния мир, е достатъчно самото обявяване на това обстоятелство от закона. В този случай законът не поставя никакви други условия, които трябва да бъдат осъществени, за да е факт в правната действителност такова юридическо лице.

Важна отлика между *създаването* и *признаването* на юридическо лице *ex lege* има както във времево, така и в смислово отношение.

система се изоставя от послешното законодателство и др. Вместо нея се усвоява не само нормативната, но даже и в много случаи концесионната“.

Създаването на юридическо лице по силата на закона означава, че законодателят поради обществена и правна необходимост създава субект на правото за в бъдеще. В този случай е достатъчна само санкцията на правната норма, без да е необходимо вписване в регистри с конститутивно значение или получаването на разрешение на държавни органи. Правният субект възниква за в бъдеще като ново юридическо лице. Най-често този законодателен подход се използва при създаването на държавни агенции, комисии, съвети, които до този момент не са съществували. Изброените субекти обикновено са независими регулаторни¹⁵ или правораздавателни органи¹⁶ (особени юрисдикции)¹⁷. В тези случаи законът определя съответния публичен орган за юридическо лице, който възниква *ex lege* за в бъдеще.

Признаването на юридическо лице по силата на закона означава, че се придава правно качество на съществуваща социална даденост, т.е. признава се, че е съществувало като правно явление и в миналото (*ex tunc*). Това означава, че субектът на правото е съществувал, но не по силата на правната норма пряко, а е възникнал преди това по някоя от другите системи за образуване на юридическите лица.

Основание да се прави разлика между тези две понятия „създаване“ и „признаване“ на юридически лица по силата на закона дава и семантиката на думите. „Създаването“ се използва за нещо, което ще възникне в бъдещето и до момента не е съществувало. Думата „признаване“ означава съгласие или потвърждаване на нещо, което съществува в общественото или правното битие.

Допълнителен аргумент да се прави разлика между „създаването“ и „признаването“ на юридическо лице по силата на зако-

¹⁵ Съветът за електронни медии (СЕМ), Комисията за регулиране на съобщенията (КРС), Комисията за финансов контрол (КФК) и др., създадени със закон.

¹⁶ Комисия за защита на конкуренцията (КЗК), Комисия за защита от дискриминация (КЗД) и др., за чието съществуване вж. р. № 6 от 11.11.2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.

¹⁷ Вж. за тях **Янкулова, С.** Административни юрисдикции. С., Монт, 2021, 117 – 133.

на е новият ЗВ, който заварва при влизането си в сила съществуването на БПЦ-БП като юридическо лице. Тя е призната за такова чрез регистрирането на Устава на Църквата в МС по силата на чл. 6 от ЗИ (отм.), което се предхожда от контрол за законосъобразност и целесъобразност. Чрез чл. 10, ал. 2 от ЗВ законодателят потвърждава пряко, т.е. чрез правна норма (*ex lege*) признава съществуването на БПЦ-БП като правен субект. В този случай, дори да се оспорва съществуването на БПЦ-БП като субект на правото до влизането на закона в сила, от влизането на закона в сила законодателят обявява БПЦ-БП като юридическо лице единствено и само по силата на правната норма (*ex lege*).

В правната система съществуват юридически лица, които се обявяват за такива със закон. Тогава юридическото лице възниква или се признава от момента на влизането на закона в сила¹⁸. Съществува пример за признаване на юридическо лице по силата на Конституцията, за каквото е призната общината (чл. 136, т. 3). Моментът на възникване на конкретната община като юридическо лице се свързва с осъществяване на допълнителни юридически факти.

Когато законодателят признава или създава юридическо лице *ex lege*, има право на преценка, изхождайки от исторически, културни, социални и други съображения, за да придаде правно качество на една социална даденост, или намира за необходимо и полезно да създаде един нов субект на правото поради обществена потребност. Създаването или признаването на юридически лица със закон се отнася най-често за юридически лица на публичното право или за държавни учреждения, както и за държавни органи, които се натоварват с определени правомощия. За юридическите лица на частното право този законодателен подход се използва рядко и това са случаите, когато същите са значими

¹⁸ Вж. примерите по този въпрос у **Василев, Л.** Гражданско право. Обща част, нова ред. Ч. Големинов. В., ТедИна, 1993, с. 163. По подобен начин са признати БАН по Закона за Българска академия на науките, Фонд „13 века България“ по Закона за Фонд „13 века България“, БНБ със Закона за Българска народна банка и мн. др.

обществени институции с историческо и културно значение, какъвто е случаят с БПЦ-БП.

II. Българската православна църква – Българска патриаршия и други юридически лица

1. Българската православна църква и другите вероизповедания

Обща е конституционната¹⁹ и законовата уредба на вероизповеданията, което означава, че конституционните принципи за свобода на вероизповеданията, отделеност на държавата от религиозните институции и забраната за използването им за политически цели се отнасят за всички вероизповедания, в това число и за БПЦ-БП, тъй като тя се явява вид от рода „вероизповедания“. Различието на конституционно равнище се отнася единствено до провъзгласяването на източноправославното вероизповедание за традиционна религия в Република България.

За традиционна държавна или официална религия обикновено се определя от Конституциите или законите онази религия, която исторически най-рано е възникнала, свързана е с историята и с народопсихологията на народа и се изповядва от преобладаващата част от населението. Това предопределя различието в правното третиране между традиционната и всички останали религии. Традиционното източноправославно вероизповедание, чийто представител е БПЦ-БП, е част от националната конституционна идентичност на българската държава. В този смисъл е чл. 4, т. 2, изр.1 от Договора за функциониране на Европейския съюз: *„Съюзът защита равенството на държавите членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури...“*²⁰

¹⁹ Вж. по подробно у **Кьосева, М.** Конституционен и законов статус на вероизповеданията в България. – В: Религиозната толерантност в съвременния свят. Сборник статии и доклади. ЮФ на ПУ „П. Хилендарски“. С., Еко-принт, 2014, 36 – 61.

²⁰ Вж. по този въпрос **Семов, А.** Неприлагане на правото на ЕС поради зачитане на националната идентичност (<https://news.lex.bg>).

Наличието на норма, провъзгласяваща по-специално отношение към традиционното вероизповедание, не променя важността, значението и юридическите гаранции на провъзгласените конституционни принципи към другите вероизповедания.

ЗВ в преамбюла е декларирал уважение към християнството, исляма, юдаизма и другите религии, което показва принципното еднакво отношение и оценка на различните вероизповедания. В чл. 4, ал. 1 от ЗВ е прокламирано равноправието между отделните религии. За БПЦ-БП и другите вероизповедания се отнасят легалните дефиниции за „вероизповедание“, „религиозна общност“ и „религиозна институция“. Според § 1 ДР ЗВ: „1. „Вероизповедание“ е съвкупността от верски убеждения и принципи, религиозна общност и нейната религиозна институция. 2. „Религиозна общност“ е доброволно обединение на физически лица за изповядване на дадена религия, извършване на богослужение, религиозни обреди и церемонии. 3. „Религиозна институция“ е регистрираната в съгласие със Закона за вероизповеданията религиозна общност, която има качеството на юридическо лице, свои ръководни органи и устав“.

БПЦ-БП и другите вероизповедания притежават всички тези белези на персонифицирани общности, придобили статуса на религиозни институции при спазване на изискванията на ЗВ. БПЦ-БП се признава *ex lege*, а другите вероизповедания се регистрират (възникват) по нормативно-контролната система.

Обикновено се прави и друга разлика в понятията, които се използват, а именно – за традиционните или официални религии се употребява понятието „църква“, а за другите религии се използва общото понятие „вероизповедания“ или „религиозни организации“ и др. Тази разлика в словоупотребата е предопределена отново от историческото възникване на различните религии, от техния произход и същност, от признаването им в институционален план.

Понятието „църква“²¹ е употребено от нейния създател – Иисус Христос, преди повече от 2000 години и нейните свойства

²¹ Основното разделение между Източната и Западната църква възниква през 1054 г. Оттогава те водят самостоятелно съществуване, като Източната

са определени от Вселенските събори, така че то не може да бъде използвано произволно и най-вече спрямо социални образувания, които нямат тези свойства и които са възникнали през последните десетилетия и се определят като „нови религии“. Следователно още една разлика между БПЦ-БП и другите вероизповедания е, че БПЦ-БП е църква, признак, по който има сходство с други християнски църкви – католическа, протестантски и други²², но само БПЦ-БП е Православна²³, т.е. тя е член на Вселенската православна църква (Една Света Съборна и Апостолска църква).

Всички конфесии попадат в общото родово понятие „вероизповедания“. В наименованието им може да съществува и понятието „църква“ – такива са католическата, протестантската и др., но в съчетание с „източноправославна“ или „православна“, призната като член на Едната, Света, Вселенска и Апостолска църква, е само БПЦ-БП като представител на източното православие в България.

Най-съществената разлика между всички вероизповедания е верското убеждение – то е, което отличава БПЦ-БП от всички други вероизповедания. Всички вероизповедания са обявени за субекти на правото в качеството им на юридически лица, но условията, механизмите за съществуването на правно-организационната форма на юридическото лице са различни при БПЦ-БП и другите вероизповедания.

Равните права на вероизповеданията не изключват различни начини за признаване на правосубектност на вероизповеданията, което не означава, че се нарушава принципът за равенство в чл. 6 от Конституцията, тъй като тази норма се отнася до гражданите на държавата, т.е. до физическите лица, а не до системите за възникване на юридическите лица и преценката на държавата кой от начините да използва за признаването на качеството „юридическо лице“ на едно или друго социално образувание.

запазва древната традиция, а Западната внася нови елементи от верски и устройствен характер.

²² Петрова, Г. Цит. съч., с. 21, 33, бел. 14 под линия.

²³ Коев, Т. Православен катехизис и Послание на източните патриарси за православната вяра. 2. изд. С., Синодално издателство, 1985, с. 90 – 91.

Законодателят е свободен по отношение на избора на подход относно системата, която ще използва, за да обяви едно социално образувание за юридическо лице, защото резултатът е един и същи – всички те, при спазване на законовите условия, са субекти на правото. Важно е, че правна норма определя условията за признаването на юридическо лице на едно или друго вероизповедание.

Следователно следващата отлика, която се очертава, е различният начин за признаването на правосубектността на БПЦ-БП и другите вероизповедания, аргумент за което съществува в Конституцията поради отдаването на заслуженото място на БПЦ-БП, определяйки я за традиционна религия. Такъв е случаят с Католическата, Евангелските и някои други църкви в Германия²⁴, които са със статус на корпорации на публичното право, независимо че действа принципът за отделеност на вероизповеданията от държавата, докато други религиозни общности са частни корпорации.

Законодателят е доразвил това, което е обявил за БПЦ-БП и нейната правосубектност (*ex lege*) в чл. 10, ал. 2, като изрично в § 2, ал. 3 е потвърдил изключването на БПЦ-БП от съдебната служебна пререгистрация, защото това би било правен и логически *non-sense*. Тези две различни системи за съществуването на юридически лица не могат да се кумулират, а са възможни само като алтернатива.

С § 2, ал. 1 – 3 от ПЗР на ЗВ законодателят признава правосубектността на заварените регистрирани вероизповедания, като съдът е задължен да ги впише в регистъра служебно (*ex officio*). Това е доказателство за равното третиране на БПЦ-БП с

²⁴ Грънчаров, О. Закон и религия, документи и специализиран коментар. С., Иван Вазов, без посочена година на изд., с. 53 – 54. В Германия не съществува нито една държавна религия (чл. 137, т. 1 от Конституцията на Германия (1919 г.), Ваймарската. Тя е действащо право според чл. 140 от Основния закон на Германия (1949 г.), по аргумент от чл. 136, 137, 138, 139, 141, които са неделима част от Основния закон. В т. 4 на чл. 137 религиозните общности, признати със закон, са институции с публични права и остават такива завинаги, останалите могат да бъдат регистрирани официално, ако имат необходимия брой членове.

всички други вероизповедания, регистрирани по силата на отменения Закон за изповеданията. Признава се съществуването на тези субекти, като единствено подходът е различен. За БПЦ-БП основанието за признаването ѝ по закон е конституционносъобразно, а за всички други се прилага най-либералният принцип в позитивното право – не се изисква пререгистрация на съществуващи правни субекти. Признава се нещо, което обективно съществува в правния мир.

Регистрираните вероизповедания в административния регистър на Министерския съвет до влизането в сила на ЗВ, според изискванията на същия при служебната съдебна пререгистрация, нямат задължения, които да са различни или да са в повече от тези на БПЦ-БП. В единия случай законодателят признава БПЦ-БП за юридическо лице директно въз основа на правната норма, а в другия случай обявява регистрираните до този момент в административния регистър на МС вероизповедания за юридически лица. Дирекция „Вероизповедания“ към МС се задължава да предостави на съда регистъра на вероизповеданията и техните устави, който следва служебно да ги впише в съдебен регистър на вероизповеданията.

Според съдебната практика²⁵ „заварените вероизповедания са предмет на изрична уредба, която се съдържа в § 2 от ПЗР на ЗВ. С цитираните разпоредби е предвидено запазване на статуса на юридически лица на всички регистрирани вероизповедания по чл. 6 от отменения Закон за изповеданията, както и на техните заварени местни поделения, доколкото последните са имали това качество при влизане в сила на Закона за вероизповеданията. Предвиденото в ал. 3 и 4 служебно вписване в регистъра на Софийски градски съд – за вероизповеданията, и в регистъра на съответния окръжен съд – за местните поделения, е без значение за правния статус на заварените вероизповедания и местните поделения. Това вписване има само декларативен ефект и липсата на такова не води до загубване на качеството „юридическо лице“, т.е. до загубване на правосубектността на вероизповеданието, респ. на местното поделение“.

²⁵ Определение 140/2006 г. ВКС, т.к.

Разликата в начина на признаване на правосубектността на БПЦ-БП и другите вероизповедания предопределя и други различия, които са последица от системата за признаване на юридическите лица.

Признаването със закон на БПЦ-БП означава, че не се издава никакъв акт, който да удостоверява това признаване, защото това го прави самият закон, като в правната норма на чл. 10 от ЗВ са посочени онези основни белези, които обикновено се съдържат в съдебното решение или административния акт при нормативно-контролната и респективно концесионната (разрешителна) система.

При признаването на юридическо лице *ex lege* е достатъчно съдържанието на правната норма, която обявява БПЦ-БП като юридическо лице. Легитимацията на лицето, което представлява юридическото лице, се осъществява с акта за избор на съответния орган и удостоверение от компетентния орган. В случая при БПЦ-БП като юридическо лице легитимацията на Българския патриарх като представляващ БПЦ-БП става с акта за избор и удостоверение с актуални данни, че той е лицето, което е избрано с този акт. То се издава от Светия Синод, чийто член е патриархът. Митрополитите в качеството си на представляващи митрополии като юридически лица и респективно свещениците, като представляващи църквите като юридически лица, игумените на манастирите като представляващи манастирите като юридически лица се легитимират със съответния акт за избор или заповед за назначаване и удостоверение, според което лицето има представителни правомощия за съответното юридическо лице, издадено от компетентните да ги избират или назначават църковни органи. От тези актове се черпи допълнителна информация за правни признаци, които не се съдържат в закона.

Такава е практиката при всички юридически лица, които възникват или се признават *ex lege*, като например БНБ според Закона за Българската народна банка; БАН – според Закона за Българска академия на науките; съдилищата и прокуратурите – според Закона за съдебната власт, и др. За тези субекти няма съдебни решения, няма удостоверения от съда за актуално правно състояние, няма административни актове, с които е разрешено тяхното възникване, защото нито съдът ги е регистрирал, нито

административен орган е разрешил тяхното създаване, тъй като те са признати със самия закон.

За другите вероизповедания се прави справка от публичния регистър в СГС на вероизповеданията за техните индивидуализиращи белези и лицата, които ги управляват и представляват. Със съдебно удостоверение те се легитимират като представителни органи.

Легалното определение за вероизповедания дава основание същите да се определят като корпоративноустроени юридически лица²⁶, тъй като са обединения на физически лица, които изповядват определено верско убеждение, но с уточнението, че съществуват много отклонения и особености при Църквата, и в частност БПЦ. Това по-скоро ни дава основание да твърдим, че БПЦ е особено юридическо лице – квалифицирана корпорация. Аргументи в подкрепа на това твърдение се съдържат в Евангелието и Посланията на светите Апостоли. Те са точен пример за корпоративната същност на Църквата още от самото ѝ създаване преди повече от 2000 г. от Иисус Христос и много преди съществуването на теорията за юридическото лице и неговото законодателно уреждане.

²⁶ По думите на **Канторовиц, Е.** Двете тела на краля, С. ЛИК, 2004, с. 269 – 270: „Понеже *dori* още цивилианите да направят заключенията си и да персонифицират *universitas*, канонистите прилагат правното понятие *universitas* както към различни църковни *collegia* – канонически събрания, конгрегации и други, така и по отношение на цялата Църква, Универсалната Църква – в качеството си на *universitas fidelium*, според най-древните определения, е също и в правно отношение *universitas* без ограничение... Затова мистическото тяло обгръща не само онези, които са действителното паство, но и тези, които потенциално биха могли да бъдат, сега или в бъдеще, т.е. то се простира, както върху неродените бъдещи поколения християни, така и върху досега още непокръстените езичници, евреи или мохамедани, доколкото мистическото тяло на Христос, т.е. Църквата, расте не само по природа, но и по благодат... *Corpus mysticum* се състои не само от едновременно живеещите в църковната *oikumene* и в универсалното Пространство, но и обгръща всички членове, минали и бъдещи, действителни и потенциални, които приемствено следват един другото в универсалното Време. С други думи не само множеството на живеещите заедно в една общност хора съставят „мистическото тяло“, а корпоративното множество се постига още и от гледна точка на приемствеността на неговите членове“.

Свети апостол Павел говори за Църквата по следния начин: „Вие сте тяло Христово, а поотделно – членове“ (1 Кор. 12:27); „И както тялото е едно, а има много членове, и всички членове на едното тяло, макар и много, са едно тяло – тъй и Христос“ (1 Кор. 12:12); „Защото и тялото не се състои от един член, а от много“ (1 Кор. 12:14); „Едно сте в Христа Иисуса“ (Гал. 3:28). Според проф. протопрезвитер Стефан Цанков Църквата не е едно човешко дружество или човешко обединение. Според него проникновената мистика на свети апостол Павел за Христа, за Неговото тяло, за членството на вярващите в това тяло ни показват, че когато той е обозначил Църквата, думите му трябва да се разбират не в техния фигуративен, а в реалния и едновременно в иреалния и свръхреалния им смисъл²⁷.

Както БПЦ-БП, така и другите вероизповедания са субекти на частното право, но за БПЦ-БП съществуват белези, които показват прилики и с публичните юридически лица. Следователно БПЦ-БП и другите вероизповедания са юридически лица на частното право, корпоративно²⁸ устроени с особености при БПЦ-БП, които дават основания да бъде определена като *особено* юридическо лице. Различията се обуславят от обстоятелството, че нейната правна природа е първична. Тя се основава на устойчивата институционалност и нормативна система на каноничното право.

Съдебната регистрация се отнася за вероизповедания, които ще възникват занапред (*ex nunc*). Преценката на независим и безпристрастен съд относно условията, на които трябва да отговарят вероизповеданията за в бъдеще, е гаранция за законосъобразност и справедлив процес за разлика от административния контрол и разрешителен режим, които се извършваха от изпълнителната власт според стария ЗИ (отм.).

²⁷ Цанков, С. Същината и задачата на църквата. – В: Правото, правдата и любовта, ГДА „Св. Кл. Охридски“, т. V (XXXI). С., 1955 – 1956, с. 346 – доклад, четен през 1937 г. в Оксфорд на пленума на междуцърковната конференция за практическо християнство, по което време авторът на доклада е удостоен със степента *doctor honoris causa*.

²⁸ Подробен анализ за БПЦ-БП като корпоративно юридическо лице вж. у Кьосева, М. Българската православна църква като юридическо лице. – Юридически свят, 2010, № 1, 111 – 140.

За вероизповеданията, с изключение на БПЦ, които до този момент нямат регистрация, се прилага общият режим по чл. 14 – 18 от ЗВ. Повечето от тези вероизповедания са неизвестни в България, персоналният им състав и управителните им органи се менят сравнително често, присъствието им в правния обмен е непостоянно. Разпознаването им като правни субекти е затруднено. Като ги подчинява на регистрационен режим в рамките на признатото му от чл. 44, ал. 3 от Конституцията право на сдружаване, законодателят осигурява минималните изисквания за правна сигурност.

Разлика съществува и в начина на принудително прекратяване²⁹ на БПЦ-БП и другите вероизповедания. За БПЦ-БП това може да стане с отмяна на нормата на чл. 10, ал. 1 от ЗВ, с която е призната *ex lege*, а за другите вероизповедания чрез съдебно решение по исков път, въз основа на което се заличава съответното вероизповедание като юридическо лице в съдебния регистър.

Законът осигурява възможност за съществуването на религиозни общности, които не са религиозни институции, вероизповедания, т.е. не са персонифицирани като юридически лица.

Уредбата на условията за регистрация на религиозните общности като юридически лица е в чл. 14 – 20 от ЗВ. Тази уредба осигурява на всички религиозни общности достъп до процедурата за регистрация. Тя не въвежда каквито и да е ограничения спрямо тях, когато в чл. 14 ги определя като субекти, които могат да придобиват статут на юридическо лице, и осигурява възможност на сдружените в религиозна общност лица сами да изберат дали да пристъпят към създаване на религиозна институция. Следователно има еднакви правни условия за създаване на религиозни институции, както и възможност за избор дали да се пристъпи към създаването им. При тази законова уредба, гарантираща правото на сдружаване на гражданите, даденото в допълнителната разпоредба обяснение на смисъла на думите „религиозна инсти-

²⁹ Повече за прекратяване на БПЦ-БП като юридическо лице вж. **Кьосева, М.** Приложими ли са „преобразуването“, „прекратяването“, „ликвидацията“ и „заличаването“ на Църквата, и в частност спрямо Българската православна църква? – Норма, 2012, № 5, 19 – 34.

туция“ не обосновава неравнопоставеност на вероизповеданията, накръняване на свободата им или разширяване, превишаващо конституционно допустимите случаи на намеса на държавата в тяхната дейност.³⁰ Образуването на юридическо лице на религиозна общност, т.е. нейното институционализиране и официализиране в правно-организационна форма, е израз на автономия на волята на сдружилите се и израз на правото им на сдружаване.

Законът в чл. 19, ал. 1 ЗВ е предвидил съществуването на местни поделения, което е оставено на автономната воля на вероизповеданията и изрично е посочено, че това става съгласно техните устави. По смисъла на чл. 20 ЗВ е оставено на свободната воля на вероизповеданието да определи дали съответното вероизповедание ще предостави правосубектност на местните си поделения или ще спре на равнището на относителна обособеност, без да предоставя възможност на отделните местни поделения да бъдат юридически лица. Вероизповеданието може да вземе решение да има местно поделение, но то да не бъде правосубектно, в който случай ще се приложи чл. 19 ЗВ, т.е. уведомителен режим чрез публичен регистър при кмета на общината. Ако вероизповеданието реши местните поделения да са юридически лица, те според чл. 20 ЗВ следва да се впишат в съответния окръжен съд по седалището им. В този смисъл е и съдебната практика³¹. Разпоредбите на чл. 19 и 20 ЗВ са приложими за всички други вероизповедания, с изключение на БПЦ-БП.

Местните поделения³² на БПЦ-БП, от които е съставено нейното единство – митрополии, църкви, манастири, са също юридически лица по силата на закона (*ex lege*) съгласно разпоредбата на § 2, ал. 4 във вр. с чл. 10, ал. 2 ЗВ, в който смисъл е и съдебната практика³³. Всички те съставят единството на БПЦ-БП като религиозна институция, признатата за юридическо лице.

³⁰ Решение на КС № 12/15.07.2003 г. по к. д. № 3/2003 г.

³¹ Определение № 11771 от 26.11. 2007 г. на ВАС по адм. д. № 7351/2007 г.

³² Вж. също **Кьосева, М.** Правосубектност на местните поделения на Българската православна църква – Българска патриаршия. – Адвокатски преглед, 2022, № 4, 28 – 59.

³³ Определение № 73, 09.02.2007, г.д. № 14/2007 на Великотърновски ОС.

Според диспозитива на ТРОСТК № 1 от 2010 г. „(...) местните поделения на БПЦ-БП не подлежат на пререгистрация по реда на § 2, ал. 4 от ПЗР на ЗВ. Правосубектността на БПЦ-БП и на нейните местни поделения със статут на юридически лица произтича от закона – чл. 10, ал. 2 ЗВ. Представителната власт на лицата, които ги представляват, се доказва с актовете за избор или назначаване, издадени от органите, които са ги избрали или назначили“.³⁴ В мотивите на тълкувателното решение се казва, че „аргумент в полза на такова тълкуване е и **разпоредбата на чл. 10, ал. 2, предл. 2 ЗВ, придаваща нормативна сила на Устава на БПЦ, който определя нейното устройство**. Местните поделения – съставни части на БПЦ-БП, и техният правен статут като ЮЛ се определят от чл. 13 на Устава – заварения от ЗВ Устав от 1949 г. и сега действащия Устав от 2009 г.“.

2. БПЦ-БП и юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ)

И двата субекта съществуват на основата на конституционна уредба, в която са уредени основните принципи, на които се основава съществуването им в обществената и правна система. Приложимите конституционни норми за юридическите лица с нестопанска цел са чл. 12 и чл. 44, които уреждат статуса на сдруженията и правото на сдружаване, както и предоставянето от Конституцията на закон да определи организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване и взаимоотношенията им с държавата. За БПЦ-БП и другите вероизповедания съществува специална конституционна норма на чл. 13, установяваща принципа за отделеност на религиозните институции от държавата.

И БПЦ-БП, и юридическите лица с нестопанска цел като субекти на правото в качеството им на юридически лица прите-

³⁴ Вж. ТРОСТК 1/10 на <https://www.vks.bg/talkuvatelni-dela-ostk/vks-ostk-tdelo-2010-2-reshenie.pdf>. Подобно разбиране съм изразила в изготвените писмени становища от името на ИПН (сега – ИДП) при БАН и на ЮФ на ПУ „П. Хилендарски“, както и като техен представител в заседание на ОС на ТК на ВКС по повод цитираното ТРОСТК 1/10.

жават правно-индивидуализиращи признаци, които са общи – наименование, седалище и адрес, националност, органи на управление и представителство. За всеки един от тях това са белезите, които го отличават от другите юридически лица и му придават разпознаваема идентичност.³⁵ Но ако за ЮЛНЦ се посочва и задължителната регистрация като индивидуализиращ белег³⁶ или като конститутивен ефект, то регистрацията за БПЦ-БП е изключена по силата на закона (чл. 10, ал. 2 във връзка с § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗВ), тъй като тя се признава за юридическо лице *ex lege*.

Общи за БПЦ-БП и ЮЛНЦ са признаците, присъщи за всяко юридическо лице – имат устройствени актове, имущество, самостоятелен субект на правото са, различен от членовете му или тези, които насочват дейността му. И двата вида юридически лица не отговарят за задълженията на членовете или лицата, които насочват дейността му, и обратно – членовете не носят отговорност за задълженията на юридическото лице. Например в § 3, т. 2, пр. последно от регистрирания Устав в немския съд в Шарлотенбург на Западно- и Средноевропейската епархия³⁷ със седалище в Берлин, е предвидено, че при евентуално отпадане на членове или при разпускане на Епархията, членовете ѝ нямат никакви права върху нейното имущество или части от него.

И двата сравнявани субекта като юридически лица са носители на права и задължения, но от различно естество, предопределено от същностната разлика между ЮЛНЦ и БПЦ-БП като Църква.

БПЦ-БП и ЮЛНЦ са юридически лица на частното право, но за БПЦ-БП като юридическо лице се установяват и публични елементи и общи признаци с държавата – мнозинство на право-

³⁵ Стойчев, Кр. ЮЛНЦ. – В: Голева, П., Кр. Стойчев. Юридически лица с нестопанска цел – правен режим (под ред. на Цв. Каменова). С., БЦНП, 2003, с. 64 и сл.

³⁶ Пак там, с. 73.

³⁷ Вж. повече у Кьосева, М. Западно- и Средноевропейската епархия на Българската православна църква – Българска патриаршия като юридическо лице по немското право. – В: Правната наука – традиции и актуалност. Сборник 50 години Пловдивски университет, П., УИ „П. Хилендарски“, 2012, 287 – 296.

славните, представляващи преобладаващата част от населението. Този факт я превръща в най-многочисления субект на частното право. БПЦ-БП провежда обществено богослужение и ползване на Свети тайнства от голям брой християни, доближавайки се до публичните юридически лица, каквито са общините, за които се приема, че са публични корпоративни юридически лица, тъй като гражданите в съответната община са нейни членове при ползването на публични услуги.

В сравнение с двете разновидности ЮЛНЦ (сдруженията и фондациите), БПЦ-БП е корпоративно юридическо лице като сдруженията поради наличието на членове, но с много отклонения от класическите признаци на корпоративното юридическо лице. За разлика от сдруженията, които възникват на учредително събрание по свободната воля на учредителите, БПЦ като субект на правото е възникнала чрез признаването ѝ от цар Борис след приемането на християнството като официална религия, след което се променят само правните механизми за признаването ѝ като субект на правото.

Извън тези общи норми, само на вероизповеданията е отделено специално място в Конституцията, гл. I „Основни начала“, в чл. 13, в който са уредени основните конституционни принципи и отношенията им с държавата. Това показва, че конституционният законодател ги отграничава от всички други обществени явления като специална обществена реалност и само за тях прокламира принципа за отделеност от държавата, като по този начин отново ги отграничава не само от юридическите лица с нестопанска цел, но и от всички други субекти на правото. Нещо повече, систематически чл. 13 следва чл. 12, което по-скоро идва да покаже, че идеята е била чл. 12 да се отнася за всички други сдружения на граждани.

За вероизповеданията следва специална конституционна норма, в която става ясно, че се използва съвсем различна лексика за обозначаването на тези социални образувания – вероизповедание, религиозна общност, религиозна институция. Те не са наречени сдружения, защото едва ли това е точният термин, който може да се използва за която и да е конфесия. Нещо повече, ако конституционният законодател е мислил, че нормата на чл. 12 се

отнася и за вероизповеданията, не би повторил в две съседни разпоредби приблизително еднаква забрана за преследване на политически цели както от страна на сдруженията, включително и от синдикалните (чл. 12, ал. 2), така и от страна на вероизповеданията (чл. 13, ал. 4). Трябва да се отбележи, че по-коректно е формулирана забраната в чл. 12, ал. 2 общо за сдруженията, тъй като не се стига само до общата формулировка на забраната за преследването на политически цели, както това е направено при вероизповеданията, а е конкретизирано тези субекти да извършват политическа дейност, присъща само на политическа партия.

Това уточнение се оказва много важно, за да не се разбира, че вероизповеданията и сдруженията не могат да вземат отношение по политически въпроси изобщо. Дори има политически въпроси, по които вероизповеданията и гражданските сдружения имат коренно различни позиции, които изразяват официално и публично и това не би могло да се квалифицира като противоконституционна дейност. Пределно ясно е, че и двата вида субекти не могат да регистрират кандидатска листа в Централната избирателна комисия и да участват в избори. Това дава основание да се направи изводът, че смисълът на чл. 13, ал. 4 е не просто забраната вероизповеданията да преследват политически цели, а да извършват дейност, присъща на политически партии. Такъв е духът на конституционния текст, тълкуван в систематическо и логическо единство.

Основната същностна разлика между ЮЛНЦ и БПЦ се изразява в това, че са социални явления с различна цел, което произтича от различната им същност. Целта се определя от теорията като конститутивен елемент за ЮЛНЦ.³⁸ Още повече, това се отнася за БПЦ като вероизповедание, но при тази категория юридически лица конститутивен елемент, който ги отличава от другите юридически лица, е религиозното убеждение. **Наличието на религиозно убеждение е онова, което прави вероизповеданията специална категория юридически лица и не би могло да ги квалифицира като вид юридически лица с нестопанска цел,**

³⁸ Стойчев, Кр. Цит. съч., с. 39.

независимо че верското убеждение или вярата е може би „ултра идеална цел“.

Църквата е уникално явление, което съществува много преди правната конструкция за юридическо лице, а още по-преди и от ЮЛНЦ, за да се опитваме да я квалифицираме доста формално и да я подвеждаме в административни или съдебни процедури. Тя е институционален израз на най-интимната сфера на човека – неговата вяра и религиозните убеждения като вид цел. Неслучайно ЗВ взема специално отношение по въпроса за ЮЛНЦ, имащи за цел да популяризират определено вероизповедание, доказвайки, че разликата е между верско убеждение, което е основата на всяко вероизповедание и което го отличава от всички други вероизповедания. Верското убеждение трябва да се разграничава от целта като конститутивен елемент на ЮЛНЦ, поради което не е приемливо вероизповеданията да се квалифицират като вид ЮЛНЦ.³⁹ Верското убеждение е това, което предопределя статуса на юридическо лице като вероизповедание, за разлика от ЮЛНЦ, при които целта определя статуса им на такива ЮЛНЦ.⁴⁰

Аргумент в подкрепа на тезата, че вероизповеданията не са вид юридически лица с нестопанска цел, е изричната норма на чл. 27, ал. 1 от ЗВ, в която се казва, че могат да се създават юридически лица с нестопанска цел за подпомагане и популяризиране на определено вероизповедание, което е със статут на юридическо лице след предварително съгласие на съответната религиозна институция. Нещо повече, в ал. 2 на същия член има изрична забрана ЮЛНЦ да осъществяват дейност, която представлява публично практикуване на вероизповедание.

Следователно фактът, че е предвидено в специалния ЗВ, когато се създава ЮЛНЦ за популяризиране и подпомагане на определено вероизповедание, да се иска съгласие от съответната религиозна институция, ясно говори за различията на вероизпо-

³⁹ Павлова, М. Цит. съч., с. 356; Стойчев, Кр. Цит. съч., с. 37, с. 46, с. 49 и 50, като в последните две страници има нюанси, проличаващи в употребата на лексемите „наподобяват“ и „твърде специфичното им правно положение“.

⁴⁰ Пак там, с. 39.

веданието и ЮЛНЦ. ЮЛНЦ иска да подпомага определено вероизповедание именно защото едното преследва идеалната цел да популяризира неговото съществуване, т.е. първична е БПЦ като Църква, която се основава на православното учение като вид религиозно убеждение. Фондацията, която иска да обучава специалисти, за да бъде полезна на Църквата, е различен и вторичен въпрос. Точно защото са различни социални явления, законодателят забранява ЮЛНЦ да извършват дейност, присъща на практикуване на вероизповедание, тъй като е опасно да се прикриват религиозни дейности чрез ЮЛНЦ. Неслучайно чл. 17 изисква в уставите на вероизповеданията да се изложи верското убеждение и богослужебната практика, а не да се конкретизира нестопанска цел, каквото е изискването на ЗЮЛНЦ.

Поради изложените съображения препращащата норма на ЗЮЛНЦ в § 2, ал. 1 от ПЗР не е достатъчно основание да се твърди, че вероизповеданията, и в частност БПЦ, са вид ЮЛНЦ. Не е достатъчно да се използва само като класификационен критерий наличието на стопанска или нестопанска цел, за да се разделят юридическите лица на две големи групи – търговци и ЮЛНЦ. Съществуват и такива особени юридически лица, които трудно биха се вместили в тези критерии поради твърде големите си специфики, чийто конститутивен елемент не са целите, а вярата или религиозните убеждения, които са въпрос на догмати с хилядолетна история и неизменност.

Уставите на ЮЛНЦ и на БПЦ-БП са с различна правна природа. Уставът на БПЦ-БП⁴¹ е с нормативен характер, тъй като е предоставено на самоуправляващата се БПЦ по силата на нормативната делегация на чл. 10, ал. 2 да уреди устройството и управлението си, а това е предопределено от общите източници на църковното право – догматите и каноните на Вселенската църква, които са най-устойчивата нормативна система, съществуваща дори преди съществуването на българската държава. Уставът на БПЦ-БП съдържа правила от нормативен характер, религиозни по

⁴¹ Вж. повече у **Кьосева, М.** Уставът – „конституцията“ на Българската православна църква – Българска патриаршия, Научни трудове, кн. 7, Право, том 4, 2022, Пловдив, Пловдивско университетско изд., 200 – 231.

своето съдържание, чието действие не е ограничено, а са валидни за диоцеза на БПЦ-БП, в това число и за българските епархии зад граница. Правилата на Устава се прилагат за неограничен кръг от субекти – всички кръстени православни християни, мнозинството от населението на държавата според последното преброяване. Имат трайно и повтарящо се действие и са по-устойчиви на промени, от който и да е светски закон, тъй като по-голямата част от нормите са с догматичен и с каноничен характер и съществуват отпреди 2000 години.

За ЮЛНЦ в зависимост от това за кой вид става дума – за фондация или за сдружение, се различават два вида устройствени актове – учредителен акт за фондацията и устав за сдружението. Учредителният акт, с който се учредява фондацията, е едностранна правна сделка, формална, с нотариална заверка на подписа на учредителя или учредителите или във формата, предвидена за завещанието по закона за наследството. Учредителният акт е безвъзмезден, с който се извършва разпореждане с определено имущество приживе или в случай на смърт с изрично посочена цел – нестопанска, изчерпателна и позволена, като най-същественото е тясната връзка между цел и имущество.⁴²

Уставът на сдружението с нестопанска цел е многостранна правна сделка, включваща волеизявленията на учредителите, непрестационна, организационна, насочена към създаването на нов гражданскоправен субект и уреждаща вътрешните отношения между членовете на сдружението. Уставът на БПЦ е вътрешнокорпоративен устройствен акт, но с нормативно съдържание, основаващо се на устойчива институционалност – каноничното право, и такива, които са израз на автономията на БПЦ като автокефална Църква.

3. БПЦ-БП и търговските дружества

Сравнението между БПЦ-БП и търговските дружества може би изглежда странно поради диаметрално противоположната им същност, но е необходимо да бъдат сравнени, за да се покаже,

⁴² Голева, П. Фондации. – В: Голева, П., Кр. Стойчев. Цит. съч., 152 – 154, 158 – 161; Стойчев, Кр. Цит. съч., с. 148.

че тези на пръв поглед несъвместими като предмет на дейност правни субекти могат да бъдат полезно съчетани, без да нарушават същността си на различен вид юридически лица.

Общото между БПЦ-БП и търговските дружества е, че и двата субекта са персонифицирани, т.е. те са юридически лица, и са корпоративно устроени юридически лица дотолкова, доколкото се приема, че при БПЦ корпоративният характер на юридическото лице е с доста специфики. Това дава основание да се приеме, че тя е особено корпоративно юридическо лице или квалифицирана корпорация.

Като самостоятелни субекти на правото те се индивидуализират с наименование, седалище и адрес на управление, имущество, органи на управление. Тези правноиндивидуализиращи белези търпят модификации дотолкова, че в ЗВ няма специална норма какво да съдържа наименованието, докато наименованието на търговските дружества се определя като „фирма“ и за отделните видове търговски дружества има законови изисквания какво трябва да съдържа фирмата според вида търговско дружество.

В ТЗ има изрично предвидени правно-организационни форми за търговските дружества, които са изчерпателно изброени.⁴³ Докато в ЗВ е казано, че религиозните общности могат да придобиват статут на юридическо лице при условията и по реда на закона, но с оглед на сравнението има значение само правно-организационната форма на вероизповедание, което е правосубектно в качеството му на юридическо лице. В ЗВ не е предвидено съществуването на различни правно-организационни форми на обединения на религиозна основа, каквато възможност съществува според Закона относно религиозната свобода и общото устройство на вероизповеданията на Румъния например.⁴⁴

⁴³ Герджиков, О. и др. Коментар на Търговския закон, кн. 1. С., Софи – Р, 2007, с. 348.

⁴⁴ Law 489/2006 on the Freedom of Religion and the General Status of Denominations, Published in the Official Gazette of Romania, Part I, issue № 11/08 Jan. 2007 (<https://forb.ro/resources/romanian-legislation/law-no-489-2006-on-religious-freedom-and-the-general-status-of-religions/>).

Търговските дружества могат да създават клонове, които не са правосубектни, докато вероизповеданията и БПЦ-БП могат да имат местни поделения съгласно уставите си и по решение на централното ръководство на вероизповеданието местните поделения могат да се регистрират като юридически лица по седалището им в местно компетентния окръжен съд съгласно чл. 20 от ЗВ или да не бъдат правосубектни, каквато възможност съществува по чл. 19 от ЗВ, в който случай важи само уведомителният режим на вписване при кмета на съответната община. Това важи само за вероизповеданията извън БПЦ, защото БПЦ и нейните поделения не подлежат на регистрация, а се признават по силата на закона.

Следователно различието между БПЦ и търговските дружества е в начина на признаването им за юридически лица. БПЦ е юридическо лице *ex lege*, докато за търговските дружества конститутивният момент е вписването им в електронния търговски регистър, т.е. те възникват по нормативно-контролната система, при която Агенцията по вписване извършва предварителен контрол за законосъобразност.

И за БПЦ-БП, и за търговските дружества важи изискването за уникалност на името, при което за вероизповеданията в чл. 15, ал. 2 ЗВ е предвидена недопустимост на съществуване на повече от едно вероизповедание с едно и също име, а за търговските дружества според чл. 7, ал. 2 във връзка с чл. 11, ал. 1 от ТЗ фирмата трябва да отговаря на истината, да не въвежда в заблуждение и се употребява само от търговеца, който я е регистрирал, което е общ принцип в правото с оглед на правната сигурност.

Същностната разлика между търговските дружества и БПЦ-БП като вероизповедание е в конститутивния елемент, който ги специфицира като различен вид юридически лица. БПЦ като вид вероизповедание се характеризира с верско убеждение, което го определя като специално юридическо лице, при което търговската дейност и извличането на печалба са изключени по дефиниция, докато търговските дружества са търговци по правно-организационната си форма, изрично и изчерпателно са изброени в ТЗ, като основната цел е извличането на печалба.

Трябва да се прави разлика между търговското дружество, което е търговец по правно-организационната си форма, и членовете на търговското дружество – съдружници и акционери. Качеството съдружник или акционер не ги прави търговци⁴⁵, тъй като те са различни субекти от търговското дружество като юридическо лице.

Вероизповеданията не могат да осъществяват търговска дейност, но няма пречка да бъдат съдружници и акционери в търговски дружества. Този извод се извлича по тълкувателен път от легалното определение за търговско дружество в чл. 63, ал. 1 от ТЗ, според което такова е обединение на две или повече лица за извършване на търговски сделки с общи средства. Общата формулировка „лица“ означава, че съдружници могат да бъдат физически лица и всякакви юридически лица, освен ако специален закон не забранява това, какъвто е случаят със Закона за политическите партии.⁴⁶

Следователно съдружници, респ. акционери в ООД и АД могат да бъдат БПЦ и вероизповеданията като юридическо лице. Това се отнася и за учредяването на търговски дружества от БПЦ и вероизповеданията в предвидените от закон случаи по смисъла на чл. 63, ал. 2 от ТЗ. Тези предвидени случаи в ТЗ са за ЕООД според чл. 113 във вр. с чл. 114, ал. 3 и за ЕАД според чл. 159 от ТЗ.

Вероизповеданията могат да участват само капиталово в ООД или АД. В персонални търговски дружества⁴⁷ вероизпове-

⁴⁵ Няма пречка съдружници и акционери в едно търговско дружество да бъдат такива и в други търговски дружества.

⁴⁶ Според чл. 22, ал. 2 от Закона за политическите партии партиите нямат право да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации.

⁴⁷ Подобно за юридическите лица с нестопанска цел вж. у **Герджиков, О. и др.** Цит. съч., с. 355, на обратното мнението е **Голева, П.** Цит. съч., с. 147. Допълнителен аргумент, че това могат да бъдат дружества на капитала, се съдържа в чл. 46, § 3 от Устава на Гръцката църква, с който се предоставя правомощие по предложение на Постоянния Свети Синод (ПСС) да се образуват търговски дружества с цел оползотворяване на църковното имущество, като изрично е упомената правно-организационната форма – АД и ООД. От текста не става ясно дали може да се апортира недвижимо имущество в капитала на тези търговски дружества, или участието може да се изрази

данията и БПЦ не биха могли да участват, тъй като се изисква лично участие на съдружниците в дружествените дела, а това ще бъде в противоречие с дейността на вероизповеданията, която се основава на религиозни убеждения.

Допълнителен аргумент за този извод е обстоятелството, че в ЗВ е използвано общото понятие „субекти на търговското право“, което означава, че се оставя чрез тълкуване да се направи извод за кои търговски дружества това е допустимо. Неслучайно граматическото тълкуване показва, че „субекти“ не е членувана. Думата не се отнася за всички субекти на търговското право, а е оставено да се прецени в кои дружества вероизповеданията могат да бъдат съдружници, ако това няма да бъде в противоречие със същността им на църкви, респективно на вероизповедания.

За разлика от търговското дружество, което може да се учреди от едно лице – физическо или юридическо лице, за БПЦ-БП като корпоративно юридическо лице това е невъзможно както в битието ѝ на централизирана религиозна институция, така и за нейните поделения, защото би било в противоречие със същността на Църквата като общност от вярващи.⁴⁸ Следователно образуването на вероизповедание от едно лице е изключено. Възможността БПЦ-БП и нейните поделения да учредяват търговски дружества или да участват в такива е детайлизирана в УБПЦ-БП.

Според чл. 58, т. 38 от Устава Светият Синод разрешава, по предложение на епархийския митрополит, учредяването и участието в търговски дружества на митрополиите, църквите и манастирите, което се инициира с предложение на Епархийския съвет, опосредено чрез епархийския митрополит по аргумент от чл. 95, т. 20, второ изречение, според което решенията по финансово-паричните операции задължително се вземат от Епархийския

чрез парични вноски. При систематичното тълкуване на двата параграфа е очевидно, че това ще се решава управленски от ПСС, стига тяхното решение да не нарушава свещените канони, които биха могли да забранят разпоредителни сделки с определено църковно имущество, като например манастирско.

⁴⁸ **Голева, П.** Сдруженията. – В: Голева, П., Стойчев, Кр. Цит. съч., с. 107, коментарът е относно сдруженията.

съвет. Решението да се участва в търговско дружество или да се учреди такова като ЕООД или ЕАД е вид инвестиция на парични средства от страна на поделенията на БПЦ-БП. По силата на чл. 121, т. 9 от Устава апортът в търговско дружество на недвижим имот е изключено като възможност, което означава, че такъв не може да бъде направен като непарична вноска от страна на поделение на БПЦ-БП като съдружник в търговско дружество или едноличен собственик на капитала.

III. В заключение

Съпоставителният анализ на БПЦ-БП и други юридически лица очертава различията между тях и по-ясно отграничава особеностите на БПЦ-БП като юридическо лице. С основание може да се приеме, че тя е особено юридическо лице, или по-точно е особен субект на правото, което се различава както от държавата като субект на правото, така и от другите юридически лица.

Съществуването на БПЦ-БП като уникално социално явление „не от тоя свят“, е от категорията на факти с непреходно историческо и цивилизационно значение, за държавата ни и за Европа, така че с основание се признава по силата на закона (*ex lege*).

ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА ЕКВИВАЛЕНТНОСТТА НА ПРЕСТАЦИИТЕ ПРИ ВЪЗМЕЗДНИТЕ ДОГОВОРИ

докторант Теодор Пещерски

Резюме: С преоткриването на *Corpus iuris civilis* от болонските глосатори в началото на XII век започва процесът по същинското развитие на института на крайната нужда, наименуван от тях като *laesio enormis* (чрезмерна повреда). Цивилните юристи установяват *laesio enormis* като действаща защитна мярка, приложима спрямо почти всички възмездни договори, както и начина на определянето на „справедливата“ цена.

Едновременно с тях – канонистите и теолозите от епохата на Средните векове, се опитват да изградят собствена теория, отговаряйки на въпросите защо се предоставя тази защитна мярка и какво стои зад понятието „справедлива цена“. Съществена роля в този процес играе отрицателното отношение на Църквата спрямо търговците, лихварството, и в частност – продажбата на вещи на цена, по-висока от тяхната стойност. В резултат принципът на еквивалентността на престациите има водеща роля при договорните отношения в продължение на повече от пет века (до XVII в.).

Ключови думи: справедливост, справедлива цена, равенство, пазар, обмяна, повреда

LEGAL AND HISTORICAL ANALYSIS OF EQUIVALENCE BETWEEN DUTIES IN ONEROUS CONTRACTS

Teodor Peshterski, PhD Student

Abstract: Upon rediscovering the *Corpus iuris civilis* by the Bolognese glossators at the beginning of the twelfth century, the process of the actual development of the institution of gross disparity, named by them as *laesio enormis*, is taking place. The civil jurists establish *laesio enormis* as a practical remedy applicable to almost all onerous contracts, as well as the method of determining the ‘fair’ price.

At the same time, canonists and theologians of the Middle Ages are trying to build their own theory, answering the questions – why the remedy should be provided and what is the concept of ‘fair price’. An essential role in this process is played by the negative attitude of the Church towards merchants, usury and, in particular, the sale of goods at a price higher than their value. As a result, the principle of equality in exchange has had its leading role in the contractual relationship for more than five centuries (up until the 17th century).

Key words: justice, fair price, equality, market, exchange, *laesio enormis*

1. Въведение

Кръстоносните походи, възходът на градовете, учредяването на първите европейски университети, засилващите се търговски взаимоотношения и почти двойното увеличаване на населението са едни от основните причини за средновековния Ренесанс през XII в. в Западна Европа. Изучаването на преоткрития *Corpus iuris civilis* съживява римската юриспруденция, с което римското право се поставя в основата на гражданското право в континентална Европа.

Основна задача на юристите прагматици от тази епоха е да изгладят противоречието между свободата на договарянето¹ и нейното ограничение чрез възможността за rescissio (фигура, която наподобява разваляне и унищожаваност на договорите) на договора, уредена в С.4.44.2,² при нарушаване на справедливата цена. За сравнително кратък период от изключителна мярка rescriptus на С.4.44.2 се превръща в основно правило и средство за възстановяването на равенството при обмена на стоки. От XII до XVII в. *laesio enormis* се прилага при всички възмездни договори с предмет както движими, така и недвижими вещи, при които е налице отклонение повече от половината от справедливата цена.

Като се отчитат интересите и на купувачите, мярката се предоставя и в тяхна полза, в случаите, когато заплатената цена е по-висока от един и половина пъти от справедливата цена. От своя страна, справедливата цена е равностойна на текущата пазарна цена, която се определя по конкретно място и време, установена от всички субекти на пазара. Цената на стоката произтича от нейната обективна и обща полезност спрямо всички, не и от конкретния принос или личните предпочитания и нужди на лицето.³

Въз основа на текстовете на *Corpus iuris civilis* глосаторите изграждат доктрината на *laesio enormis* като работещ механизъм,

¹ Две сентенции на римските класици показват значението на свободата на договаряне в римското право. Според Улпиан „...по отношение на цената в покупко-продажбата (...) е естествено позволено договарящите страни да се опитват да се надхитрят взаимно“ (D.4.4.16.4.). Павел доразвива, че „...покупко-продажбата позволява закупуването за по-малко на нещо, което струва повече, и да се продаде за повече нещо, което струва по-малко, т.е. взаимното възползване и надхитряване (D.19.2.22.3).

² С.4.44.2: „Ако ти или баща ти продадете собственост, която е на висока стойност, за по-ниска цена, справедливостта налага или да си получиш обратно продадената земя, възстановявайки цената на купувачите със съдействието на съдията, или ако купувачът избере – да получиш остатък от справедливата цена. Цената се счита за прекалено ниска, ако по-малко от половината на истинската цена е платена.“

³ За разработването на *laesio enormis* от глосаторите – вж. Пещерски, Т. Историческо развитие на крайната нужда през Средните векове. – В: Правото в XXI век – предизвикателства и перспективи, т. I, Пловдив, ПУИ, 2023, 114 – 131.

чрез който принципът на еквивалентността на престациите се установява като водещ в договорната материя на общото право (*ius commune*)⁴.

Настоящият текст анализира същността на принципа за еквивалентността на престациите, който е резултат от творческата дейност на канонистите, и най-вече на теолозите-схоластици. В същото време изследването се опитва да даде отговор на въпроса защо през Средновековието справедливата цена е величината, която държавата, Църквата, гилдиите и изобщо – цялото общество, се стреми да използва. Краткият отговор на този въпрос се съдържа във възникването и разработването на идеите за икономическата справедливост, която е обусловена от пропитите с религиозен морал социални и политически условия на средновековното общество.⁵ В модерните времена функцията на цената е да предоставя информация, която разкрива взаимодействието между търсенето и предлагането на пазара, и да координира икономическите дейности чрез оптимално разпределение на ресурсите.⁶ Представата, че цената може да служи за етични цели, из-

⁴ Продажбата, замяната, дарението, при които се изискват по-задълбочени правни техники и знания, обуславят и необходимостта от нов метод на уредба, който следва да замени досегашната система на обичая. *Corpus iuris civilis*, заедно с неговия църковен двойник *Corpus iuris canonici*, са двата основни източника на зараждащото се *ius commune*, което е действащото континентално право в Европа почти до края на XVIII в. – вж. **Padoa-Schioppa, A.** *A History of Law in Europe. From the Early Middle Ages to the Twentieth Century.* Translated by Fitzgerald, C. Cambridge University Press, 2017, p. 71 ff; **Торбов, Ц.** *История и теория на правото.* С., Издателство на БАН, с. 89 и сл.

⁵ Проф. Петрова прецизно обобщава: „През Средновековието общественият морал, а с това и редът на човешкото общество, се определят от религиозния морал, установен според учението на теолозите в рамките на едно хармонично етично устройство на природата“ – вж. **Петрова, Г.** *Църква и църковно право в Средновековна България.* С., Сиби, 2008, с. 189. Независимо че в контекста става дума за брака и семейството като основните институти, върху които се изгражда християнската религия, този обществен ред обхваща и всякакви други частноправни отношения.

⁶ **Friedman, M.** *Price Theory.* New York, Aldine Publishing Company, 1986, p. 10.

глежда напълно не намясто със съвременните разбирания на пазарната икономика.⁷ Следователно, когато разглеждаме цялостния анализ на справедливата цена през Средновековието, трябва да имаме предвид нейния етичен и морален облик, който е и основният обект на размишления на схоластиците. Справедливата цена за св. Тома Аквински (1255 – 1274) и другите схоластици от епохата представлява този единен стандарт за оценка, с помощта на който общността може да ограничава злоупотребата при обмена и в същото време олицетворява тяхното виждане за едно по-справедливо общество.

Теориите за справедливата цена, *laesio enormis* и реституцията, която следва от приложението на С.4.44.2, стоят в основата на принципа на еквивалентност на престациите. За схоластиците справедливостта в обмена, справедливата или равностойната цена, както и *laesio enormis*, олицетворяват основните идеи за защита срещу експлоатацията на по-слабата страна в договарянето⁸. Именно с помощта на схоластиката конфронтацията между гражданското и каноничното право по отношение допустимостта на отклонението до $\frac{1}{2}$ от справедливата цена намира своята развързка.

2. Основни положения в каноничното право до XII в.

Утвърждаването на християнството като официална религия в пределите на Римската империя (313 г. с Миланския едикт) остава огромен отпечатък както в историята, така и в процеса на формиране на съвременните правни системи не само поради ценностите и посланията, които тя носи, но и защото тази религия упражнява влияние и взаимодействия със светския правния ред.⁹ Достатъчен пример за намесата в обществено-икономическия живот е предписанието в Новия завет заемите да се връщат без лихва¹⁰. Забраната за получаване на лихва произтича и от духа на братството, който е в основата на християнските учения. Исторически по-

⁷ Boyd, W. Just price, Public Utility, and the Long History of Economic Regulations in America. *Yale Journal on Regulation*. Vol. 35, 2018, p. 729 – 730.

⁸ Decock, W. Theologians and Contract Law. *The Moral Transformation of the Ius Commune* (ca. 1500 – 1650). Leiden, Koninklijke Brill NV, 2013, p. 508.

⁹ Петрова, Г. Цит. съч., 9 – 13, 22, 34 – 41.

¹⁰ Лука 6, 35 – „...и назаем давайте, без да очаквате нещо...“.

гледнато, основният аргумент срещу лихвата, независимо от нейния размер, е, че тя потиска и утежнява допълнително положението на бедните и води до експлоатация на техните нужди.¹¹

Каноните и решенията на църковните съвети на епископите (вселенски събори), на синодите и на главите на Католическата църква, подчинени единствено на Свещеното писание (Стария и Новия завет), което е еманацията на Божественото откровение, представляват основните източници¹² на каноничното право. Предмет на църковното право са нормите, които регулират устройството, управлението, дейността на Църквата,¹³ както и нейните отношения с държавата, различните общности и лицата. Поради своето естество и изключително тясната връзка с морала то функционира самостоятелно и не зависи от определена територия, държава или политическо образувание, а е приложимо за всички народи за всички времена.¹⁴ Преимуществовно нравственият характер на каноничните норми, основани на любовта, изисква различен подход при тяхното нарушаване – то се разглежда като грях. Санкциите за греховете не включват никаква определена физическа принуда, а се налагат чрез духовни средства¹⁵ – божие наказание, разкаяние, поправяне, както и най-тежкото – отлъчване от общността на вярващите (*excommunicatio, anathema*)¹⁶ на прегрешилия.

¹¹ Вж. Noonan, J. T. The Scholastic Analysis of Usury. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957, p. 21, 30, 31; Zimmermann, R. The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition. Oxford, OUP, 1996, p. 170.

¹² Петрова, Г. Цит. съч., 65 – 85.

¹³ Проф. Петрова дефинира Църквата като създаден и оглавяван от Исус Христос институт на християнската религия на земята, който обхваща всички вярващи в един съюз с една цел – свързването на човек с Бог, т.е. вечното спасение на хората чрез възпитаване на нравствено съвършенство у тях в името на едно общо съжителство и благо – вж. Пак там, 15 – 21, 257.

¹⁴ Пак там, 22 – 28.

¹⁵ Петрова, Г. Цит. съч., с. 29 – 30.

¹⁶ Матей 16, 19; 18, 15 – 18; 1 Коринтяни 5, 5; 5, 11 – 13; 2 Коринтяни 2, 6 – 8; 2 Солунци 3, 14; Тит 3, 10; 2 Тимотей 2, 24 – 26; Галатяни 6, 1.

Основният принцип, който разграничава светската от църковната власт, олицетворена от императора и папата, като две титли, санкционирани от самия Бог,¹⁷ откриваме в Евангелието на Матей 22, 21 – „отдайте, прочее, кесаревото кесарю, а Божието Богу“. Императорът трябва да съблюдава нещата от този свят, докато папата следва да насочва обществото на вярващите към спасение в отвъдното посредством Църквата, като никой от тях не може да се намесва в дейността на другия. В същото време християнското учение проповядва всеки християнин да спазва и да се съобразява с разпоредбите на държавната власт и владетелите.¹⁸ Повечето от характеристиките на каноничното право имат своя произход и си взаимодействат с римското право. Връзката между каноничния и светския правопорядък ще се запази силна в продължение на векове, а въпросът за тяхното взаимодействие, както и колизия – не е решен категорично до наши времена.

Още през 325 г., когато се провежда Първият вселенски събор на християнските епископи в Никея,¹⁹ Църквата приема канон, който забранява лихварството. Забраната включва освен лихвата по парични заеми, също и лихвата от заемани потребими вещи, като например вино или зърно. Първоначално обаче тя се прилага единствено спрямо духовните лица и се разглежда единствено като грях срещу милосърдието или алчността. В началото на IX в. забраната вече обхваща и миряните.²⁰

Към XII в. в Свещената Римска империя²¹ каноничното и светското законодателство дефинират лихварството изключител-

¹⁷ Притчи Соломонови 8, 15 – 16; 1 Петрово 2, 18 – 20; Римляни 13, 1 – 7.

¹⁸ Петрова, Г. Цит. съч., 254 – 288; Kelly, J. M. A Short History of Western Legal Theory. Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 90 – 91.

¹⁹ Петрова, Г. Цит. съч., с. 78 – 79.

²⁰ Вж. Munro, J. H. Usury, Calvinism, and Credit in Protestant England: from the Sixteenth Century to the Industrial Revolution. University of Toronto, 2011, p. 4; Vincent, J. Historical, Religious and Scholastic Prohibition of Usury: The Common Origin of Western and Islamic Financial Practices. Law School Student Scholarship. 600, 2014, p. 17; Homer, S., R. Sylla. A History of Interest Rates. Fourth Edition. Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 2005, p. 68.

²¹ Свещената Римска империя се възприема като наследник на Римската и Франкската империи и представлява организация от стотици политически

но широко.²² Такова е налице, когато се иска обратно повече от първоначално даденото, счита се за грях срещу справедливостта и форма на кражба.²³ Този, който вземе лихва, се смята, че търси неприлична печалба (*turpe lucrum*). Други укорими фигури освен лихваря са посредникът, спекулантът и монополистът.²⁴ Всякакви форми на неморални изгоди вследствие симония,²⁵ печалбарство, както и прекомерно завишени цени се окачествяват отново като *turpe lucrum*.

В този период връзката между неприличната печалба и състоянието на крайната нужда се проявява най-отчетливо чрез въвеждането на ценови уредби на основни хранителни продукти, както и опити за уеднаквяване на средствата за тяхното измерване с цел защита на купувачите в периоди на глад или други извънредни условия. Практиката, продиктувана от алчността, да се купуват храни по време на жътва, когато цената им е евтина, с мотива да се препродадат в неблагоприятен период (зима, времена на недостиг), когато се предполага, че цените ще са високи, представлява също *turpe lucrum*. Продажбата на по-висока цена се приема за валидна

образувания (княжества, кралства и епископии) с различни етноси в Западна и Централна Европа, която просъществува близо 1000 г. Влиянието, което Католическата църква упражнява върху държавата на франките, придава християнския облик на империята, което неминуемо се отразява и на капитулариите – законодателните актове на краля – вж. **Торбов, Ц.** Цит. съч., 60 – 68; **Kelly, J. M.** Op. cit., 85 – 88.

²² Вж. **Пиронев, С.** Исторически бележки върху проблема относно вземането за лихва. – Правна мисъл, 2020, № 1, 10 – 13.

²³ Вж. Изход 20, 15, който предписва Осмата Божя заповед: „Не кради!“, и Послание на св. ап. Павел до Ефесяни 4, 28: „Който е крал, да не краде вече, а по-добре е да се труди, като върши с ръцете си полезното, за да има що да отделя ономува, който се нуждае“. Кражбата нарушава правото на собственост, което естественият разум е установило като справедливо и необходимо временно условие за реда на нещата. То дава възможност на човека да се ползва от труда си и да го подтиква към трудолюбие – вж. **Noonan, J. T.** Op. cit., p. 29; **Decock, W.** Op. cit., p. 514.

²⁴ **Kelly, J. M.** Op. cit., p. 108.

²⁵ Терминът произтича от действията на Симон, описани в Деяния 8, 18 – 20, и представлява всякаква форма на подкуп срещу ръкополагане в духовен сан. Забраната за симония е прогласена и в Nov. 6.1.5, 9.

обаче в случаите, когато е продиктувана от жизнена необходимост. Законодателните актове на Франкската империя предвиждат защита и на продавачите на земя или други вещи, когато могат да докажат изпадането си в необичайно неблагоприятна ситуация, например в периоди на суша и глад са принуждавани от по-едри земеделци да разпродават собствеността си на абсурдно ниски цени.²⁶

От изложеното можем да направим извода, че през този период ударението пада върху идеята за защита на бедната част от населението от *turpe lucrum* под каквато и да е форма, независимо дали тя произтича от покупко-продажба или лихвоносен заем. Няма ясно очертана граница за размера на щетата. Изпадането на страната в крайно неблагоприятни условия от чисто обективен характер и спекулативното използване на това положение от страна на търговците с ясното намерение за печалба е забранено.

3. Дейността на канонистите през XII и XIII в.

Законодателството на Франкската империя, белязано изключително от влиянието на християнската организация в обществото, решенията на 7-те вселенски събора,²⁷ както и мащабните реформи²⁸ в Църквата, проведени от папа Григорий VII (1073 – 1085), оказват изключително благоприятно въздействие за успешното развитие и утвърждаване на правото на Католическата църква като независима нормативна система през XII и XIII в. Периодът е известен като Златната или Класическа епоха на западното канонично право.

²⁶ Вж. Noonan, J. T. Op. cit., 16 – 20; Munro, J. H. Op. cit., p. 4, 5; Homer, S., R. Sylla. Op. cit., p. 68, 69.

²⁷ Петрова, Г. Цит. съч., 78 – 82.

²⁸ Реформата утвърждава централизацията и върховенството на римския понтификат. Римокатолическата църква се отделя окончателно от светската власт. Институционализацията на Църквата в този период оказва влияние върху събитията, които оформят модерните европейски държави и техните правни системи – вж. Padoa-Schioppa, A. Op. cit. p. 67 ff; Kelly, J. M. Op. cit., p. 116 – 117.

3.1. Декретът на Грациан

Приблизително по същото време, когато Четиримата Доктори (Булгарус, Мартин, Якоб и Хуго) преподават римско право в Болоня, Италия се превръща в център и за църковните юристи, които интерпретират каноничното право през следващите векове. За основа на неговото изучаване се възприема частната компилация от около 4000 текста на монаха Грациан, изготвена през 1140 г. и носеща неговото име – Декретът на Грациан (*Decretum Gratiani*, или по-точно *Concordia discordantium canonum* – *Хармония на противоречащите си канони*). В него Грациан включва максимално широкото определение за лихварството – всичко, което надвишава първоначално даденото, или всякаква форма на свръхизлишък. Представена по този начин, дефиницията хвърля сериозни морални съмнения и по отношение на печалбите (*turpe lucrum*) от препродажбата на стоки на цени, по-високи от тези, при които са първоначално придобити²⁹.

Централизацията на Църквата в резултат на реформата на папа Григорий VII и въздигането до понтификата на папи, които притежават задълбочени правни познания, увеличава значително съдебните решения на римската курия³⁰. Накратко, процедурата представлява издаването на папски постановления (декреталии) по конкретни църковни съдебни спорове и изключително много

²⁹ Декретът на Грациан включва каноните на църковните съвети, синодални решения, папски наредби, цитати от Библията и не на последно място – фрагменти от римското право. Освен че декретът представлява първата по рода си сбирка на източниците на църковното право, той се използва и като систематичен учебник на духовната юриспруденция – вж. **Торбов, Ц.** Цит. съч., с. 53; **Dondorp, H., E. Schrage.** The Creation of the *Ius Commune*. From *Casus* to *Regula*. The Sources of Medieval Learned Law, *Edinburg Studies in Law*, V. 7, Edinburg University Press, 2010, p. 30 ff.

³⁰ Каноничното право позволява директно обжалване или допитване до папата както след окончателни, така и при междинни решения на епископите. Често дори и самите епископи се обръщат за правен съвет до Рим в трудни случаи – вж. **Padoa-Schioppa, A.** Op. cit., p. 99; **Dondorp, H., E. Schrage.** Op. cit., p. 37, 38.

наподобява издаването на рескриптите³¹ от римските императори. Впоследствие като съдебен акт, отговарящ на конкретен случай, поради авторитетната си роля постановленията започват се прилагат при аналогични дела. По този начин те придобиват характера на източници на общи норми. Голяма част от класическото канонично право се създава именно чрез този метод³².

Юристите от каноничната школа имат съществена роля в историята на средновековното общество. Те придобиват познания за Библията, схоластиката и християнската етика в традициите на зараждащите се университети и се стремят да приложат християнските принципи във всекидневния живот и да създадат Божието царство³³ на земята. Първото поколение практики на каноничната школа се наричат декретисти, защото основен обект на изследвания и глоси е Декретът на Грациан. Канонистите от началото на XIII в. се наричат декреталисти. Те компилират и изуча-

³¹ Всички актове на императора се квалифицират под родовото понятие „императорски конституции“ (*constitutiones principis*). Гай изброява трите вида конституции – едикти, декрети и епистоли (рескрипти) (G.1, 5). Включването на определени рескрипти в Юстиниановата компилация въздига тяхната роля, преобразувайки ги в официални актове, източник на действащо право – вж. **Андреев, М.** Римско частно право. С., Софи-Р, 1993, с. 64 и сл.; **Новкиришка-Стоянова, М.** Кодификациите – *reflexio iuris romani*. – В: Научни трудове. Право, кн. 7, том 4, Пловдив, Пловдивско университетско издателство, 2022, с. 36, 37.

³² В своята съвкупност Декретът на Грациан – част първа, заедно със сборките на папските декретали – част втора, събирани до XIV в., образуват *Corpus iuris canonici* – вж. **Торбов, Ц.** Цит. съч., с. 52; **Dondorp, H., E. Schrage.** *Op. cit.*, p. 31 ff.

³³ Папата като глава на Църквата следва да води хората към вечния живот. За тази цел канонистите полагат усилия тяхната система да кореспондира възможно най-близко с идеала на християнското поведение, както и да сведат до минимум различието между право и морал – така **Vincent, J.** *Op. cit.*, p. 18; Божието или небесното царство се споменава в множество текстове на Новия завет, вж. например – Лука 17, 20: „А попитан от фарисеите, кога ще дойде царството Божие, отговори им: царството Божие няма да дойде забелязано“, и сл. 17, 21 „и няма да кажат: ето, тук е, или: на, там е. Понеже ето, царството Божие вътре във вас е“.

ват папските постановления.³⁴ Във времето на декреталистите римското право влияе интензивно в църковната сфера.

Повечето теоретични въпроси от икономическо естество, включително и тези за справедливата цена и продажбата, намират своето място в раздела „За лихварството“ на Декрета на Грациан. Връзката с лихварството се окачествява като една от най-тежките форми на ерес – това е изходната точка на техните дискусии през тази епоха. Впоследствие единодушно канонистите приемат, че съществува разлика между печалбите от заеми (*usura*) и печалбите, произтичащи от продажба (*turpe lucrum*)³⁵.

Източниците на каноничното право са изключително критични³⁶ спрямо професията на търговеца и натрупването на богатство. Печалбата е опасност за спасението на вярващите, настроява ги един срещу друг и по този начин застрашава възприятието на Църквата в обществото като колективно образувание с общи начинания и цели³⁷. В същото време към XII в. градският подем обуславя една засилена икономическа дейност. Градът става постоянно средище за обмен със заобикалящата провинция и с другите градски центрове. Чрез Западното Средиземноморие търговията навлиза във вътрешността на континента. В резултат на увеличеното търсене селското стопанство и занаятчийството се съживяват. Тъкачната манифактура започва да се развива в

³⁴ Папа Григорий IX (папа в периода 1227 – 1241 г.) през 1234 г. промулгира Допълнителната кника (*Liber Extra*) – нова компилация от декреталии, която отменя всички предходни кодификационни опити и се установява като единствен източник на канонични материали след Декрета на Грациан – вж. **Dondorp, H., E. Schrage.** *Op. cit.*, p. 31, 37; **Торбов, Ц.** *Цит. съч.*, с. 53.

³⁵ Вж. **Baldwin, J. W.** *The Medieval Theories of the Just Price. Romanists, Canonists, and Theologians in the Twelfth and Thirteenth Centuries.* *Transactions of the American Philosophical Society. New series* – Vol. 49, № 4, 1959, p. 37, 38; **Noonan, J. T.** *Op. cit.*, p. 82; **Homer, S., R. Sylla.** *Op. cit.*, p. 68.

³⁶ Вж. Матей 21, 12 – 17, Лука гл. 19, 45 – 48, Йоан 2, 13 – 22 – „И влезе Иисус в Божия храм, изпди всички продавачи и купувачи в храма...“.

³⁷ Вж. **Vincent, J.** *Op. cit.*, p. 18; **Brissaud, J.** *History of French Private Law.* Boston, Little, Brown and Company, 1912, p. 521; **Zimmermann, R.** *Op. cit.*, p. 170.

големите градове на Италия и Фландрия, създавайки класа на богати търговци.³⁸

Въпреки че, от една страна, печалбата от продажбата представява *turpe lucrum*, която е сходна с греха от лихварството, канонистите установяват форма на „изкупление“ за търговците и оправдават тяхната дейност на базата на определени обстоятелства. Те съзнават необходимостта от преразглеждане на архаичната забрана за търговия и изграждат практически приложима теория за покупко-продажбата и справедливата цена. На първо място са случаите, когато някой (без значение дали е духовник или мирянин) закупи стока за собствена или семейна употреба, без да има намерение да я продава впоследствие с цел печалба, но по-късно обаче е принуден, поради определена нужда, да я продаде. Ако е подтикнат от тази нужда, а не цели печалба, продавачът може да получи дори по-висока от първоначалната цена. Оказва се, че в този случай пазарната цена е справедливата цена.

Вторият случай, при който разликата между покупната и продажната цена се оправдава в полза на последната, предполага закупената стока да е подобрена. Тази форма е предвидена главно за миряните. Духовните лица могат да упражняват единствено съответно за положението им в обществото занятие – най-често изработка на книги и различни религиозни предмети. Продажбата на тези предмети е позволена само когато църковните привилегии не са достатъчни за собствената им издръжка.

Последният, трети случай на търговска дейност е разрешен единствено за миряните. Когато извършват по занятие търговия, но печалбата се използва за издръжката на семейството, работата им не е насочена към натрупване на богатство поради алчност. Декретистите оправдават умерената печалба с обстоятелството, че професията на търговеца е в полза на обществото.³⁹

³⁸ Благодарение на търговията тези европейски градове първи достигат значителна степен на богатство – вж. **Смит, А.** Богатството на народите. Изследване на неговата природа и причини. С., Партиздат, 1983, с. 384 и сл.; **Бар, Р., Ф. Тьолон.** Политическа икономия. Том 1. С., Кама, 2002, с. 68, 69.

³⁹ Той извършва транспорт и разпределя стоката между различните пазари и затова заслужава известно възнаграждение – вж. **Baldwin, J. W.** Op. cit., p. 38

Декретистите не обръщат внимание на римскоправните учения за продажбата и извършват собствен етичен анализ на характера на печалбата. Състоянието на нужда на продавача е един от факторите за обосноваване на по-високата цена. Останалите разгледани обстоятелства показват известни наченки на икономическата теория за справедливата цена и нейните елементи (труд, разходи, поддръжка, съхранение, транспорт). С оглед на целите, които канонистите си поставят, те не я довеждат до пълно изясняване. Значението им ще бъде отчетено впоследствие в трудовете на теолозите от XIII в.

3.2. Папските декреталии

Фактът, че двете школи (на глосаторите и на канонистите) възникват по едно и също време и на едно и също място, е основополагащ за влиянието на римското право върху теориите на декреталистите за продажбата. Римското право се прилага субсидиарно там, където не съществуват писани църковни правила и разрешенията му не противоречат на повелите на Църквата, които имат силата на закон.⁴⁰ Чрез своите постановления папите въвеждат в корпуса на каноничното право разработената от глосаторите доктрина за *laesio enormis*, без да изменят нейните условия, заедно със системата на римското право за продажбата. За разлика от цивилистите обаче, канонистите прилагат доктрината изключително само в полза на увредения продавач. Новост е прилагането на допълнителен, нормативно закрепен, обективен критерий при изчисляването на справедливата цена на земята. Той е количеството приходи, които земята носи за определен период от време, вследствие на нейното качество.⁴¹

ff; Печалбата например от земеделска и текстилна продукция се разглежда позитивно – вж. **Vincent, J.** Op. cit., p. 19, 20; **Homer, S., R. Sylla.** Op. cit., p. 68, 69; Легитимната добросъвестна търговия се различава от непозволената търговия, основана на алчността. – **Zimmermann, R.** Op. cit., p. 171.

⁴⁰ Nov. 6, c. 1, par. 8.

⁴¹ Срв. два текста от Новелите на Юстиниан, които са източник на този механизъм, според Nov.120.9.pr. – сградите на Църквата следва да се продават на цена не по-малка от размера на техния наем за период от 50 г. Съгласно Nov.7.3.1 стойността на земята в предградията се изчислява според

Декреталистите, изследвайки връзката между *turpe lucrum* и *usura*, установяват за първи път риска като фактор, който се включва наравно с труда и разходите във формулата на справедливата цена. Чрез своите постановления папите продължават борбата срещу лихварството под всякаква форма. В отговор на папските актове търговците намират начини, чрез които формално забраната да се изисква обратно повече от първоначално даденото не се нарушава. Една от най-разпространените практики сред търговците е измамливото прикриване на заема като продажба на кредит, при която цената ще бъде платена по-късно при последваща препродажба на стоката. Условието е бъдещото плащане да бъде на цена, по-висока от стойността на стоките, която е съществувала към момента на сключването на договора. Подобно плащане се окачествява като морално, а цената като справедлива, ако към момента на продажбата има съмнение за бъдещата стойност на стоката.

Тъй като е възможно промяната във времето и сезоните да доведе до повишаване на търсенето, намаляване на предлагането или ще позволи узряването на плодовете, времето влияе върху стойността на някои стоки, например канела или пипер. Категоричното знание или дори надеждата за бъдещо повишаване на цената е индикация за ясното намерение за търсенето на спекулативна печалба от разликата при последващата продажба, което представлява скрито лихварство и грях.

По същия начин, ако времето няма абсолютно никакво въздействие върху стойността и въпреки това се сключи подобна сделка, отново ще е налице намерение за непозволена печалба от лихварство. За да поддържа своята дейност, търговецът трябва да се снабди с нова стока, която ще му струва повече (тъй като също ще бъде взета на кредит), отколкото ако бе продал собствената за пари в брой на момента.⁴²

нейния приход за период от 20 г.; вж. **Decock, W.** Op. cit., p. 530 ff; **Chamie, J. F.** Rescisión por lesion enorme: el problema del origen, Revista de Derecho Privado, núm. 19, julio-diciembre, 2010, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia, p. 37 ff; **Baldwin, J. W.** Op. cit., p. 43, 53.

⁴² Cpв. **Noonan, J. T.** Op. cit., p. 91, 92; **Vincent, J.** Op. cit., p. 19; **Munro, J. H.** The Late-Medieval Origins of the Modern Financial Revolution: Overcoming Im-

Сходен подход се прилага и от постгрегорианските декретилисти в случаите, когато търговец, който има намерение да продава на различно място, където стоката му би струвала повече, но няма капацитета да я транспортира, сключва сделка при отложено плащане (кредит) с определена надценка. Функцията на тази своеобразна „лихва“ е да покрие риска от транспортирането на стоката (най-често по море, от един пазар на друг), който кредиторът поема⁴³.

Канонистите ясно осъзнават обстоятелството, че пазарната цена подлежи на колебание според времето и мястото. Така например цената по време на излишък ще бъде ниска, а в период на недостиг – висока, но тя ще бъде винаги текуща, следователно – справедлива. В този смисъл съмнението и незнанието за бъдещите време и място на продажбата обосновават наличието на риск. От своя страна, той изключва намерението за спекулативна печалба и експлоатацията на нуждаещи се купувачи. По този начин някои от късните канонисти на XIII в. поставят риска наравно с труда и разходите като икономически показатели, които следва да бъдат включени в справедливата цена.

И така, в резултат от дейността на канонистите през XII – XIII в. Църквата следва два различни подхода спрямо продажбата. От римското право тя възприема общата постановка на продажбата, осъществена при условията на свобода на договарянето и ограничена единствено от *laesio enormis*. Последната е **явна** диспропорция, надхвърляща $\frac{1}{2}$ от справедливата цена. Справедливата цена се приравнява на текущата пазарна цена по време и място на сключване на договора.

От друга страна, декретистите оправдават печалбата на търговеца чрез вложения труд за преработка и подобрение на предмета на договора, както и разносните и риска от колебания на пазара, без обаче да доразвият връзката между цената, образувана от тези фак-

pediments from Church and State. Department of Economics, University of Toronto, Working paper № 2 for 2001, p. 12.

⁴³ За различieto между схоластичните теории за лихвата и за справедливата цена в търговията през Средновековието – вж. Noonan, J. T. Op. cit., 89 – 99; Munro, J. H. Usury, Calvinism, and..., 7 – 10; Vincent, J. Op. cit, 32 – 36; Baldwin, J. W. Op. cit., p. 52.

тори и пазарната цена. Декретистите забраняват практиките с единственото намерение за извличане на печалба, дори и в минимален размер.

3.3 Двойната юрисдикция на Църквата

През призмата на специфичната двойна юрисдикция⁴⁴ на Църквата през XIII в. тези два подхода намират своята обосновка. Външният форум, познат още като *ius fori*, представлява публичен църковен съд, пред който се разглеждат нарушенията спрямо християнската общност по процедура, сходна с тази на светските съдилища. В този процес договорите за продажба се разглеждат в съответствие с установената от римското право рамка – свободата на договаряне в границите на $\frac{1}{2}$ от справедливата цена. Прикритите заеми под формата на продажба, както и различните форми на спекулата също са предмет на този съд, ако цените са в явно несъответствие със справедливата цена, която се равнява на пазарната цена⁴⁵. *Ius fori* прилага позитивното право, което е съобразено с практиката на всекидневния живот. Целта на тази техника е създаването на едновременно работеща и справедлива система за продажбата и цената. Външният форум не наказва взаимното надхитряне, но и не го и поощрява, допустимо е лицата да придобиват стоки въпреки тяхната недобросъвестност.

От друга страна, *ius poli* (вътрешен форум) е властта на Църквата да съди хората с оглед тяхната лична връзка с Бог от гледна точка на религиозното (Божественото) право. Познат още като съд на съвестта, при него вярващият изповядва греховете си

⁴⁴ От съществено значение за християнското учение през Средновековието е концепцията за естественото право, наследена от гръцката философия и класическата римска юриспруденция. Естественото право признава човешките права, като например личната свобода и правото на частна собственост, които не могат да бъдат отменени нито от законодателя, нито от съдията. Характерът на естественото право като превъзхождащо всякакъв писан закон е признат от каноничното право. За ранните канонисти естественото и Божественото право представляват едно и също, което е поправено покъсно от теолозите – срв. Noonan, J. T. Op. cit., p. 21, 23, 36, 37; Торбов, Ц. Цит. съч., с. 116 – 117.

⁴⁵ Padoa-Schioppa, A. Op. cit., p. 112, 113; Decock, W. Op. cit., p. 554 ff.

пред своя свещеник и получава морални и духовни напътствия. Приложена при договора за продажба, ако търговецът е реализирал печалбата чрез влагане на труд, допълнителни разходи, при наличието на риск и с чистото намерение да набави средства за себе си или семейството, а не чрез спекулации на пазара и воден от алчност, той следва да бъде морално освободен от порицание.

Вътрешният съд забранява надлъгването и използването на хитрости спрямо другия контрахент и третира всяка форма на уреждане, дори и минимална, като грях срещу справедливостта.⁴⁶

Двата форума дават двете нива на оценка на поведението – от гледна точка на общността и от гледна точка на личността. Докато вниманието на канонистите е насочено към изграждането на работещи решения по отношение на външния форум на Църквата, то теолозите се фокусират основно към областта на форума на съвестта, както и към етичната страна на въпросите за продажбата и цената.

Първите признаци за установяване на икономическата наука са косвен резултат от опитите на схоластиците за приспособяване на настъпващите икономически промени в Европа с религиозните учения на Църквата за съществуването и етиката. Теорията за лихвата, за справедливата цена, както и институционализацията на частната собственост представляват основни икономически въпроси. Техният произход не следва да се търси нито в правото, нито в икономиката, а в теологията и трудовете на схоластиците.⁴⁷ Определени видове договори като неправилният влог, застраховката, доживотната рента, менителницата, както и различните форми на кредитиране, възникнали през Средновековието, са оригинално постижение на схоластиците, директно повлияни от анализа им на лихварството.⁴⁸ По този начин договор-

⁴⁶ Бж. **Baldwin, J. W.** Op. cit., p. 57, 58; **Decock, W.** Op. cit., p. 560, 579 – 581.

⁴⁷ Бж. **Landreth, H., D. Colander.** History of Economic Thought. 4th ed. Boston, Houghton Mifflin Company, 2002, 35 – 37.

⁴⁸ **Noonan, J. T.** Op. cit., p. 2, 3; **Vincent, J.** Op. cit., p. 23 – 31; **Munro, J. H.** Usury, Calvinism, and..., 6 – 9; **Homer, S., R. Sylla.** Op. cit., 71 – 76; **Lee, J.** Should interest Rates be Regulated or Abolished? The Case for the Abolition of Usury. The Western Australian Jurist, 2017, vol. 8, p. 230.

ното право в Западна Европа получава двоен стимул за своето развитие.

4. Теолозите и справедливата цена

През XIII в., когато теориите за справедливата цена в римското и в каноничното право са в напреднал стадий на развитие, теолозите-схоластици, специализирани основно в метафизиката⁴⁹ и този дял от богословието, който се занимава с въпросите за теоретичните познания за Бог и неговото творение, започват да разсъждават по проблемите, свързани с етиката при покупко-продажбата.⁵⁰ Техен център е Парижкият университет, а диалектическият метод на размисъл – техният инструмент. Схоластичното течение си поставя за цел да съчетае светските виждания за начина, по който е устроен светът, наследени от гръцките философи, с ученията на Християнската църква. Или по друг начин казано, да съгласува разума с Божественото откровение, науката с вярата и философията с теологията.⁵¹ Едно от основните постижения на схоластите е синтезирането на различните възприя-

⁴⁹ Философията е науката, която търси причините, които задвижват всички процеси във вселената и които определят нейната структура и ред. Елементарното наблюдение на тази сила не е достатъчно да задоволи интереса на човек за това кое иницира този импулс, кое допринася за неговата регулярност и в същото време представлява причината за различните събития. Човек следва да излезе извън ограниченията на естествените науки. Отвъд законите на физиката съществува друго ниво на познание – това на метафизиката – вж. **Lobban, M.** A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence Volume 7, The Jurists' Philosophy of Law from Rome to the Seventeenth Century, Springer Dordrecht, 2007, p. 32 ff.

⁵⁰ Правният позитивизъм не позволява разглеждането на писмените текстове през призмата на теологично-философските интерпретации, но все пак една значително голяма част от понятията в континенталното право намират своята обосновка и обяснение чрез теологичните учения – вж. **Decock, W.** Op. cit., p. 22 ff.

⁵¹ Преведеният през XII в. голям брой гръцки философски текстове, включително и трудовете на Аристотел върху логиката, които са игнорирани до този момент от християнския Запад, са в основата на схоластичния метод – вж. **Evans, G. R.** The Medieval Theologians. An Introduction to Theology in the Medieval Period. University of Cambridge, Blackwell Publishing Ltd., 2001, p. xv – xvii; Lobban, M. Op. cit., p. 97, 98.

тия за моралните и богословски принципи на справедливостта от древните времена и тяхното отнасяне спрямо отделните случаи, включително и при задължението за съблюдаване на справедлива цена при покупко-продажбата.

Важно е да отбележим, че *laesio enormis* представлява само един от преките механизми за налагането на справедливата цена в конкретни договорни отношения през Средновековието. Теориите за справедливата цена са в основата на тогавашния икономически живот и имат отношение с уеднаквяването на условията за труд, възнаграждението, както и ценовите уредби в градските гилдии, които са основното икономическо образувание. Градските гилдии по това време на практика упражняват властта в градовете и определят икономическата политика.⁵² Приложението на теорията за справедливата цена през този период противопоставя свободната конкуренция на монополните практики, изразено в съвременно понятия.⁵³

4.1. Теории за справедливата цена

С оглед установяването на истинското съдържание на справедливата цена в *laesio enormis* и принципа на еквивалентността на престациите в обменните отношения следва да разгледам историческата, общественно-политическа и икономическа обстановка, която води до обособяването и обосноваването на конкретно-то правило за поведение.

⁵² В средновековните градове професиите са организирани в общностите на занаятите. Това са групи, които се радват на изключителни привилегии (данъчни и юридически) да практикуват определени професии по правила, определени от властта. Те представляват автономни тела, построени на йерархичен принцип, които притежават правото да установяват собствени статuti и да осигуряват тяхното спазване – така **Бар, Р., Ф. Тьолон**. Цит. съч., с. 69.

⁵³ Срв. **de Roover, R.** The Concept of the Just Price: Theory and Economic Policy. – In: The Journal of Economic History, vol. 18, no. 4, 1958, p. 428 (<http://www.jstor.org/stable/2114534>); **Kaulla, R.** Theory of the Just Price. A Historical and Critical Study of the Problem of Economic Value. Translated form the German by Robert D. Hogg. London. George Allen and Unwin Ltd, 1940, p. 39, 40.

Различни са обясненията⁵⁴ за разбирането на схоластиците за справедливата цена. Отговорът на този въпрос зависи от под-въпроси като как се оценява стойността на една стока; как се определя пропорцията, чрез която се постига равенството; какви са факторите, които формират справедливата цена.

През XIX и началото на XX век възниква теорията,⁵⁵ че справедливата цена представлява метафизично определяема, мистична и „обективна“ стойност, която е вътрешно присъща⁵⁶ на всеки предмет. Според нея всяко нещо притежава едно общо нематериално и необвързано с друго нещо качество – вътрешно присъща доброта, за разлика от неговата външна стойност, която се определя според това доколко едно нещо притежава качествата необходимост и полезност за човек. По друг начин казано, вътрешната стойност изразява крайната цел, докато външната стойност се разглежда като средство.

⁵⁴ Вж. **Landreth, H., D. Colander.** Op. cit., 38 – 40; За критичен преглед – вж. **Hamouda, O., B. Price.** The justice of the just price. The European Journal of the History of Economic Thought, 4:2, 1997, 191 – 216.

⁵⁵ Вж. **Langholm, O. I.** Price and Value in the Aristotelian Tradition: A Study in Scholastic Economic Sources. Bergen, Universitetsforlaget, 1979, 27 – 30; Възможността справедливата цена да е еквивалентна на вътрешната стойност на нещата се споменава за първи път от немския юрист и философ Кристиан Томазий (1658 – 1728). Според него идеята, че стойността е вътрешно присъща на нещата и произтича от естественото сравнение на едно нещо с друго, е изцяло продукт на фантазията на хората – вж. **Thomasius, C.** De aequitate cerebrina. Halae Salicae. Apud Ioann. Christianum Hendelium, 1749, Cap. II. De Aequitate cerebrina Legis 2. Cod. de Rescindenda Venditione. § XIV, XV, 50 – 52 (<https://books.google.bg/books?id=h3-AtVP0ezgC>).

⁵⁶ Традиционно се приема, че вътрешноприсъщата стойност стои в основата на етиката. Вътрешната стойност на нещо се нарича стойността, която това нещо има „само по себе си“ или „заради самото себе си“. Живот, съзнание, сила, здраве, мъдрост, любов и др. притежават вътрешна стойност, защото са добри сами по себе си, а не заради нещо друго. От тази гледна точка например един кон би струвал много повече от един скъпоценен камък, тъй като одухотворените същества стоят по-високо в природата от неодухотворените – вж. **Zimmerman, M. J., B. Bradley,** Intrinsic vs. Extrinsic Value, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2019 Edition), Edward N. Zalta (ed.), (<https://plato.stanford.edu/archives/spr2019/entries/value-intrinsic-extrinsic/>).

До средата на XX в. в дискусиата се добавя идеята, че схоластиците, включително и св. Тома, възприемат за основа на стойността на стоките теорията за себестойността. Тя включва както труда, така и разходите за суровината и адекватните средства за издръжка на производителя и семейството му. Всички тези компоненти образуват цената за производство.⁵⁷ Това възприятие за справедливата цена, обвързана с разходите за производство и социалния статус на производителя, се разглежда от някои автори като един от елементите на социалната теория през Средновековието.⁵⁸ Тази доктрина намира практическо приложение в гилдийната система.⁵⁹ Важно е да отбележим, че установяването на крайните цени е преимуществено функция на властите. Когато гилдиите фиксират определена цена с оглед защитата на техните членове, същата следва да бъде официално санкционирана.⁶⁰ Гарантирането на справедлива прехрана и поминък за всичките ѝ членове стои в основата на икономическата политика.

В контекста на социалния статус справедливата цена цели ограничаване на възможността за натрупване на средства и запазване на установената феодална йерархия, доколкото приходите покриват единствено собствените загуби, от което следва и изначално невъзможността за разрастване на стокооборота. Обществото, също както и човешкото тяло, представлява организъм, със-

⁵⁷ Теорията за себестойността, позната още и като трудова теория за стойността, през Средновековието се защитава от **Hagenauer, S.** Das „justum pretium“ bei Thomas Aquino; ein Beitrag zur Geschichte der objektiven Werttheorie. Stuttgart, W. Kohlhammer, 1931, 12 – 30; **Kaulla, R.** Op. cit., 36 – 39; **Tawney, R. H.** Religion and the Rise of Capitalism. London, John Murray, 1936, 40 – 42; **Schreiber, E.** Die volkswirtschaftlichen anschauungen der scholastik seit Thomas v. Aquin. Jena, Verlag von Gustav Fischer. 1913, 43, 62 – 64, 73.

⁵⁸ Вж. **Landreth, H., D.** Colander. Op. cit., p. 38; **Tawney, R.** Op. cit., p. 14 – 21.

⁵⁹ Основен поддръжник на това виждане е основателят на социологията като научна дисциплина Макс Вебер (1864 – 1920). Теорията му цели да обвърже „политиката за препитание“ на средновековните гилдии със справедливата цена за занаятчиите по такъв начин, че да им позволява да запазят социалния си статус – вж. **Weber, M.** General Economic History. Translated by Frank H. Knight, Ph. D. NewYork, N. Y., Collier Books, 1961, 110 – 121.

⁶⁰ **de Roover, R.** Op. cit., p. 432.

тавен от различни членове. Всеки член има своя функция и трябва да получава средствата, определени за неговото съсловие, като не трябва да претендира за повече. Следователно вътре в съсловието трябва да има равенство, но между тях съществува неравенство.

Тази доктрина осъжда всякакви опити за постигане на непрекъснато и неограничено увеличаване на материалното богатство, които модерните общества приемат за похвални. Нейната социална функция е насочена към предотвратяване на опасността материалните придобивки да се превърнат в единствения мотив за икономическа дейност, както и да запази традиционната обществена структура. Хайнрих от Лангенщайн (1325 – 1397)⁶¹ обобщава: „Този, който има достатъчно, за задоволяване на собствените си потребности... и въпреки това непрестанно се труди, за да придобие благосъстояние или за да получи по-високо социално положение, или за да може впоследствие да притежава достатъчно и да живее, без да се труди, или за да може синовете му да се превърнат в богати и важни хора – всички подобни (мотиви) са подбудени от проклятието алчност, чувственост или гордост“⁶². Неговите трудове, свързани с теорията за стойността и цената, са широко използвани за историческо обосноваване⁶³ на съвременната теорията⁶⁴ за жизнения минимум.

⁶¹ Немски схоластичен философ, теолог, математик и дългогодишен преподавател в Парижкия университет, а впоследствие и в новосъздадения Богословски факултет на Виенския университет през 1383 г. Влиянието му е силно осезаемо в Централна и Източна Европа, където във водещите университети (Виена, Прага и Краков) се утвърждава номинализъмът като схоластично учение.

⁶² **Heinrich von Langenstein**. Tractatus bipartitus de contractibus emptiois et venditionis, I, 12, цит. по **Schreiber, E.** Op. cit., p. 197.

⁶³ Вж. **de Roover, R.** Op. cit., 419 – 420.

⁶⁴ Възнаграждението, необходимо на едно четиричленно семейство, което следва да покрие линията на бедност или количеството доход, генерирано от такава заплата, което ще позволи на същото да си осигури необходимите храна, жилище, облекло, здравеопазване и други нужди, продиктувани от съвременния начин на живот по такъв начин, че човек да не бъде участник в програми за социално подпомагане. Подобна социална дефиниция на тру-

Продължаващата дискусия⁶⁵ за същността на справедливата цена през втората половина на XX в. измества фокуса от въпроса за себестойността към този за „полезността“ и „нуждата“ като функции на цената. Справедливата цена се отъждествява с конкурентната пазарна цена, която варира от ден на ден и от място на място. Тази теория дава предимство на търсенето (полезността), отчитайки и предлагането (производствените разходи) на стоките. При изключителни случаи на недостиг на жизненоважни стоки (глад, пожар, наводнение и др.) или при липса на повече търговци публичните власти си запазват правото да се намесят в пазара, налагайки справедливата цена.⁶⁶

Схоластиците не достигат до детайлен анализ на елементите, които формират цените в една икономика, нито пък се опитват да разберат тяхната роля при разпределението на оскъдните ресурси. Вниманието им е насочено главно към етичната страна на цените, повдигайки въпросите за справедливостта и равенството.

Схоластичната концепция за справедливата цена се разглежда алтернативно като предвестник на трудовата теория за стойността⁶⁷ на Карл Маркс (1818 – 1883) или на теорията за пределната полезност⁶⁸ на стоките. Последната е развита от Австрийската

довото възнаграждение оценява не само неговата абсолютна величина като цена на труд, но и относителната му стойност спрямо приетия стандарт за живот – вж. **Clary, B. J.** Smith and Living Wages. Arguments in Support of a Mandated Living Wage. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 68, No. 5 (November, 2009), 1064 – 1065 (<https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2009.00653.x>).

⁶⁵ Вж. **Baldwin, J. W.** Op. cit., 71 – 80; **Gordley, J.** The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine. New York, OUP, 1991, 94 – 102; **Noonan, J. T.** Op. cit., 82 – 89; **de Roover, R.** Op. cit., 422 – 428; **Zimmermann, R.** Op. cit., 264 – 267.

⁶⁶ **Noonan, J. T.** Op. cit., p. 86; **de Roover, R.** Op. cit., p. 421.

⁶⁷ Трудът е основен фактор в производството на икономическа стойност. Св. Тома Аквински е предшественик на Карл Маркс – така **Tawney, R. H.** Op. cit. p. 36; **Hagenauer, S.** Op. cit., 13 – 16; за Маркс трудът позволява да бъдат сравнявани стоките една с друга. Същественото тук е, че стоките добиват изцяло стойността си от количеството труд, който трябва да се използва за производството им.

⁶⁸ Теорията за пределната полезност приема за отправна точка нуждите на хората. Позната още като „субективна“ теория на стойността, тя се фокуси-

икономическа школа след 1870 г.⁶⁹ От нея следват възгледите⁷⁰ на неокласицизма, че конкурентните пазари са способни да предложат съвършено справедливи цени.

4.2. Анализ

Идеята за справедливата цена започва от изводите на Аристотел. Истинското щастие според него представлява крайната цел в живота на всеки човек. Тя може да бъде постигната само чрез упражняване на добродетелите и изграждане на морален характер, като се води съзерцателен живот, който ще постави времеви граници на икономическите дейности.⁷¹

Сам по себе си договорът за покупко-продажбата е „въведен за обща полза и за двете страни: доколкото именно единият има нужда от онова, което другият притежава, и обратно... Ала въведеното за обща полза не бива да обременява повече единия в сравнение с другия. Затова договореността между тях трябва да е съобразена с някакво реално равенство. Но количеството на вещите, които хората употребяват, се измерва с дадената им цена: за което са изнамерени и парите...“.⁷²

В съответствие с текстовете на Дигестите⁷³, които определят стойността на една вещь според нейната текуща цена, св. Тома и схоластиците⁷⁴ възприемат виждането, че нейната измеримост се определя изцяло от субективната преценка, воля и желанията на

ра върху индивидуалните предпочитания по отношение на множество стоки и сблъсъка между тези предпочитания с ограниченията, които природата налага на човешките потребности – вж. **Бар, Р., Ф. Тьолон**. Цит. съч., с. 42, 43, 143 – 149; **Landreth, H., D. Colander**. Op. cit., 238 – 250.

⁶⁹ За връзката между схоластиците и австрийската школа – вж. **Върбанов, И.** Късната средновековна схоластика – предвестница на теориите за свободната пазарна икономика. – Икономически изследвания, № 2, 2003, 72 – 88, (https://www.iki.bas.bg/Journals/EconomicStudies/2003/2003_2/4_Verbanov-f.pdf)

⁷⁰ **Landreth, H., D. Colander**. Op. cit., 254 – 281.

⁷¹ **Kern, W.** Returning to the Aristotelian paradigm: Daly and Schumacher. History of Political Economy 15:4. Duke University Press, 1983, 507 – 510.

⁷² **Тома от Аквино**. Сума на теологията. Част II/2. Превод от латински Цочо Бояджиев. С., Изток-Запад, 2009, в. 77, р. 1, с. 1062.

⁷³ D.4.4.16.4; D.19.2.22.3; D.18.1.38.55; D.18.1.14.

⁷⁴ **Baldwin, J. W.** Op. cit., р. 74; **Gordley, J.** The Philosophical Origins ..., 95 – 97.

човек. Св. Тома категорично заявява, че „цената на продаваните вещи не се съобразява с равнището на природата, понеже понякога по-скъпо се продава кон, нежели роб: ами се съобразява с ползата, която те принасят на човека“⁷⁵. Оттук произтичат два извода – икономическата стойност изобщо не представлява някаква метафизична величина, определена на база естествени и вътрешно присъщи свойства (защото в природата човекът винаги е на върха на пирамидата), а напротив – тази дефиниция въвежда обективния характер на ползата, произтичащ от неговите външни качества, но запазва изцяло субективното възприятие на стойността. Качествата и свойствата на вещта са от второстепенно значение и придават стойност, доколкото същите са способни да задоволяват човешките желания и нужди. Ползата зависи от целите, които човек си поставя: оценяването на една вещ, защото задоволява определена нужда, е идентично с това да я оцениш, защото е полезна. В този смисъл нуждата осъществява двойна функция в обмена. От една страна, тя мотивира същата, защото без взаимните нужди хората няма да влизат в обменни отношения, от друга – като единствен стандарт за измеримост, чрез който вещите могат да бъдат сравнени, оценени и разменени.

Основен аргумент в полза на пазара като „лакмус“ за справедливата цена, се открива в историята на продавача, който, докарвайки пшеницата на място, където има недостиг на зърно, знае, че след него идват още мнозина със същия товар. На въпроса може ли тогава да продаде пшеницата на заварената на новото място цена (която в случая е значително висока) или воден от справедливостта, следва да оповести идването на останалите търговци, които пренасят достатъчно количество зърно, което ще предизвика спад на цената, св. Тома отговаря, че след като тяхното пристигане е бъдещо и несигурно събитие, няма да бъде несправедливо, като не огласява това обстоятелство, въпреки че ако го направи, ще бъде добродетелно.⁷⁶ Този пасаж изцяло противоречи на идеята, че схоластиците са първообразът на марксистите и недвусмислено потвърждава, че именно пазарната цена е справедливата. Наистина,

⁷⁵ **Тома от Аквино.** Цит. съч., в. 77, р. 2, с. 1067.

⁷⁶ **Тома от Аквино.** Цит. съч., в. 77, р. 3, 1068 – 1070.

без търсенето като първопричина няма да съществува стойност, но оскъдността на стоките (предлагането) ще го ограничи и насочи в рамките на справедливата цена, която не е константна в нито един момент и на различни места. Тя не може да бъде установена категорично и е винаги променлива именно вследствие на обстоятелството, че е пазарната цена.

Малки и незначителни отклонения в изчисляването на теоретичната и абсолютна справедлива цена при това положение не представлява нарушаване на справедливостта в обменните отношения.⁷⁷

След като обикновената (пазарна) цена, която е неточна, променлива, както и че същата невинаги ще възстанови вложените труд и разходи, как тя гарантира равенството в обмена, т.е. е справедлива? Отговорът на този въпрос се крие в нейния обективен аспект.⁷⁸ Стана ясно, че цената се определя според субективната преценка на конкретните страни в разменното отношение. Въпреки това веднъж определена от всички, тя се преобразува в обективна величина.⁷⁹ Това положение е валидно за всеки един пазар – пазарната цена представлява за индивидуалния продавач и купувач обективна стойност, която не зависи от техните конкретни и специални желания, чувства, интереси, както и личната полезност, която предметът им носи, а от общата оценка на купувачите и продавачите на база нуждата, оскъдността и производствените разходи.⁸⁰ Именно защото е установена по този общ начин (*communis aestimatio*), тя запазва равенството между полученото и даденото. По същата логика, независимо колко разходи ще генерира по пътя си търговецът на пшеница в горепосочения пример, той ще може да таксува само общата оценка на стоката си на местния пазар.

⁷⁷ „Този, който е надвзел, е длъжен да възстанови на ощетения надвзетото, ако щетата е твърде значима. Казвам това, понеже понякога справедливата цена не е точно определена, ами е по преценка, така че увереното наддаване или отнемане не изглежда да нарушава справедливото равенство“, заявява св. Тома в съпоставката с теорията на глосаторите и канонистите за *laesio enormis* – вж. Пак там, в. 77, р. 1, с. 1063.

⁷⁸ Noonan, J. T. Op. cit., p. 87.

⁷⁹ Zimmermann, R. Op. cit., p. 265.

⁸⁰ Gordley, J. The Philosophical Origins ..., p. 97.

Това разбиране е изцяло заимствано и в синхрон с традиционната доктрина на римското право и глосаторите,⁸¹ които признават правилото на D.35.2.63.pr., че нещата придобиват своята стойност именно посредством тяхната обща ползност и оценка, но не и от привързаността или индивидуалната нужда на конкретното лице. Поради тази причина и разликата, която св. Тома, описва: „Затова да продадеш нещо по-скъпо, отколкото то струва, или да го купиш по-евтино, е само по себе си несправедливо и непозволено“,⁸² не е нищо друго освен разлика между цената, платена в конкретната сделка, и цената, която се формира от обществената оценка на една стока (т.е. обикновената пазарна цена).

Но точно защото св. Тома разсъждава върху това, което днес наричаме нормалната конкурентна цена, измамливото представяне на количеството и качеството на стоката заема основно положение, а индивидуалните ценови отклонения на каквото и да било друго основание ще бъдат рядко срещани, което ни довежда до следващата съставна част от доктрината за справедливата цена.

Второстепенните качества на покупко-продажбата се отнасят не към самите стоки в обмена, а спрямо лицата, които са страни по нея, защото „...акцидентално (*покупко-продажбата*) може да е в полза на единия и във вреда на другия: – например ако единият има голяма нужда от някоя вещ, а за другия е болезнено да се раздели с нея (курсив мой)“.⁸³ В този смисъл индивидуалната ползност или увреждане на разменното отношение се оказват решаващи фактори за определянето на конкретната цена, понеже както продавачът, така и купувачът могат да бъдат в неизгодна позиция. Това състояние може да е причина за индивидуална договорка над текущите пазарни условия и цени. Купувачът е вероятно да има необичайна нужда от определена стока – например гладуващ човек, който не може поради обективни причини да отиде до пазара

⁸¹ **Accursius**, Glossa ORDINARIA, to C.4.44.2, to Digest 35.2.63, to C.4.44.4 to auctoritate iudicis (Lyon 1549), цит. по **Gordley, J.** Equality in Exchange. California Law Review, vol. 69, December 1981, № 6, p. 1640; Вж. **Baldwin, J. W.** Op. cit., p. 28.

⁸² **Тома от Аквино**. Цит. съч., в. 77, р. 1, с. 1062.

⁸³ Пак там, в. 77, р. 1, с. 1062.

и да се снабди с храна оттам или има належаща и спешна нужда от обикновено лекарство, което в неговия случай е животоспасяващо. Ако обичайната цена на стоките е 50 единици, състоянието му не може да бъде експлоатирано от продавачите да претендират 5000 единици, защото конкретно за него те струват толкова. По същия начин нуждата на конкретния продавач не може да бъде взета предвид от купувача. Ако продавачът е в състояние на крайна нужда⁸⁴ например от средства, за да изхрани семейството си и желае да продаде пшеница, която на пазара струва 50 единици, той е овластен да я продаде на поне тази цена, а купувачът, който търси изгодна сделка, не може да злоупотребява с положението му и да се опитва да извлече цена под 50 единици. По аргумент на противното, ако неизгодната позиция на продавача, който например трябва да продаде единствения си чифт обувки, доведе до намаляване на договорената цена под пазарната, сделката отново ще бъде несправедлива.

На следващо място, когато пазарът не е в състояние да осигури равновесие и защита на икономически по-слабата страна, тогава цените на стоките следва да бъдат определени отново по общ начин (*communis*) от публичните власти в лицето на принца.⁸⁵ От XVI в. нататък мнозинството от схоластици се обединяват върху идеята, че справедливата цена ще бъде или пазарната цена, или тази, която е фиксирана чрез нарочен законодателен акт на принца.

⁸⁴ Нуждата ще е крайна, когато същата е толкова неотложна и явна, че ако не бъде задоволена, човек неминуемо ще загуби живота си или този на близките си. Такова състояние оправдава дори и кражбата – пак там, в. 32, р. 7, с. 511 – 514 и в. 66, р. 7, 963 – 964.

⁸⁵ Феодалните принцове, които са под властта на Свещената Римска империя и които са достатъчно силни да организират и защитават определена територия, олицетворяват държавата и нацията. Властта на принца е особено силна в италианските градове-държави и полунезависимите германски имперски градове (*Reichsstädte*). В Англия и Франция, въпреки че кралските правителства осъществяват суверенната власт, двете монархии също са оставили местната градска власт преимуществено да осъществява икономическата политика – вж. **Schumpeter, J.** *A History of Economic Analysis*. Great Britain, Routledge Ltd, 2006, 140 – 144; **de Roover, R.** *Op. cit.* p. 428.

Такава ситуация⁸⁶ може да възникне при опити за манипулация на пазарната цена от гилдиите в процеса на предлагането на една стока на пазара, чрез спекулативни продажби или в извънредни ситуации, които са естествени събития, като природни бедствия (суша, пожар и др.), при които рязко възниква недостиг на основни жизнено-необходими стоки⁸⁷ (пшеница, хляб, месо и др. подобни).

5. Заключение

Настоящото изложение идва да разкрие основните елементи, които стоят зад теориите за справедливата цена. Смесването на икономически и етични възгледи от схоластиците в дискусиите за справедливата цена не им позволява цялостен и завършен анализ на икономическите компоненти и връзката между тях. Знаейки кои фактори водят до повишаване и намаляване на цените (търсене и предлагане), те не ги изследват самостоятелно като независими променливи.

През цялото Средновековие човешката алчност и измама⁸⁸ съпътстват икономическите дейности. Схоластиците поставят на първо място справедливостта пред обмена като социално явление, поради което оправдават и институционалната намеса в пазара, която цели заличаване на неравенствата. Вследствие пазарната (настояща) цена е действителната цена на определена стока на определено място и момент, която може да е общо определена в условията на свободна конкуренция или легално установена от официалната власт. В този смисъл функциите на справедливата цена могат да се обобщят в четири категории – да позволи нуждите на индивида да бъдат задоволени; да възстанови направени-

⁸⁶ Вж. **de Roover, R.** Op. cit., p. 424; **Decock, W.** Op. cit., p. 526.

⁸⁷ Такива природни продукти изискват специална почва и местоположение за отглеждане, а земята може да се окаже недостатъчна за задоволяване на действителното търсене. Поради тази причина цялото изнесено на пазара количество може да бъде продадено на онези, които са готови да дадат повече, отколкото е достатъчно за заплащането на рентата на земята, която ги е произвела, заедно с работната заплата за труда и печалбата от капитала, приложени за производството и изнасянето им на пазара, съобразно естествените им норми – **Смит, А.** Цит. съч., с. 63.

⁸⁸ **Hamouda, O., B. Price.** Op. cit. p. 202.

те разходи от страна на предлагането, гарантирайки запазването и нормалното функциониране на обществото; да осигури еднаква оценка и не на последно място – да ограничи експлоатацията на чуждите недостатъци в обмена.

Според всичко гореизложено може да се формира изводът, че за св. Тома справедливата цена е тази, която предоставя възможност на купувачи и продавачи да издържат себе си, семействата си и обществото (невъзможно е да бъде установен какъвто и да било правопорядък, ако хората са мъртви, а съвместният живот и обичта към ближния е качество, най-присъщо за хората), както и да използват практическия си разум, за да открият истински важните и добри неща, които придадат значение, ред и смисъл в съвместния им живот.⁸⁹ И оттук справедливата цена е цената, която ще ангажира справедливия купувач и продавач в доброволния обмен на стоки и услуги и която разумно ще отчете техните блага и интереси, по този начин и тези на по-голямата част от обществото. Защото човек може да живее по правилата на морала и да развива собствените си добродетели, когато е полезен за обществото (например като предлага стоки или услуги). А това е възможно в разменните отношения тогава, когато отдава всекиму дължимото и когато заплаща справедливата цена.

Справедливата цена следва да ни напомни за забравения социален и морален аспект на икономическия живот и за факта, че пазарът и механизмите за формирането на цените в основата си са податливи на смущения и манипулации, а етичните и социалните въпроси са неразривно свързани със стопанската дейност и осигуряването на предметите от жизнена необходимост. Защото, въпреки че на първо място цената е носител на съществена информация, не по-малко важно е, че тя представлява една връзка, обусловена от множество права и от целия механизъм и сфера, в които продавачи и купувачи взаимодействат помежду си.

С помощта на субсидиарното прилагане на римското право като източник на канонични норми размишленията на канонистите по сходен начин са насочени към разработване на действащо

⁸⁹ Вж. **Koehn, D., B. Wilbratte**. A Defense of a Thomistic Concept of the Just Price. *Business Ethics Quarterly*, 22(3), 501 – 526 (doi:10.5840/beq201222332).

на практика правило за установяване на справедливостта в обмена. Те успяват да разграничат лихвата от печалбата на търговеца при продажбите. На база вложен труд, разноси и поет риск се оправдава печалбата на търговците, когато същата не е продиктувана изцяло от тяхната алчност, а се използва като средство за издръжка и прехрана на семейството. В периода от XII до XVII век, когато вследствие на Реформацията в Западна Европа завършила с Тридесетгодишната война (1618 – 1648), се обособява протестантското течение в западното християнство, което поставя основите на съвременния капитализъм, представителите на средновековната схоластика осъществяват значителен напредък в икономическата мисъл и етика. С помощта на канонистите и глосаторите теолозите, на базата на икономическите явления и отношения на обмена, се стремят да изградят морални правила за поведението на справедливия и добродетелен човек. Независимо че схоластиците не успяват да направят пряка връзка между факторите, обуславящи справедливата цена, и да изградят самостоятелна икономическа теория за стойността, те осъществяват прехода между древната и модерната икономическа мисъл и неслучайно могат да се считат за основоположници на модерните икономически направления за функционирането на пазара, понятието за стойност и антитръстовото законодателство срещу възможните злоупотреби с господстващо положение.

ТРУДОВО

 **ПРАВО** 

ТРУДОВА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВА МОБИЛНОСТ. ОСОБЕНИ ПРАВИЛА ПРИ НАЕМАНЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИ РАБОТНИЦИ В БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Ярослава Генова

Резюме: Статията е посветена основно на правната уредба на трудовата миграция по смисъла на Закона за трудова миграция и трудова мобилност. В нея на първо място се изясняват значението и съдържанието на новия за българското трудово право легален термин „трудова миграция“. Разгледани са особените правила при наемане на чуждестранни работници в България във връзка с основните видове разрешения за достъп на чужденци от трети държави до българския пазар на труда.

Ключови думи: трудова миграция, чужденец от трета държава, единно разрешение за пребиваване и работа, Синя карта на Европейския съюз, трудова мобилност

LABOUR MIGRATION AND LABOUR MOBILITY. SPECIAL RULES FOR THE EMPLOYMENT OF FOREIGN WORKERS IN BULGARIA

Assoc. Prof. Yaroslava Genova, PhD

Abstract: The paper mainly deals with the legal framework of labour migration within the meaning of the Labour Migration and Labour Mobility Act. It first clarifies the meaning and substance of the new legal term for the Bulgarian labour law, ‘labour migration’. The special rules for hiring third-

country national workers in Bulgaria in relation to the main types of access permits to the Bulgarian labour market have been examined.

Key words: labour migration, third-country national, Single permit, European Union Blue Card, labour mobility

1. Трудовата дееспособност на чужденците в Република България

Гражданство и трудова дееспособност

1. Утвърденото до момента в трудовоправната доктрина становище беше, че според българското трудово законодателство чуждото гражданство или положението на апатрид не са основание за ограничаване по принцип на трудовата дееспособност¹.

Единствено за заемане на определени специфични длъжности или за изпълнение на някои видове работи съответните специални закони поставят изискване работникът или служителът да притежава българско гражданство. Например при комплектоване на корабен екипаж на търговски кораб, плаващ под български флаг, според чл. 88, ал. 1 от Кодекса на търговското корабоплаване се изисква не по-малко от 25 на сто от длъжностите на управленско и оперативно ниво и не по-малко от 25 на сто от длъжностите на изпълнителско ниво да бъдат заети от български граждани. Съгласно алинея 4 на същата разпоредба капитанът и главният механик задължително трябва да бъдат български граждани или граждани на държава, членка на Европейския съюз (ЕС) или държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство (СЕИП) или на Конфедерация Швейцария.

Лицата, които са граждани на държава, членка на ЕС и на държавите от СЕИП, са напълно приравнени на българските граждани по отношение на трудовата дееспособност и на реда за нейното упражняване. Това е пряко проявление на основното право на

¹ **Мръчков, В.** Трудово право. 9-о изд. С., Сиби, 2015, с. 184 – 185; в същия смисъл и **Мръчков, В.** Трудово право. 10-о изд. С., Сиби, 2018, с. 18 – позоваванията ми по-нататък са към десетото издание на учебника. Вж. още **Средкова, К.** Трудово право. Специална част, Дял I. Индивидуално трудово правоотношение. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2011, с. 34.

гражданите на Европейския съюз на свободно движение, обвързано с принципа на забрана за дискриминация на основата на националността на която и да е друга държава членка.²

2. Гражданството на лицата, които не се ползват от правото на свободно движение в ЕС, се отразява съществено на възможността за упражняване на трудовата им дееспособност в България. То обуславя реда за наемането им на работа по трудово правоотношение. Доскоро този ред беше предвиден в глава 8 от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ)³. Тези текстове бяха отменени от 21.05.2016 г.

Действащата законова правна уредба по отношение на процедурите за наемане на работа на чужденци и лица без гражданство у нас се съдържа в Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ), в сила от 21.05.2016 г.⁴. Издаден е и Правилник за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ППЗТМТМ), в сила от 30.09.2016 г.⁵.

*Забрана за достъп до пазара на труда
и трудова дееспособност*

3. Според чл. 8, ал. 1 от новия ЗТМТМ две категории граждани на трети държави са лишени от право на достъп до пазара на труда. Това са тези, които имат виза за краткосрочно пребиваване в Република България, освен в случаите на сезонна работа до 90 дни без прекъсване на всеки 12-месечен период. Също и тези, които имат разрешение за продължително пребиваване в Репуб-

² **Rodière, P.** Traité de droit social de l'Union Européenne. 3-e éd. P., LGDJ, 2022, 261 – 267, 280 – 284.

³ Обн. ДВ, бр. 112 от 29.12.2001 г.; **Средкова, К.** Трудово право. Специална част. Дял I, с. 68.

⁴ **Колчаков, А.** Новият Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност, Труд и право, 2016, № 5, 47 – 56.

⁵ **Колчаков, А.** Новият Правилник за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (trudipravo.bg/knigi/10-bestmat/informacionen-buletin-po-truda/2768-noviyat-pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-trudovata-migratsiya-i-trudovata-mobilnost).

лика България на някое от основанията по чл. 24, ал. 1, т. 2⁶, 6 – 8⁷, 10⁸, 14⁹, 16¹⁰, 19¹¹ и 20¹² от ЗЧРБ. Българската държава има

⁶2. осъществяват търговска дейност в страната по законоустановения ред, като в резултат на тази дейност са разкрити най-малко 10 работни места на пълно работно време за български граждани, поддържани за срока на пребиваването, освен когато е уговорено друго в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, като изискването е валидно за всеки един съдружник поотделно; същите условия се прилагат и за всеки управител поотделно;

⁷ 6. са представители на чуждестранно търговско дружество с регистрирано, след проверка и оценка на представени документи относно икономическата активност и данъчната изрядност на чуждестранното дружество за период от две години преди регистрацията на представителството, както и на документи относно неговите планирани дейности, от Българската търговско-промишлена палата търговско представителство в Република България; разрешение за продължително пребиваване могат да получат не повече от трима представители за всяко чуждестранно търговско дружество; Българската търговско-промишлена палата своевременно уведомява дирекция „Миграция“ при промяна в обстоятелствата по регистрацията на представителството;

7. са финансово осигурени родители на български гражданин или на чужденец, който притежава разрешение за постоянно пребиваване, когато документите, удостоверяващи семейните връзки, които произхождат от чужбина, са признати или допуснати за изпълнение и са регистрирани по реда на българското законодателство;

8. са постъпили на продължително лечение в лечебно заведение, разполагат с достатъчно финансови средства за лечение и издръжка, за да не бъдат в тежест на социално-осигурителните системи, и здравословното им състояние налага за тях да бъдат полагани непрекъснати грижи от квалифициран медицински персонал.

⁸ 10. са получили право на пенсия съгласно законодателството на Република България, държавата си на произход или друга държава и разполагат с достатъчно средства за издръжка в страната.

⁹ 14. са други членове на домакинството на чужденец по чл. 23а, ал. 3 или негови частни домашни помощници.

¹⁰ 16. желаят да извършват дейност с нестопанска цел след разрешение от Министерството на правосъдието при условия и по ред, определени с наредба на министъра на правосъдието, съгласувано с министъра на вътрешните работи и с председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, или са получили положително становище от дирекция „Вероизповедания“ на Министерския съвет по реда на Закона за вероизповеданията – в

суверенното право да изисква и да наложи по този начин спазването на първоначалната цел на пребиваването, която е станала основание то да бъде разрешено на чужденеца.

Получаването на статут, посочен в чл. 8, ал. 1, т. 1 или т. 2 ЗТМТМ, води до пълна отмяна на трудовата дееспособност на чуждия гражданин според българското трудово право. След като е а priori изключена възможността да му бъде издаден какъвто и да било вид разрешение за работа, докато пребивава в Република България с краткосрочна виза или с разрешение за продължително пребиваване на едно от посочените основания, то той не разполага с признатата от КТ способност лично да придобива и да упражнява права, и да поема и изпълнява задължения, свързани с отдаването под наем на работната му сила на местен работодател. Всеки подписан от него трудов договор за работа в България ще бъде недействителен поради противоречие със закона, освен ако не е с чуждестранен работодател. Такъв договор осъществява и

качеството им на чуждестранни религиозни служители, поканени от централните ръководства на регистрираните вероизповедания.

¹¹ 19. са вложили сума, не по-малка от 600 000 лв. – за всеки чужденец, за придобиване на право на собственост върху недвижими имоти на територията на Република България или чужденецът е собственик на повече от 50 на сто от капитала на българско търговско дружество, вложил е същата сума в капитала на дружеството и в резултат на това дружеството е придобило правото на собственост върху недвижими имоти в страната на тази стойност; към датата на подаване на заявлението за разрешение за продължително пребиваване чужденецът или юридическото лице трябва да е изплатило напълно сумата, която да е постъпила по сметка в българска лицензирана кредитна институция, а ако имотите са придобити със заемни средства, непогасената част от заема не трябва да надвишава 25 на сто.

¹² 20. са извършили инвестиция в икономически необлагодетелствани региони по смисъла на Закона за насърчване на инвестициите чрез внасяне в капитала на българско търговско дружество на не по-малко от 250 000 лв., като чужденецът е съдружник или акционер с поименни акции и притежава не по-малко от 50 на сто от капитала на дружеството и в резултат на вложението са придобити нови дълготрайни материални и нематериални активи на стойност не по-малко от 250 000 лв. и са разкрити най-малко 5 работни места за български граждани, поддържани за срока на пребиваването, удостоверено от Министерството на иновациите и растежа.

състав на административно нарушение както за работодателя, така и за самия чужденец, съобразно чл. 75а, ал. 3, 5 и 6 ЗТМТМ.

Следователно може да твърдим, че българското трудово право вече съдържа не една¹³, а две хипотези на отменяне на трудовата дееспособност – поставянето под пълно запрещение по чл. 5, ал. 1 ЗЛС и забраната за достъп до пазара на труда по отнoшение на граждани на трети държави на основание по чл. 8, ал. 1 ЗТМТМ.

4. Разрешеното право на достъп до пазара на труда на работник – гражданин на трета държава, може да бъде и отнето в хипотезите по чл. 12, ал. 1 ЗТМТМ. Основанията са две. Първото е, когато се установи, че за предоставянето на достъп до пазара на труда са представени неверни данни. Второто, когато контролните органи на Министерството на труда и социалната политика установят, че заетостта на гражданина на трета държава не съответства на посочените длъжност, място на работа, работодател или местно лице, приемащо на работа командирован или изпратен работник или служител от трета държава.

Въпросът дали отнемането на достъпа на чужденеца до пазара на труда следва да се приеме за отменяне или само за ограничаване на трудовата му дееспособност в България изглежда спорен. От анализа на чл. 11 ЗТМТМ не става ясно дали работникът, гражданин на трета държава, с отнето разрешение за достъп до пазара на труда, би могъл да получи ново разрешение или това право му се отнема за определен срок.

Ако приемем първата теза, то отнетият достъп до пазара на труда би трябвало да се смята за временно ограничаване на трудовата дееспособност въз основа на административен акт, тъй като отнетото разрешение не позволява продължаване на работата по трудовото правоотношение, в което се е намирал чужденецът. Ако се възприеме втората теза, последицата е временно отменяне на самата трудова дееспособност, защото чужденецът, освен конкретното разрешение, загубва и възможността да получи друго за какъвто и да е наеман труд при български работодател.

¹³ **Мръчков, В.** Трудово право..., 185 – 186; **Средкова, К.** Трудово право. Специална част. с. 32.

По тълкувателен път може да се стигне до извода, че отнетото предходно разрешение за работа е основание за отказ за предоставяне на нов достъп до пазара на труда, защото се съдържа в широко формулираната хипотеза на чл. 11, ал. 1, т. 10 ЗТМТМ: „работникът – гражданин на трета държава, е санкциониран за незаконна трудова дейност в предходен 5-годишен период или съгласно представените документи е работил незаконно в Република България при предишно пребиваване или към момента на подаване на заявлението“. А основанията за отнемане на разрешен достъп до трудовия пазар, предвидени в чл. 12, ал. 1 ЗТМТМ, несъмнено представляват и административни нарушения на ЗТМТМ по общия състав на чл. 78, ал. 1 ЗТМТМ.

Следователно при чужденците с отнет достъп до пазара на труда, също като при онези, за които достъпът изобщо не е разрешен, има загуба на трудовата дееспособност по българското трудово право.

2. Приложим закон към работата на чужденците в Република България

5. Приложното поле на ЗТМТМ излиза отчасти и извън предмета на трудовото право, тъй като регулира всички възможни начини за достъп на работници – граждани на трети държави, до българския пазар на труда, включително чрез извършването на дейност на свободна практика. ЗТМТМ съдържа също някои разпоредби, свързани със заетостта на български граждани в чужбина, включително при свободното им движение в рамките на ЕС. Специална глава – пета, е посветена на общи въпроси, свързани с двустранното регулиране на заетостта между Република България и трети държави.

Това богато съдържание показва кодификационен стремеж¹⁴ на законодателя за регулиране на всички възможни хипотези на трудови правоотношения с международен елемент и свързаните с тях правни въпроси. Въпреки това трябва да се подчер-

¹⁴ За сравнение във Франция например имиграционното законодателство е обединено от 2003 г. в Кодекс за влизането и престоя на чужденци и за правото на убежище – Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

тае, че ЗТМТМ е източник на националното трудово право, а не на международното частно трудово право. Не са такива неговите цели и съдържание.

6. По отношение на уредбата на трудовите правоотношения с международен елемент тук е мястото да се припомним една основна разпоредба в областта на определянето на приложимото материално трудово право. Член 10 от Кодекса на труда (КТ)¹⁵ е нормата, според която, на първо място, се определя кога българският трудов закон е приложим по отношение на трудовото правоотношение с международен елемент. Чл. 10, ал. 1, първата хипотеза, и ал. 2, втората хипотеза¹⁶ КТ установяват *lex loci laboris* като основна привръзка за посочване на КТ като източник на приложимо право. Когато мястото на работа е в Република България, то приложим е българският КТ, без оглед националността на работника или служителя и на работодателя, доколкото не е предвидено друго в закон или в международен договор, който е в сила за Република България.

Член 6 ЗТМТМ само изрично потвърждава действието на тази привръзка, когато работникът не е гражданин на ЕС, а работодателят е местен¹⁷: „Трудовите и осигурителните отношения на работниците – граждани на трети държави, наемани от местни работодатели, както и на извършващите дейност на свободна практика се уреждат при условията и по реда на българското трудово и осигурително законодателство“. Нормата изисква корективно тълкуване поради общата си формулировка относно две свършено различни форми на полагане на труд – трудово правоотношение и дейност на свободна практика. За втория вид труд приложимо е само българското осигурително право, но не и трудовото право, предвид отсъствието на трудово правоотношение.

Съгласно чл. 10, ал. 2 КТ, първа хипотеза, ако трудът се полага от български граждани и граждани на ЕС, държавите от СЕИП

¹⁵ Мръчков, В., К. Средкова, А. Василев. Коментар на Кодекса на труда, 12-о изд. С., Сиби, 2016, 93 – 97; Мръчков, В. Трудово право..., 121 – 122.

¹⁶ „...както и на чужди граждани на работа в България“.

¹⁷ Определението за „местен работодател“ се съдържа в §1, т. 11 ДР ППЗТМТМ.

или Конфедерация Швейцария в друга държава, извън ЕС и страните от СЕИП и Конфедерация Швейцария, в чуждо или смесено предприятие, но при изпращане от български работодател или за български работодатели в чужбина (чл. 10, ал. 1, втора хипотеза КТ), прилагането на КТ следва от националността на работодателя-*lex domicilii*, доколкото не е предвидено друго в закон или в международен договор, който е в сила за Република България.

7. Тези две привръзки могат да се дерогират съгласно чл. 10, ал. 3 КТ и чрез договор между страните по трудовото правоотношение с международен елемент за избор на приложимо трудово законодателство на друга държава. Изборът на законодателство е валиден, само ако не води до лишаване на работника или служителя от защитата, която му осигуряват императивни по-благоприятни норми на трудовото законодателство на държавата, където или откъдето обичайно се полага трудът (чл. 10, ал. 4 КТ).

Формулировката на чл. 6 ЗТМТМ не съдържа изрично потвърждение на възможността за избор на приложим трудов закон. Но няма основание да се мисли, че тази норма се съотнася към чл. 10 КТ като специална към обща. Трудовото правоотношение между местен за България работодател и работник или служител, който е гражданин на трета държава¹⁸, е на общо основание трудово правоотношение с международен елемент. Следователно липсва аргумент¹⁹ страните по него да бъдат изключени от обхвата на чл. 10, ал. 3 и 4 КТ и лишени от правата и задълженията, предвидени в тези норми за страните по трудови правоотношения с международен елемент. Още повече че в правната доктрина²⁰ вече е обоснована теза за приоритета на волята на страните – *Lex voluntatis*, дори по отношение на основната привръзка *Lex loci*

¹⁸ По смисъла на §1, т. 4 ДР на ЗТМТМ това е всяко лице, което не е гражданин на Република България и не е гражданин на държава, членка на ЕС, или на държава, страна по СЕИП, или на Конфедерация Швейцария.

¹⁹ За сравнение вж. също **Coursier, Ph.** La mobilité internationale en questions, P., LexisNexis, 2017, 21 – 40.

²⁰ Първо в правната доктрина на по-старите държави членки на ЕС. В този смисъл вж. **Auzero, G., E. Dockès.** Droit du travail. 28-e éd. P., Dalloz, 2014, 64 – 68.

laboris, съдържаща се в самия чл. 10 КТ, по аргумент от чл. 96 от Кодекса на международното частно право (КМЧП)²¹.

3. Понятие за трудова миграция по смисъла на Закона за трудова миграция и трудова мобилност

Трудовата миграция като легален термин

8. Термините трудова миграция и трудова мобилност са легални, тъй като специалният закон ги съдържа в наименованието си и ги използва в отделните разпоредби. Липсват обаче легални определения за тях. Това може да се посочи като слабост на уредбата, защото тези две понятия са напълно нови, не са били утвърдени в трудовоправната българска терминология нито чрез доктрината, нито чрез практиката преди приемането на ЗТМТМ. Освен това техният правен смисъл далеч не съвпада с общоупотребимите значения на съществителните имена „миграция“ и „мобилност“ в говоримия български език. Прилагателното „трудова“, добавено към тях, също само по себе си не допринася за терминологичната яснота от гледна точка на правото. Не става въпрос и за директна езикова заемка от чуждестранна трудовоправна терминология. При отсъствието на законови дефиниции остава съдържанието на понятията трудова миграция и трудова мобилност да се извлече на базата на множеството законови норми, чрез които ЗТМТМ ги урежда.

9. Трудовата миграция, на първо място, е социален феномен, понятие от сферата на икономиката, на социалната политика, на международното право.

Трудовата миграция, която е предмет на уредба в ЗТМТМ, е вид законна миграция. Тя е само от вида „входяща“ миграция. Глава пета на ЗТМТМ само потвърждава правото на българските граждани да работят в друга държава извън ЕС, но не регулира този вид „изходяща миграция“²². Към него са приложими нацио-

²¹ Мръчков, В. Трудово право..., 118 – 119, и специално с. 119, бел. № 1.

²² Единствено във формулировката, съдържаща се в чл. 61, ал. 1 ЗТМТМ – „международни договори за регулиране на трудовата миграция с трети държави, както и в областта на заетостта“, си служи с термина „трудова миграция“ в сравнително пълен смисъл, който обхваща двустранна мигра-

налното законодателство на приемащата държава и/или с международен договор за обмен на работна сила между тази държава и Република България.

Като хипотези на „трудова миграция“ в глава втора на ЗТМТМ се уреждат всички ситуации, изискващи разрешен достъп до българския пазар на труда на граждани от трета държава, т.е. от държава извън държавите, членки на ЕС, държавите от СЕИП и Конфедерация Швейцария. Достъпът на чужденци от трети държави до българския пазар на труда може да бъде разрешен и да се осъществи на четири основания (чл. 5, ал. 1 ЗТМТМ):

1. наличие на сключен трудов договор с местен работодател, като тук се включва отделно и трудовият договор за сезонна работа;
2. работа като командирован или изпратен работник или служител в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България;
3. преместване по вътрешнокорпоративен трансфер;
4. извършване на дейност на свободна практика.

Изводът е, че законодателят не ограничава трудовата миграция само до хипотезите, в които чужденецът от трета държава полага наемен труд на територията на Република България по трудово правоотношение с български работодател. Трудовата миграция включва и работа без наличие на сключен у нас трудов договор – командироването и изпращането в рамките на предоставянето на услуги, вътрешнокорпоративния трансфер и дори дейността на свободна практика като самонаето лице.

10. Тук се повдига един неизяснен в трудовоправната теория въпрос. Следва ли като „трудова миграция“ да се означават всички случаи на работа на чужденци от трети държави в България под някоя от изброените форми или терминът се отнася само до хипотезите, в които съответната трудова дейност може да се извършва след получаване на разрешение за работа. Ако се възприеме първата възможност, трудовата миграция е синоним на „всяко участие

ция между България и трети държави. И все пак дори тук терминът „трудова миграция“ не е използван в пълното му значение – вж. изложение № 12.

на чужденци от трети държави на българския пазар на труда“. Потясното значение на термина съвпада с „разрешен достъп на чужденци от трети държави до българския пазар на труда“.

От систематичното тълкуване на ЗТМТМ може да се направи извод, че законодателят се е ръководил от по-широкото разбиране. Общите разпоредби на глава втора, използваща в заглавието си термина трудова миграция, съдържат норми, отнасящи се както до работата на чужденци от трети държава с разрешение, така и до хипотези, при които това не е необходимо (чл. 8, ал. 3 и чл. 9, ал. 1 ЗТМТМ) или не е от значение (чл. 6 и чл. 10 ЗТМТМ).

Следва да се има предвид и глава трета „Равно третиране“. Според нейния чл. 49, ал. 1 на трудещите се в България чужденци от трети държави, за които не е необходимо да имат разрешение за достъп до пазара на труда, не са признати на общо основание всички права и задължения според българските закони и международните договори, по които Република България е страна, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство. Това означава, че законодателят отчита, че те са в хипотеза на трудова миграция, и нюансира областите за равно третиране по начин, идентичен с този за притежаващите разрешения (чл. 50, чл. 50 а ЗТМТМ).

11. Изразеното разбиране се основава и на определението за „работник мигрант“, което се съдържа в Конвенцията за защита на правата на мигранти работници и членове на техните семейства, приета от ООН през 1990 г.²³ – лице, което „ще бъде заето, е заето или е било заето със заплащана дейност в държава, в която няма гражданство“ (Член 2.1). Докато българският легален термин „трудова миграция“, както беше вече изяснено, обхваща и самонаетите лица.

Конвенцията на Международната организация на труда № 97 от 1949 г. за миграция с цел трудова заетост в текстовете на оригиналните два езика също не използва термин, еквивалентен на „трудова миграция“ по смисъла на ЗТСМ. Този международен договор, който не е и ратифициран от Република България, борави с определение на „работник мигрант“. От това следва, че трудова

²³ **Мръчков, В.** Международно трудово право. С., Сиби, 2000, 180 – 184.

миграция има винаги, когато трудещият се може да бъде квалифициран като мигрант. Трябва обаче да се подчертае, че по смисъла на чл. 11 на КМОТ № 97/1949 г. не се приемат за мигранти лицата, извършващи дейност за своя сметка, упражняващи свободни професии или артисти.

Това сравнение с терминологията на посочените международни актове също потвърждава извода, че и по смисъла на вътрешното ни право, в частност на ЗТМТМ, понятието „трудова миграция“ трябва да се тълкува в по-широкия му възможен смисъл, а не само като ситуация на лице с разрешен достъп до българския пазар на труда.

Трудова миграция и трудова мобилност

12. Възможно най-общият смисъл на понятието „трудова миграция“ е „движение на работна сила от една страна в друга“²⁴. Този термин може да описва следователно и свободното движение на гражданите на ЕС с цел работа в друга държава членка. Именно това разбиране е било застъпено в българската трудовоправна доктрина, тъй като Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността изрично е посочен сред регионалните източници на международноправната уредба на закрилата на трудещите се мигранти²⁵.

След приемането на ЗТМТМ обаче така установеното в доктрината понятие за „трудова миграция“ се явява много по-широко от легалното понятие „трудова миграция“. ЗТМТМ въвежда като втори термин, наред с „трудова миграция“, изразът „трудова мобилност“, като очертава и неговото специфично съдържание. Трябва да се отбележи, че този избор на законодателя не е безспорно точен и подходящ. И „миграция“²⁶, и „мобил-

²⁴ **Мръчков, В.** Международно трудово право, с. 180.

²⁵ Пак там, с. 181.

²⁶ Labour migration: Movement of persons from one state to another, or within their own country of residence, for the purpose of employment. „Движение на хора от една държава в друга или в рамките на собствената им държава на пребиваване за целите на упражняване на заетост“ – това е дефиницията от сайта на Европейската комисия (<https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/>)

ност“²⁷ са чуждици в българския език. А техните еквиваленти в правния език на други държави не се използват само в едно значение, още по-малко в значения, съвпадащи с тези, с които ги е натоварил българският законодател в ЗТМТМ²⁸. Не може да не

european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/labour-migration_en)

²⁷ Определението за трудова мобилност в английския език е пределно широко: степената, в която хората са способни или желаят да се преместят от една работа на друга, или от едно място на друго с цел работа – „the degree to which people are able and willing to move from one job to another or from one area to another in order to work“ – <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/labour-mobility>

²⁸ Така например във френската правна литература терминът „mobilité“ се среща и в словосъчетанието „mobilité internationale“ като синоним на „трудова миграция“ в най-широк смисъл – така в **Coursier, Ph.**, *La mobilité internationale en questions*, Op. cit.; също и в **Miné, M.** *Le droit social international et européen*, Eyrolles, 2-е éd., 2013, р. 207, 214 – 215, където „мобилност“ означава и свободното движение на работници в ЕС, и работата на френски граждани в трети държави. Вж. също и **Hennion, S. et al.** *Droit social européen et international*, 1-е éd. P., PUF, 2010, р. 77, р. 213 etc., се използва терминът „работници мигранти“ за граждани на други държави, но терминът „мобилност“ е употребен също в най-общ смисъл както по отношение на мигрантите, така и по отношение на свободното движение и работа на гражданите на ЕС, включително и за командироването и изпращането им в рамките на предоставянето на услуги. **Servais, J.-M.** *Droit social de l'Union Européenne*. 3-е éd. Bruxelles, Bruylant, 2017, р. 133 – инцидентно използва термините „мигранти“ и „миграция“ по отношение на упражняването на свободата на движение на работниците в ЕС, но като цяло не използва термин, еквивалентен на „мобилност“, за да означава полагане на труд в друга държава членка. Напротив, при Servais терминът „mobilité professionnelle“ е използван девет пъти в учебника, но с него само в някои случаи се назовава осъществяването на работа в друга държава членка, докато в други – само промяна на вида работа или на мястото на работа в рамките на една и съща държава. Тоест „mobilité“ е използвана не като специфичен трудовоправен, още по-малко легален термин, а със значението, което думата има в социологията, която различава географска мобилност и професионална мобилност, съответстващи на смяна на местоживеенето и на смяна на вида икономическа дейност: *Changement de lieu de résidence (mobilité géographique), ou d'activité économique (mobilité professionnelle)*. [Le Fonds national de l'emploi décerne un certain nombre d'aides à la mobilité.] (<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/mobilit%C3%A9/51890>).

отбележим например, че Европейският център за социална политика и изследвания²⁹ определя като „трудова мобилност“ само трансграничните ситуации на командироване, на временна и на сезонна работа. За всички други хипотези на временно или постоянно движение на работници, както в рамките на ЕС, така и от трети държави, се използва определението „трудова миграция“.

13. Като „трудова мобилност“ по смисъла на глава четвърта „Трудова мобилност в Европейския съюз“, и по-конкретно на чл. 55, ал. 1 ЗТМТМ, са посочени хипотезите, в които става въпрос за упражняване на правото на свободно движение: 1. на български работници в рамките на територията на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, както и 2. на работници – граждани на друга държава – членка на Европейския съюз, държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария в рамките на територията на Република България.

Това право на свободно движение е гарантирано от чл. 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз и се осъществява в съответствие с Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ, L 141/1 от 27 май 2011 г.).

14. Всички въпроси, свързани с упражняване правото на свободно движение на работници, се обсъждат в Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ). Основното при упражняването на свободното движение на работници в ЕС е да не се наруши фундаменталният по отношение на тази свобода принцип на равно третиране, без оглед коя държава членка са наетите лица. По тази причина Министерството на труда и социалната политика (МТСП) планира, координира и чрез Агенцията по заетостта (АЗ) осъществява дейността по насърчаване, анализ, наблюдение и подкрепа на равното третиране

²⁹ European Centre for Social Welfare Policy and Research (<https://www.eurocentre.org/domains/labour-mobility>)

на работниците от Европейския съюз и на членовете на техните семейства при упражняване на правото им на свободно движение.

15. Тъй като няма специфични изисквания, нито правила относно реда за наемане на работа на лицата, осъществяващи трудова мобилност в България, единствените разпоредби на ЗТМТМ по отношение на мобилността – чл. 58 и 59 ЗТМТМ, са препращащи. Гражданите на другите държави членки могат да ползват посреднически услуги и други права, свързани с намиране на работа в България по правилата на ЗНЗ. По отношение на работата при приемащо българско предприятие на командирова-ни или изпратени работници или служители от други държави членки важат правилата на чл. 121а, ал. 1, т. 2, ал. 2, т. 2, ал. 5 и 6 КТ и подзаконовата нормативна уредба.

16. В изяснения смисъл трудовата мобилност трябва да се различава от работата на български граждани в трети държави, което е изходяща трудова миграция. Тя може да се осъществява чрез посредничество от АЗ, особено за работа в държави, с които Република България има сключени двустранни споразумения за заетост. Важно е да се знае, че частните посреднически услуги за намиране на работа в чужбина се осъществяват само след получаването на разрешение и списъкът с лицензираните посредници е достъпен на интернет страницата на Агенцията по заетостта³⁰. Там се публикуват и заповедите за прекратяване на регистрацията на даден посредник за работа в чужбина. Работата в чужбина, която лицата си намират сами, намясто, но по-често намират чрез нелицензирани „посредници“ и многообещаващи обяви, крие рискове от попадане в мрежите за трафик на хора с цел трудова или друг вид експлоатация.

Общи принципи на трудовото право, приложими към трудовата миграция и трудовата мобилност

17. Основните принципи на българското трудово право важат в областта на вътрешноправното регулиране на трудовата миграция и на трудовата мобилност.

³⁰ Чл. 28 ЗНЗ.

Чл. 2 ЗТМТМ изрично прокламира разпростирането и прилагането на принципа на недискриминация³¹ и по отношение на правата и задълженията на осъществяващите миграция и/или мобилност с цел работа български и чужди граждани, както и лица без гражданство. Това е необходима разпоредба, тъй като хипотезите на миграция и на мобилност не съвпадат изцяло с периоди на съществуване на трудово правоотношение. Така например чл. 8, ал. 3 КТ забранява дискриминацията при самото осъществяване на трудовите права и задължение. Той става приложим за наетия в България мигрант едва след като той реално постъпи на работа.

Ситуацията на трудова миграция обаче се поражда по-рано – от момента, в който лицето предприеме първите действия, за да получи достъп до българския пазар на труда. В някои случаи тя продължава и след края на трудовото правоотношение с местния работодател, ако мигрантът има право да продължи да търси работа на българска територия или е предприел действия за смяна на работодателя. Осъществяващите миграция и мобилност не трябва да бъдат дискриминирани в хода на всички етапи и процедури, свързани със започването на работа в България или в друга държава членка, а не само при осъществяване на конкретното трудово правоотношение.

18. Друг особено важен основен принцип на трудовото право – социалният диалог, под формата му на тристранно сътрудничество, има особено важна роля при регулирането на достъпа на чужденците до българския пазар на труда.

Към министъра на труда и социалната политика е създаден и действа Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност (чл. 4 ЗТМТМ). Той се състои от равен брой представители на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от представители на министерства, агенции, комисии, както и на органите за местно самоуправление.

³¹ Мръчков, В. Трудово право..., 69 – 75; Rodière, P. Traité de droit social de l'Union Européenne..., 230 – 240.

Макар да е консултативен орган, НСТМТМ има важна роля, тъй като участва в консултациите, свързани с определянето на държавната политика в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията на чужденци. С негово участие се разглеждат и всички въпроси във връзка с прилагането на ЗТМТМ (чл. 3, ал. 3 ЗТМТМ).

Когато се обмисля нуждата от налагане на ограничения на достъпа на работници – граждани на трети държави, до пазара на труда, включително на висококвалифицираните и на лицата, извършващи дейност на свободна практика, съобразно състоянието, развитието и обществените интереси на пазара на труда, министърът на труда и социалната политика трябва да проведе консултации в Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност (чл. 3, ал. 2 ЗТМТМ).

4. Особени правила при наемане на работници от трети държави в Република България

19. Условието за работа на чужденци от трети държави на територията на Република България се определят от действащото национално законодателство в областта на трудовата миграция, чиято цел е да осигурява защита на националния трудов пазар и да гарантира трудовите права на българските граждани и на работещите чужденци в съответствие със законодателството и практиката на Европейския съюз в областта на трудовата миграция от трети страни.

В ЗТМТМ се поставят определени ограничения и изисквания за достъп до българския пазар на труда по отношение на гражданите на трети държави.

20. Основното законово ограничение за работа на чужденците у нас няма трудовоправна същност, а е от публичноправен порядък. Гражданите на трети държави могат да извършват трудова дейност на територията на Република България само ако пребивават на законно основание на територията на страната. Според чл. 13, ал. 1 ЗТМТМ не се разрешава наемането на работа на незаконно пребиваващи на територията на Република България граждани на трети държави. Тази забрана важи и спрямо местните, и спрямо чуждестранните работодатели, които имат дейност на местна почва.

Но работата в нарушение на посочената забрана също е хипотеза на трудова миграция. Това може да се обоснове с факта, че законодателят е уредил не само административнонаказателна отговорност за нарушаването ѝ (чл. 77 ЗТМТМ), но и известна защита на правото на трудово възнаграждение и правото на социално осигуряване на незаконния мигрант (чл. 13, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 ЗТМТМ)

21. Започването на каквато и да е трудова и професионална дейност означава включване на чужденеца в българския пазар на труда. Достъпът до този пазар в повечето случаи не е свободен, а е обусловен от предварителното снабдяване със съответен вид разрешение, съобразно основанието и формата на полагане на желания от чужденеца труд.

22. Работниците – граждани на трета държава, с разрешен достъп до пазара на труда могат да работят по трудово правоотношение или като командировани или изпратени в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България – само за местния работодател или местното лице, приело на работа командировани или изпратени работници или служители, и за посочените в разрешението, издадено от компетентните органи, място, длъжност и срок на работа (чл. 7, ал. 2 ЗТМТМ).

Това е едно конкретно ограничение на свободата на труда, което има своето основание в защита на по-висш публичен интерес. Той е свързан със състоянието на националния пазар на труда и ангажимента, произтичащ за държавата от чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България – да се грижи за осъществяване на правото на труд на гражданите. Наемането на законно пребиваващ в Република България чужденец, за който няма издадено разрешение за работа, е административно нарушение, за което отговорност носят и чужденецът по чл. 75а, ал. 1 ЗТМТМ, и наелият го субект по чл. 75а, ал. 2 ЗТМТМ.

Разрешения за работа на чужденци

23. В ЗТМТМ са уредени седем типа разрешения. Най-подробно в последващото изложение ще бъдат разгледани редът и условията за издаване на първото от тях. То играе ролята на основна предварителна предпоставка за сключване на действителен трудов договор между български работодател и кандидат за

работа с гражданство на трета държава. Необходимостта от снабдяването с него е главната особеност при наемането на чужденеца по трудово правоотношение. Тук може да се направи аналогия с други предварителни разрешителни процедури, които трудовото право познава и урежда – например приемането на работа на лица от 16 до 18 години (чл. 303, ал. 3 КТ)

Единно разрешение за пребиваване и работа (ЕРПР)

24. За да може да бъде нает по трудов договор с български работодател, чужденецът от трета държава трябва да притежава единно разрешение за пребиваване и работа (ЕРПР), (чл. 15, ал. 1 ЗТМТМ).

ЕРПР е предназначено за чужденци, които вече притежават разрешение за пребиваване у нас, но за цели, различни от трудова заетост, както и за първоначално кандидатстващи за пребиваване с цел работа.

Българската правна уредба, посветена на този тип разрешение, транспонира Директива 2011/98/ЕС на ЕП и Съвета от 13.12.2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка.

25. ЕРПР се издава от Министерството на вътрешните работи след получено положително писмено становище от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта (АЗ).

Основните предпоставки по чл. 7, ал. 1 ЗТМТМ за положително становище за разрешаване на достъпа до българския пазар на труда са: 1. общият брой на работещите за съответния местен работодател чужденци за последните 12 месеца да не са надвишили 20% от средносписъчния състав на наетите по трудово правоотношение, а при персонал под 250 души – 35%; 2. предлаганите от местния работодател условия на труд и заплащане да не са по-неблагоприятни от условията за българските граждани за съответната категория труд; 3. гражданинът на трета страна, кандидат за работата, да притежава специализирани знания, умения и професионален опит, необходими за съответната длъжност.

26. Съгласно чл. 14, ал. 1 ЗТМТМ при доказана целесъобразност, включително с цел насърчаване на чуждестранните инвестиции, министърът на труда и социалната политика може да разрешава достъпа до пазара на труда в отделни случаи, без да се спазва чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ. Преди издаване на такова разрешение се изисква становище от съответните държавни органи според сферата на труда, както и от национално представителните организации на работодатели и на работници и служители, а ако е подходящо – от творчески съюзи, спортни федерации, органи на местно самоуправление.

Спазването на чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ не се прилага и с оглед наемане на чужденци, чиято заетост произтича от изпълнение на международен договор, по който Република България е страна; на гост-преподаватели, лектори и учители, поканени с решение на академичен съвет на висше училище, респективно на регионално управление на образованието; на артисти-изпълнители с доказана професионална компетентност и потвърден от Министерството на културата интерес от наемането им; на спортисти и треньори в спортни клубове с потвърден от съответната спортна федерация или съюз интерес от наемането им поради техните особени лични качества и висока степен на знания и умения (чл. 15, ал. 2 ЗТМТМ).

27. Становището за отказ да се предостави достъп до българския пазар на труда изпълнителният директор на АЗ издава в случаите, посочени в чл. 11, ал. 1, т. 1 – 13 ЗТМТМ. За процедурата по издаване на разрешение за продължително пребиваване и работа тип „единно разрешение за пребиваване и работа“ се прилага чл. 24и от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ)³².

28. Съгласно чл. 24и, ал. 2 ЗЧРБ, ЕРПР се издава за срок от 3 години, а когато трудовият договор е с по-кратък срок – за срока на договора. За разлика от първоначалната законова уредба, след измененията в ЗТМТМ от 2021 г. отпадна изискването чужденецът да се намира извън територията на Република България при първоначалното кандидатстване за разрешението, както и да

³² Обн. ДВ, бр. 153 от 23.12.1998 г.

напусне територията преди кандидатстване за подновяване на разрешението за достъп до пазара на труда.

29. Заявлението за издаване на единното разрешение се подава в Дирекция „Миграция“ или в отдел/сектор/група „Миграция“ при областните дирекции на МВР от работодателя, от упълномощено от него лице или лично от чуждестранния кандидат за работата, ако той вече има разрешение за продължително пребиваване. В този случай заявлението се подписва и от бъдещия работодател.

В срок от 15 дни от постъпване на преписката АЗ изпраща по електронен път писменото положително или отрицателно становище на изпълнителния директор за наличието на основание да се предостави достъп до пазара на труда.

30. Когато чужденецът, кандидат за работата, пребивава все още извън територията на Република България, работодателят бива уведомен от дирекция „Миграция“ за положителното становище на изпълнителния директор на АЗ, за да уведоми кандидата за работата, който, от своя страна, да предприеме действия за подаване на заявление да му бъде издадена виза.

В 14-дневен срок от влизането с валидна виза на територията на страната, чуждестранният кандидат за работата трябва да се яви лично в дирекция „Миграция“, да представи копие от страницата от паспорта с визата и задължителна медицинска застраховка, покриваща цялата национална територия и планирания срок на заетостта, когато не е осигурен по Закона за здравното осигуряване.

31. В срок до 3 дни след представянето на тези документи директорът на дирекция „Миграция“ или съответното друго звено „Миграция“ издава или отказва да издаде ЕРПР. Цялата процедура по издаването на това разрешение не може да бъде по-дълга от 2 месеца, като при фактическа и правна сложност срокът може да бъде продължен с два месеца допълнително. След издаване на разрешението се издава документ съгласно изискванията на Регламент (ЕО) №1030/2002, като в полето „тип разрешение“ се отбелязва „единно разрешение за пребиваване и работа“.

32. Работодателят има няколко публичноправни задължения във връзка с описаната процедура. Той е длъжен да уведомява дирекция „Миграция“ за всяка промяна, която засяга критериите за

приемане, настъпили в хода на процедурата за кандидатстване, както и е длъжен да подаде уведомление за прекратяване на трудовото правоотношение с чужденец в срок 3 дни от датата на съответното събитие.

Синя карта на Европейския съюз

33. За наемане на висококвалифицирани специалисти с висше образование, получено при поне 3-годишен цикъл на обучение, може да бъде издадена „синя карта на Европейския съюз“. След измененията в ЗТМТМ от месец юни 2021 г.³³ на висше образование се приравняват и знания, умения и компетентности, придобити чрез официално удостоверен професионален опит на равнище, сравнимо с придобитото висше образование, и които са свързани с длъжността или със сектора, посочени в трудовия договор³⁴.

Необходимостта от привличането на такива висококвалифицирани чужденци обуславя едно облекчение в реда за допускане до българския пазар на труда. При преценката дали да даде положително становище изпълнителният директор на АЗ не прилага изискването по чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ. Не се изисква общият брой граждани на други държави с разрешено продължително пребиваване, работещи при местния работодател за последните 12 месеца, да не са над 20% от средносписъчния състав на работещите по трудово правоотношение при него, а за работодатели с под 250 наети – 35%.

³³ ДВ, бр. 21 от 2021 г., в сила от 1.06.2021 г.

³⁴ Чл. 17, ал. 2, т. 1, б) когато се отнася за длъжности, включени в списъка, утвърден със заповед на министъра на труда и социалната политика – знания, умения и компетентности, удостоверени чрез официален документ, издаден от компетентен орган, за професионален опит на ниво, сравнимо с придобитото висше образование, придобит в срока, посочен в списъка, и които имат отношение към длъжността или сектора, посочени в трудовия договор, или

в) когато се отнася за длъжности извън буква „б“ – знания, умения и компетентности, които са удостоверени чрез официален документ, издаден от компетентен орган, за поне 5 години професионален опит на равнище, сравнимо с придобитото висше образование, и които са свързани с длъжности или сектора, посочени в трудовия договор.

Разрешението от типа „Синя карта на ЕС“ не е необходимо за приемане на научни работници за целите на провеждане на научноизследователски проект по споразумение за прием с научноизследователска организация, чл. 23, т. 1 ЗТМТМ. Съгласно чл. 36, ал. 1 ЗТМТМ, те не се нуждаят от разрешение за работа, а само от разрешение за пребиваване по чл. 24б, ал. 1 от ЗЧРБ.

34. Висококвалифицираните чужденци могат да бъдат наемани само по срочни трудови договори, със срок най-малко шест месеца. Тези договори създават един трудовоправен прецедент. Те са единствените в нашето трудово право трудови договори, за които е предвидено *condicio iuris* за сключването им. Нормата, която го позволява, дори не е пряк източник на трудовото право. Условието е, че трудовият договор се смята в сила от датата на евентуалното издаване на Синята карта. Това следва от текста на чл. 33к, ал. 5, т. 7 ЗЧРБ, посочващ сред приложенията към заявлението за издаване на Синя карта и за заверено от работодателя копие на срочен трудов договор, сключен по условията на българското законодателство³⁵, за длъжност с код по Националната класификация на професиите и длъжностите, 2011 г., подписан от страните и влизащ в сила от датата на издаване на разрешение за продължително пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“, и копие от длъжностната характеристика, когато е неразделна част от договора.

35. Още едно известно отклонение по отношение на реда за сключване на трудов договор, на което може да бъде обърнато внимание тук, е свързано със задължителното изискване на свидетелство за съдимост. Работодателят преди подписването на самия договор с чужденеца няма право да го изисква, освен в случаите, допустими по чл. 1, т. 5 от Наредба № 4 за документи-

³⁵ Това изискване ни връща към поставения по-горе, в № 4, въпрос за допустимостта на договорно установен приложим закон за трудовия договор с международен елемент. В тази връзка би трябвало „сключен по условията на българското трудово законодателство“ да се разбира в смисъл, че страните могат да уговорят и прилагането на чуждестранно трудово законодателство, стига да не се дерогират по-благоприятни закрilни за работника или служителя императивни разпоредби на българския закон, съобразно чл. 10, ал. 4 КТ.

те, които са необходими за сключване на трудов договор³⁶. Но свидетелството за съдимост е сред задължителните документи за издаване на Синя карта. Когато заявлението за издаването ѝ се подава от работодателя, това означава, че в тази връзка той придобива правото да поиска свидетелство за съдимост, за да го приложи към заявлението. Това не означава, че има и правото да се запознае със съдържанието на самия документ. В противен случай ще се създаде хипотеза на заобикаляне на закона, в случая на чл. 1, т. 5 от Наредба № 4 от 1993 г.

36. Синята карта на Европейския съюз се издава от Министерство на вътрешните работи по чл. 33к, ал. 1 от Глава трета „б“ „Пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицираната трудова заетост“ от ЗЧРБ.

Максималният срок на този тип разрешение за достъп до пазара на труда е до 5 години, но не по-малко от 24 месеца. Когато срокът на трудовия договор е по-кратък от 24 месеца, разрешението се издава за срока на договора, удължен с три месеца, но за максимален срок от 24 месеца.

Синята карта се издава в 60-дневен срок от подаване на заявлението, когато чужденецът е с разрешено право на продължително пребиваване на територията на Република България или с предоставена международна закрила. Процедурата не може да бъде по-продължителна от три месеца съгласно чл. 33к, ал. 19 ЗЧРБ.

37. Синята карта е документ, с който се осигурява наемане на висококвалифицирани чужденци, отговарящи на условията за квалификация по чл. 17, ал. 2, т. 1 б. а), б) или в) ЗТМТМ, за които бъдещият работодател е уговорил в трудовия договор поне 1,5 пъти по-висока заплата от средната за България, изчислена на база последните 12 месеца.

Следователно свободата на договаряне в областта на трудовото възнаграждение при наемане на чужденци от трети държави може пряко да се отрази на реда за наемането на работа. Ако е договорена работна заплата, която е по-ниска от така установения изискуем минимум, макар и да е на равнището на запла-

³⁶ Обн. ДВ, бр. 44 от 25.05.1993 г.

щане, което се прилага за българските граждани, заемащи същата или сходна длъжност при работодателя, висококвалифицираният чужденец ще може единствено да кандидатства за ЕРПР, но не и за Синя карта.

38. Следва да се отбележат две несъвършенства на изискването, заложено в чл. 17, ал. 2, т. 2 ЗТМТМ. Формулировката „брутната работна заплата, посочена в трудовия договор на работника – гражданин на трета държава, да бъде...” е правно и фактически неприложима. В трудовия договор се съдържа уговореното трудово възнаграждение, а не брутната работна заплата³⁷. Между стойностите на двете може и често се получават разлики. Налага се корективното тълкуване, че именно уговореното трудово възнаграждение се подлага на сравнение със законовия минимум. Друго не е и практически възможно, защото брутната работна заплата все още не е заработена, тъй като изпълнението по трудовия договор не е започнало към датата на подаване на заявлението за Синя карта.

39. *De lege ferenda* може да се направи и една препоръка. Съществуват икономически и правни аргументи, които са в посока сравнителният критерий за възнаграждението да се промени от общонационален към конкретен за съответния вид работа. Изискването заплата да „бъде най-малко 1,5 пъти по-висока от средната работна заплата в Република България съгласно наличните данни, последно публикуваните от Националния статистически институт за период от 12 месеца преди сключването на трудовия договор“, не отчита разликите в нивата на заплащане за различните професии и длъжности, които често са съществени. Ако работодателят в своето предприятие заплаща на българските работници за същата или сходна работа, на която иска да наеме висококвалифицирания чужденец, възнаграждения, по-високи от 150% от средната работна заплата за страната, а на чужденеца предложи сума, равна на законното изискване с оглед получаване на Синя карта, то това потенциално би създавало дискриминационна ситуация.

От друга страна, ако средната за отрасъла, сектора, професията или длъжността заплата е под средната недиференцирана

³⁷ Мръчков, В. Трудово право..., 398 – 424.

заплата за труд, то работодателят ще е поставен между необходимостта да привлече висококвалифициран чужденец и риска да трябва да му предложи по-висока заплата, отколкото би предложил или заплаща за същата работа на български гражданин. Това противоречи и на работодателския интерес, и на изискването за равно третиране по чл. 14, ал. 1 и ал. 3 от Закона за защита от дискриминация.³⁸

40. За сравнение, точният текст на чл. 5, параграф 3 от Директива 2009/50 за допускането на висококвалифицирана работна ръка гласи: „В допълнение към условията, изложени в параграф 1, брутната годишна заплата, определена въз основа на месечната или годишната заплата, посочена в трудовия договор или в обвързващото предложение за работа, не трябва да бъде по-ниска от съответния национален праг на заплатите, определен и публикуван за тази цел от държавите членки, като този праг е най-малко 1,5 пъти по-висок от средната брутна годишна заплата в съответната държава членка“.

Това потвърждава основателността на първата направена бележка. С прага се сравнява не „брутната заплата, посочена в трудовия договор“, както е транспониращата българска формулировка, а прогнозната годишна брутна заплата, която най-малко би била дължима, при пълно и точно изпълнение на трудовия договор в продължение на 12 месеца, гарантиращо, че работникът или служителът ще получава най-малко уговореното в трудовия договор месечно възнаграждение³⁹.

³⁸ Обн. ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г.

³⁹ В същия смисъл е тълкуването в Имиграционния портал на ЕС. Вж. например https://immigration-portal.ec.europa.eu/blue-card/france_fr – « Le salaire annuel brut résultant du salaire mensuel ou annuel spécifié dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme doit être égal ou supérieur au salaire minimum défini par l'État membre (au moins 1,5 fois le salaire annuel brut moyen enregistré dans l'État membre concerné). » „Брутната годишна заплата, която се получава от месечната или годишната заплата, посочена в трудовия договор или в предложението за работа, трябва да бъде равна или по-висока от минималната заплата, определена от държавата (поне 1,5 пъти средната брутна годишна заплата, изчислена в съответната държава членка)“.

41. На второ място, цитираната разпоредба от Директивата може да има предвид сравнението да се прави първо с „национален праг на заплатите“. Това означава именно да се съпоставя уговореното трудово възнаграждение на кандидата за Синя карта с национален минимум за съответния вид висококвалифициран труд или длъжност, така че наемането на чужденци да не води до тяхното ощетяване и до подбиване на цената на труда на местните специалисти със същата квалификация. В България роля на такива прагове за сравнение могат да играят например осигурителните прагове, които са минимален осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии.

Следователно изискването за надвишаване с поне 1,5 пъти средната брутна годишна заплата в страната се отнася непряко за възнаграждението, което би получил годишно кандидатът за Синя карта, а за преценката дали съответната национална минимална заплата, установена за отрасъла, бранша, дейността, професията или вида труд, в които ще бъде зает висококвалифицираният чужденец, може да служи за валидна сравнителна база относно това допустимото минимално ниво на неговото възнаграждение.

42. Независимо че е с карта на ЕС, чужденецът може да работи през първите 12 месеца от получаването ѝ само на територията на Република България. През този период висококвалифицираният чужденец, ако иска да смени работодателя си, това става при условия и по ред, определени със ЗЧРБ, по чл. 33к, ал. 26 и 27.

При смяна на работодател през първите 12 месеца на висококвалифицирана заетост новият работодател или упълномощено от него лице, или чужденецът подава заявление за смяна на работодател в дирекция „Миграция“ или в отдел/сектор/група „Миграция“ при областните дирекции на Министерството на вътрешните работи. След предоставяне в 7-дневен срок на становище от АЗ по обстоятелствата относно смяната на работодателя директорът на дирекция „Миграция“ или оправомощено от него длъжностно лице издава или отказва издаване на новото разрешение за продължително пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“ в срок до 30 дни от подаване на заявлението.

43. При смяна на работодател след изтичане на първите 12 месеца на висококвалифицирана заетост притежателят на Синя

карта на Европейския съюз може да смени работодателя си след подаване на уведомление до дирекция „Миграция“ от новия работодател.

Ако притежателят на синя карта остане без работа, той не е длъжен да напусне страната, за него се прилагат правилата на чл. 33н, ал. 3 и ал. 4 ЗЧРБ. Когато остане без работа през първите 24 месеца на висококвалифицирана заетост, има право в рамките на три месеца да търси и да започне работа, след като се е регистрирал в АЗ в срок от 7 работни дни след прекратяване на трудовото му правоотношение. Той може да ползва посреднически услуги за заетост съгласно Закона за насърчаване на заетостта.

След изтичане на първите 24 месеца притежателят на Синя карта на ЕС има право, при горепосочените условия, да търси и започне работа в рамките на 6 месеца.

Периодът на безработица не е основание за отнемане на Синята карта на ЕС или да издаде отказ за продължаване срока на пребиваване на притежателя ѝ, когато периодът на безработица не превишава три, съответно 6 последователни месеца.

Правото за търсене на работа в условията на настъпила безработица може да бъде ползвано само еднократно в срока на валидност на „Синя карта на ЕС“.

44. Съгласно чл. 33м ЗЧРБ притежателят на Синя карта на ЕС може да получи статут на дългосрочно пребиваване в Република България, ако е пребивавал 5 години законно и непрекъснато на територията на държави – членки на Европейския съюз, като притежател на Синя карта на ЕС, на национално разрешение за пребиваване за висококвалифицирана трудова заетост, на разрешение за изследовател, на разрешение за студент или в качеството на лице, на което е предоставена международна закрила, от които последните две години на територията на Република България като притежател на Синя карта на ЕС. В новото разрешение за пребиваване се прави забележка, че титулярят е „бивш притежател на Синя карта на ЕС“. По този начин трудово правното положение на чужденеца се явява елемент от фактическия състав за промяна на статута му на пребиваване. Това води до разширяване на възможностите му за упражняване на наемен труд в България.

45. Притежателят на Синя карта на ЕС може да изпълнява трудовите си задължения в режим на работа от разстояние, ако това е уговорено в трудовия договор на чужденеца или в допълнително споразумение към него при условията и по реда, определени с Кодекса на труда. Тази възможност е изрично потвърдена от чл. 33у, ал. 1 ЗЧРБ. Това обаче създава за работодателя някои административни допълнителни задължения, които по принцип не произтичат от самия режим на работата от разстояние.

При преминаване към работа от разстояние работодателят или упълномощено от него лице уведомява незабавно дирекция „Миграция“. В случай на преминаване в режим на работа от разстояние в друго населено място, различно от посоченото в разрешението за пребиваване на притежателя на Синя карта на ЕС, работодателят или упълномощено от него лице, или чужденецът следва да промени адресната си регистрация при условия и по ред, определени със Закона за гражданската регистрация.

46. Притежателят на Синя карта на ЕС, издадена от Република България, не е напълно приравнен по отношение на българските работници и служители по отношение на възможността и режима за командироването, включително командироването или изпращането в рамките на предоставянето на услуги, в друга държава, членка на ЕС. Съгласно чл. 33ф, ал. 1 ЗЧРБ той може да влезе и пребивава в държава – членка на Европейския съюз, за срок до 90 дни в рамките на период от 180 дни с цел извършване на конкретна служебна работа. Тази разпоредба ограничава императивно правото на работодателя, произтичащо от чл. 120 и чл. 121а КТ, да определя и ако е необходимо, и да договаря срока на командироване с работник или служител спрямо нает висококвалифициран чужденец.

47. Отклонения има и в режима на приемане на територията на българско предприятие на командирован от друга държава членка висококвалифициран чужденец. Притежателят на Синя карта на ЕС, издадена от друга държава членка, може да влезе и да пребивава на българска територията с цел извършване на конкретна служебна дейност за срок до 90 дни в рамките на 180 дни. Ако извършването на служебната дейност е планирано за или надвиши 90 дни в рамките на 180 дни, командированият работ-

ник или служител трябва да подаде заявление за издаване на Синя карта на ЕС в България, ако от издаването на картата му от първата държава членка са изминали най-малко 12 месеца, или незабавно да преустанови трудовата си дейност на територията на страната.

48. Терминът „служебна дейност в друга държава членка“ има легално определение по смисъла на ЗЧРБ, което се различава от общото основание за командироване по чл. 120, ал. 1 КТ – „когато нуждите на предприятието налагат“. Според § 1, т. 22 от ДР на ЗЧРБ „служебна дейност“ е временна дейност, пряко свързана със стопанските интереси на работодателя и с професионалните задължения на притежателя на Синя карта на ЕС въз основа на трудовия договор, включително участие във вътрешни или външни бизнес срещи, участие в конференции или семинари, водене на преговори по бизнес сделки, извършване на продажби или маркетингови дейности, проучване на бизнес възможности или участие във и преминаване на обучение. Изискването в това определение е за пряка връзка както с работодателския интерес, така и с професионалните задължения. Докато при командироването тази връзка е типична, но досега не е имало повод законодателят, нито съдебната практика да не приемат за командироване изпълнението и на други задачи, стига да са били възложени от работодателя и да са от необходимост за него.

*Разрешение за продължително пребиваване
с цел заетост като сезонен работник*

49. Сезонна работа до 90 дни без прекъсване в рамките на всеки период от 12 месеца се регистрира от АЗ въз основа на подадена от работодателя декларация и при условия и по ред, определени с ППЗТМТМ.

За заетост по трудов договор със срок от 90 дни до 9 месеца в рамките на всеки 12-месечен период достъпът до пазара на труда се осъществява във основа на издадено разрешение за продължително пребиваване с цел заетост като сезонен работник по чл. 24, ал. 1 ЗТМТМ. Разрешението може да бъде удължено еднократно, и то само в рамките на периода от 9 месеца при продължаване на трудовия договор при същия работодател или при смяна на работодателя.

Издава се от МВР след получено положително писмено становище от изпълнителния директор на АЗ, като и тук условието по чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ не се прилага. Максималният срок за протичането на процедурата е двумесечен. Значението на този срок, разбира се, е инструктивно. За мълчалив отказ се смята неспазването на тридневния срок по чл. 24к, ал. 19 ЗЧРБ за издаване на самото разрешение за сезонен работник.

Процедурата по чл. 24к, ал. 5 ЗЧРБ е ускорена, ако чужденецът вече е бил на сезонна работа в България през последните пет години.

Съгласно чл. 24к, ал. 2 ЗЧРБ към момента на кандидатстване за разрешението чужденецът трябва да не се намира на българска територия.

50. Съгласно чл. 29, ал. 1 ЗТМТМ разполагащият с издадено разрешение сезонен работник може да смени еднократно работодателя си по реда за първоначално издаване на разрешение за срок до 9 месеца в рамките на всеки период от 12 месеца, считано от датата на издаване на първоначалното разрешение за сезонен работник.

Когато разрешението изтича, докато е в ход процедура за продължаване или подновяване, чужденецът има право да пребивава на територията на Република България, докато бъде взето решение по заявлението, при условие че то е било подадено в рамките на срока на валидност на разрешението и не е изтекъл максималният 9-месечен срок. Това важи както ако сезонният работник иска да продължи да работи при същия работодател, така и ако иска да го смени.

51. С този тип разрешение се дава достъп до българския пазар на труда само за дейности, чието изпълнение зависи от смяната на сезоните. Икономическите сектори, в които има такива дейности, са изчерпателно посочени в списък, утвърден от министъра на труда и социалната политика след консултации в Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност⁴⁰. За

⁴⁰ В изпълнение на чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗТМТМ и във връзка с чл. 22, ал. 1 от ППЗТМТМ със Заповед № РД01-47/17.01.2017 г. на министъра на труда и

приемането на този списък, както и за последващи изменения и допълнения в него се уведомява Европейската комисия.

Този списък, по силата на правните основания за издаването си, не може да бъде приет за нормативно ограничителен и по отношение на понятието „сезонни работи“ и „усилена сезонна работа“, което има значение за прилагането на чл. 68, ал. 1, т. 1 КТ във връзка с ал. 3 и за чл. 144, т. 6 КТ. Въпреки това би могъл да се използва като ориентир при разрешаването на трудовоправни спорове, свързани със сключването на трудови договори за определен срок и полагане на извънреден труд и изискващи преценка дали един вид работа има сезонен характер.

52. В чл. 24к, ал. 24 от ЗЧРБ е уредена специфична отговорност за вреди на работодателя към сезонния работник. Съгласно чл. 24к, ал. 8, т. 5 ЗЧРБ и срочният трудов договор за сезонна работа с чужденец от трета държава е сключен под условие. Той влиза в сила едва от датата на издаване на документа за пребиваване на чужденеца, а не от датата на достигане на приемането у предложителя, както е при всички останали трудови договори⁴¹. Когато заявлението за издаване на разрешение бъде отхвърлено по вина на работодателя, той дължи на чужденеца обезщетение съгласно българското законодателство. Тази отговорност не е трудовоправна, тъй като в този случай трудов договор все едно не е бил сключван. Могат да се приложат единствено правилата на ЗЗД за деликтната отговорност, която да се реализира по общия гражданскоправен ред. В трудовото право, както е известно, няма специални правила за преддоговорна отговорност на страните⁴², за разлика от гражданското право (чл. 12 ЗЗД).

53. В чл. 27 и чл. 28 ЗТМТМ се уреждат специфични допълнителни задължения за работодателите на чуждестранни сезонни работници, които не важат по отношение на българските сезонни работници. Става въпрос за задължението за заплащане на пътните разходи за пристигане в България и за отпътуване, както и за за-

социалната политика беше утвърден Списък на икономическите сектори, включващи дейности, изпълнението на които зависи от смяната на сезоните.

⁴¹ **Мръчков, В.** Трудово право..., с. 214 – 215, № 179.

⁴² **Мръчков, В.** Трудово право..., с. 212, № 176.

дължението за осигуряване на подходящо жилище с наемна цена, съобразена с получаваното възнаграждение и с качеството на жилището. Пътните разходи не могат да се включват във възнаграждението, като го намаляват, а дължимият наем не може да се приспада автоматично от полагащото се възнаграждение.

54. Дължимото заплащане на транспортни разходи трябва да се различава от пътните пари при командироване. То има характера на компенсационно обезщетение. Сходно е с обезщетенията, предвидени в чл. 216 КТ, и по специално с тези по ал. 1 и ал. 2. Разликата е, че за сезонните работници се дължат само лични пътни разноски, но по силата на закона, без да е необходимо уговаряне. Желателно е в договора за сезонна работа да се включи уговорка относно определянето на размера на дължимите транспортни разходи.

55. Задължението за осигуряване на подходящо жилище е публичноправно задължение на работодателя, произтичащо от съображения за гарантиране на сигурност и достойни условия на живот на чужденеца. Неизпълнението или лошото изпълнение на това задължение може да доведе до налагане на административно наказание. Инспекцията по труда има право да проверява дали жилището е подходящо и отговаря на всички изисквания за безопасност и здраве. Член 28, ал. 3 ЗТМТМ урежда правото на достъп на инспектор по труда до жилището, но само при условията на съгласие от страна на сезонния работник. Въпросите, свързани с жилището, не могат да бъдат предмет на индивидуален трудов спор. Същото се отнася и за спорове относно наема на жилището, ако то е предоставено от работодателя в качеството му на собственик и/или наемодател. Наемът е винаги предмет на отделен договор.

*Разрешение за лице, преместено при
вътрешнокорпоративен трансфер*

56. При същата облекчена предпоставка, без съобразяване изискването на чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ, се дава достъп до пазара на труда с разрешение за лице, преместено при вътрешнокорпоративен трансфер – чл. 31, ал. 1 ЗТМТМ. Разрешението се издава от Министерството на вътрешните работи (МВР) след получено

положително писмено становище от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта.

Това разрешение има много ограничено приложно поле – дава право на работник, който е гражданин на трета държава, да извършва трудова дейност само за предприятие в България, което е част от приемащата група предприятия, и то само на длъжностите „ръководител“, „специалист“ или „служител-стажант“. Срокът в първите два случая е до 3 години, а за стажантите – до 1 година.

Според чл. 34 ЗТМТМ изпълнителният директор на АЗ предоставя на МВР отрицателно писмено становище, когато от представените документи е видно, че приемащото предприятие е създадено с единствена цел да улеснява преместването на работници – граждани на трети държави, за целите на вътрешнокорпоративния трансфер.

57. Тъй като при вътрешнокорпоративния трансфер не се сключва трудов договор между чужденеца и българското предприятие, в което е преместен, чл. 32, ал. 1 ЗТМТМ препраща относно уредбата на условията на труд за работниците – граждани на трети държави, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер, към условията и по реда за командированите или изпратените работници и служители в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България.

58. По-конкретно това означава приравняване към хипотезата на чл. 121а, ал. 1, т. 2, б. „б“ – командироване на територията на Република България в предприятие от същата група предприятия. Оттук приложими са разпоредбите на чл. 121а, ал. 5, ал. 6 и ал. 7 КТ. Следователно на чуждестранния преместен работник или служител се осигуряват най-малко същите минимални условия на работа, каквито са установени за работниците и служителите, изпълняващи същата или сходна работа в Република България. Когато чуждестранният работодател не изпълни минималните условия, свързани със заплащането по българското трудово право, то преместеният чужденец при вътрешнокорпоративен трансфер има право на: неизплатените трудови възнаграждения, които са дължими при спазване на условията на чл. 121а, ал. 5 КТ; на обезщетения или други вземания, свързани с трудовото правоотношение, дължими по закон; на възстановяване на непра-

вомерно удържани от трудовото възнаграждение данъци и/или осигурителни вноски; и на възстановяване на прекомерно високи разходи спрямо трудовото възнаграждение или качеството на настаняването, удържани от трудовото възнаграждение на работника или служителя за предоставено от работодателя настаняване. Предявяването на искове поради неспазване на минималните условия на работа и заплащане не може да е основание за виктимизация, т.е. за неблагоприятно третиране от работодателя.

*Разрешение за работа като командирован
или изпратен в рамките на предоставянето
на услуги на територията на Република България*

59. Когато гражданинът на трета държава ще работи в България като командирован или изпратен в рамките на предоставянето на услуги от чуждестранния му работодател, необходимо е приемащият местен субект да поиска издаване на разрешение за работа от изпълнителния директор на АЗ. Член 40, ал. 1 ЗТМТМ предвижда, че въз основа на това разрешение от МВР се издава разрешение за продължително пребиваване по чл. 24, ал. 1, т. 1 от ЗЧРБ.

От същия тип разрешение се нуждаят, ако възнамеряват да работят по трудово правоотношение у нас, членовете на семейството на гражданин на трета държава, при условие че вече са получили разрешение за продължително пребиваване на основание чл. 24, ал. 1, т. 13 от ЗЧРБ.

Този тип разрешение за работа е със срок до 12 месеца, като при командироване и изпращане в рамките на предоставянето на услуги по изключение, ако работата налага, е допустимо да се удължи с не повече от 12 месеца.

Работодателят или местното лице, които са поискали издаването на този тип разрешение за работа, дължи такса от 400 лв.

60. Съгласно чл. 9, ал. 3 ЗТМТМ, когато командироването или изпращането е за срок до 3 месеца в рамките на 12 месеца не е необходимо разрешение за работа, а само еднократна регистрация в Агенцията по заетостта. Същото важи и когато срокът е до 6 месеца в рамките на 12, но задачата е свързана с контрола и координацията по изпълнението на договор за туристически ус-

луги между чуждестранен туроператор и български туроператор или хотелиер.

*Разрешение за извършване на дейност
на свободна практика*

61. Когато гражданинът на трета държава възнамерява да извършва в Република България дейност на свободна практика, той се нуждае от „разрешение за извършване на дейност на свободна практика от гражданин на трета държава“ – чл. 44, ал. 1 ЗТМТМ. То се издава от изпълнителния директор на АЗ след представяне на подробен план за дейността за срока на разрешението – максимум една година. Таксата е в размер на 400 лв. Въз основа на издадено такова разрешение от МВР се издава и разрешение за продължително пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване съгласно чл. 24а от ЗЧРБ.

Условията и редът за упражняване на регулирана професия в Република България от граждани на трети държави, както по трудово правоотношение, така и на свободна практика (като самостоятелно заети лица), се определят съгласно Закона за признание на професионални квалификации⁴³.

*Съотношение между разрешението за достъп
до пазара на труда и разрешението за пребиваване
в Република България*

62. След като бяха представени основните типове разрешения за достъп на чужденци от трети държави до българския пазар на труда, може да се направи един обобщен извод.

Според ЗТМТМ са предвидени различни режими и процедури за достъп до пазара на труда в зависимост от заетостта, която желаят да упражняват работниците, граждани на трети държави, на територията на страната. В основната част от хипотезите (Единното разрешение за пребиваване и работа, Синята карта на Европейския съюз и разрешенията за сезонни работници, за научни работници и за преместени при вътрешнокорпоративен трансфер) разрешението се издава от МВР, и по-конкретно от

⁴³ Обн. ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2008 г.

дирекциите или от звената „Миграция“, при условие да е получено положително писмено становище за достъп до пазара на труда от изпълнителния директор на АЗ, при наличие на положителните и отсъствие на отрицателните предпоставки за това, предвидени в чл. 7, чл. 8 и чл. 11 ЗТМТМ.

В останалите случаи (разрешението за работа и разрешението за извършване на дейност на свободна практика) се издава първо разрешение за работа от изпълнителния директор на АЗ и въз основа на него се издава разрешението за пребиваване от МВР.

63. Различията в този ред и процедури се дължат на факта, че по принцип държавите, членки на ЕС, продължават да имат властта да определят собствена имиграционна политика по отношение на чужденци от трети държави. Всяка държава членка решава по отношение на достъпа на тези чужденци до своя пазар на труда⁴⁴. Сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на политиките за достъп на лица без гражданство на ЕС до националния трудов пазар по принцип не е извършено засега⁴⁵. Затова и по отношение на членовете на семейството на чуждестранен гражданин, получили разрешение за дългосрочно пребиваване, и на командированите в рамките на предоставянето на услуги важат изцяло националните ни правила. Именно по отношение на тях разрешението за работа се издава в отделна процедура, предхождаща снабдяването с основание за влизане и престой на българска територия.

64. Видно е, че при повечето хипотези на работа на чужденци в България обаче въпросът за достъпа до трудовия пазар е интегриран с въпросите на общата имиграционна политика на ЕС. В рамките на компетентността на ЕС по отношение на свободата на движение на работници, постепенно, от Договора от Амстердам насетне, включително и чрез Шенгенското споразумение, се върви към разпространето ѝ и към чужденци от трети държави. Това е обвързано с формирането на обща имиграционна политика на ЕС. Разбира се, ЕС все още не е упражнил напълно разширените си компетентности в тази област. Включително не е създал общосъ-

⁴⁴ Rodière, P. *Traité de droit social de l'Union Européenne...*, 445 – 446.

⁴⁵ Ibid., p. 446.

юзна правна уредба на правото на чужденци да извършват професионална дейност в ЕС. Общата имиграционна политика на ЕС все още се ограничава до отделни аспекти, свързани с имиграцията.

65. Но с една от сравнително новите директиви – Директива 2011/98/ЕС относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка, може да се каже, че започна еволюция именно към въвеждането на общи разпоредби за правното положение на чужденците и правото им на равно третиране с гражданите на ЕС, включително в областта на заетостта⁴⁶.

66. ЗТМТМ, във връзка със ЗЧРБ⁴⁷, транспонира тази и някои други от директивите, посветени на въпроси на имиграцията, включително с цел заетост в държавите членки⁴⁸. Това е причината

⁴⁶ Ibid., p. 299.

⁴⁷ По-специално след влизането в сила, на 1.06.2021 г. на Закона за изменение и допълнение на ЗЧРБ от ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г.

⁴⁸ § 2 ЗТМТМ: „С този закон се въвеждат изисквания на:

1. (доп. – ДВ, бр. 97 от 2017 г.) Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ, L 16/44 от 23 януари 2004 г.);

2. (доп. – ДВ, бр. 97 от 2017 г.) Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ, L 158/77 от 30 април 2004 г.);

3. (доп. – ДВ, бр. 97 от 2017 г., отм. – ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г., нова – ДВ, бр. 21 от 2021 г., в сила от 01.06.2021 г.) Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството;

4. (доп. – ДВ, бр. 97 от 2017 г., отм. – ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г., нова – ДВ, бр. 21 от 2021 г., в сила от 01.06.2021 г.) Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи;

при повечето от разгледаните разрешения, условията и редът за издаването им, подчинявайки се на изискването за транспонирането на съответните директиви, да обединяват въпросите на влизането и престоя на българска територия с тези за самия достъп до българския пазар на труда. Самите разрешения се оформят като документи съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни.

-
5. Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост (ОВ, L 155/17 от 18 юни 2009 г.);
 6. Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (ОВ, L 168/24 от 30 юни 2009 г.);
 7. Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (ОВ, L 343/1 от 23 декември 2011 г.);
 8. Директива 2014/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници (ОВ, L 94/375 от 28 март 2014 г.);
 9. Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници (ОВ, L 128/8 от 30 април 2014 г.);
 10. Директива 2014/66/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер (ОВ, L 157/1 от 27 май 2014 г.);
 11. (нова – ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) Директива 2016/801/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми « au pair » (ОВ, L 132/21 от 21 май 2016 г.)“.

*Свободен достъп до българския пазар на труда
за някои категории чужденци*

67. Според чл. 9, ал. 1 ЗТМТМ не се изисква никакво разрешение за достъп до пазара на труда на чужденци от трети държави с разрешено дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България. Тази категория чужденци по принцип са в привилегировано положение, произтичащо от изискванията на Директива 2003/109⁴⁹, макар статутът им да не ги приравнява напълно с гражданите на ЕС по отношение на правото на пребиваване и достъп до пазара на труда във всяка друга държава членка. Същото се прилага и за членовете на техните семейства. Същото важи за членовете на семейството на български гражданин.

По отношение на членове на семейството на гражданин на държава членка, на страна по СЕИП или на Конфедерация Швейцария отпада нуждата от разрешение за работа у нас, ако имат правото на свободно движение по силата на международни договори, обвързващи ЕС⁵⁰.

Разрешение за работа по ЗТМТМ не е необходимо и за граждани на трети държави, които имат морска правоспособност и спрямо които важат правилата за комплектуване на екипаж на търговски кораб по чл. 88 КТК.

Международен договор, по който Република България е страна, също може да предвижда свободен достъп до българския пазар на труда за някои чужди граждани.

Не може да се изисква разрешение за работа и спрямо кореспондентите на чуждестранни средства за масово осведомяване, както и спрямо акредитирани членове на чуждестранни дип-

⁴⁹ Вж. бел. 37 по-горе, т. 1.

⁵⁰ За сравнение вж. **Rodière, P.** *Traité de droit social de l'Union Européenne...*, р. 446. Съгласно чл. 11 от Регламент 1612/68 относно свободното движение на работници в Общността:

„Когато гражданин на държава членка извършва дейност като наето или самостоятелно заето лице на територията на друга държава членка, неговият съпруг и децата му на възраст под 21 години или издържани от него имат право да започват дейност като наети лица на цялата територия на същата държава, дори ако не са граждани на никоя държава членка“.

ломатически, консулски и търговски представителства и представителства на международни организации.

Последната голяма група чужденци, които според чл. 9, ал. 1 ЗТМТМ са освободени от нуждата да получат някакво разрешение за достъп до пазара на труда, са лица с предоставено право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България по реда на Закона за убежището и бежанците и членовете на техните семейства, както и посочените други уязвими категории чужденци, изброени в чл. 9, ал. 1, т. 9, т. 10, т. 11, т. 12 ЗТМТМ.

*Допълнителни задължения на работодателя
при наемане на чужденец*

68. Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗТМТМ приемът на чужденци за работа в България се извършва на индивидуален принцип и е обвързан с наличието на разрешение за достъп до пазара на труда за конкретен работодател и за конкретно работно място, длъжност и срок, съобразно посоченото в съответното разрешение.

Работодателите имат и някои допълнителни задължения, след като получат разрешението за работа на чужденеца, посочени в чл. 10 ЗТМТМ.

След допускането до работа на чужденеца, работодателят, в 7-дневен срок, изпраща писмено уведомление за това до Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.

Работодателят трябва да изиска от чужденеца и валиден документ за пребиваване в страната, като съхранява нотариално заверено копие от него. Тези условия изпълнява и предприятие, което приема командирован или изпратен за предоставянето на услуги чужденец от трета държава.

АЗ трябва да бъде уведомена от работодателя в 3-дневен срок от всяко предсрочно прекратяване на трудовия договор на чужденеца.

Незаконната трудова миграция и трудовото право

69. Член 13, ал. 1 ЗТМТМ постановява забраната за наемане на работа на незаконно пребиваващ на територията на Република България гражданин на трета държава. Правните последици от

работата „на черно“ на незаконно пребиваващ чужденец се различават съществено от уредбата на работата без трудов договор.

Дори да има подписан трудов договор между работодателя и такъв чужденец, той ще бъде недействителен поради противоречие със закона⁵¹. Но недействителността няма да може да се обяви по правилата на чл. 74 КТ. Член 13 ЗТМТМ се явява специална норма спрямо чл. 74 КТ. Това е по-благоприятно за чужденеца, чиято недобросъвестност, освен ако не е в хипотезата на трафик на хора с цел трудова експлоатация, винаги би могла да се докаже и да доведе до загубването на всички благоприятни последици от недействителното трудово правоотношение, съгласно чл. 75, ал. 1 КТ.

70. Вместо това чл. 13, ал. 2 ЗТМТМ въвежда оборимата презумпция, че на незаконно наетия чужденец винаги се дължи уговореното възнаграждение, но не по-малко от съответната минимална работна заплата за страната или за съответната икономическа дейност, за период от 3 месеца. Всяка от страните по недействителното трудово правоотношение може да докаже, че фактически работата е продължила по-кратко или по-дълго време, и да иска дължимото възнаграждение да се изплати за отработения срок. В тази връзка чл. 72, ал. 1, т. 4 ЗТМТМ предвижда специфична принудителна административна мярка спрямо работодателя: инспектор по труда може да дава задължителни предписания на работодател, който е наел на работа незаконно пребиваващ на територията на Република България чужденец, за начисляване и изплащане на дължимите му по чл. 13 плащания. От тази гледна точка⁵² заработената парична сума въз основа на недействителното трудово правоотношение е приравнена на трудово възнаграждение по КТ.

Искът за това възнаграждение обаче не е трудов спор, тъй като незаконно пребиваващият чужденец и фактическият му работодател не могат да бъдат надлежни страни на такъв спор, вид-

⁵¹ Мръчков, В. Трудово право..., с. 294 – 295.

⁵² Сравни с принудителната административна мярка по чл. 404, ал. 1, т. 12 КТ.

но от определението, съдържащо се в чл. 357, ал. 1 КТ. Вземането по чл. 13, ал. 2 и 3 ЗТМТМ е основано на принципа за недопустимост на неоснователното обогатяване. Неизплатените възнаграждения, ако има такива, може да се търсят по реда на ГПК, включително след връщането на незаконно пребивавалия у нас чужденец в родината си. Давността на този иск е 3 години.

71. Друга благоприятна последица, която не възниква при недобросъвестност на работника при прилагането на правилата за недействителност по КТ, е това, че работодателят дължи да заплати данъците и осигуровките върху възнагражденията, които се следват за работата на незаконно пребивавалия и незаконно нает чужденец. Това означава, че лицето придобива и запазва осигурителни права в българската осигурителна система за периода на незаконна работа в страната.

72. Законът урежда и процедурни и процесуални особени правила, насочени към подпомагане и закрила на наестия незаконно пребиваващ чужденец. Съгласно чл. 70, ал. 1 ЗТМТМ гражданите на трети държави, които са били незаконно наети на работа, включително като сезонни работници, имат правото лично или чрез упълномощени от тях физически или юридически лица да сигнализират Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за нарушения на чл. 13, ал. 1, извършени от техния работодател.

73. Нещо повече, допустимо е трети лица с доказан законен интерес от спазването на чл. 13, ал. 1 ЗТМТМ да се включат от името или в подкрепа на гражданин на трета държава – незаконно нает на работа и сезонен работник, с неговото съгласие в административните и гражданските производства, предвидени по този закон и по Закона за административните нарушения и наказания. Упълномощаването за подаване на сигнал и съгласието за завеждане или участие на третите заинтересовани лица в административни или граждански производства изискват писмена форма с нотариална заверка на подписите. Към момента няма съдебна практика, от която да става ясно за кои лица се приема, че имат законен интерес от спазването на забраната за наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци. Може да се предположи, на базата на чл. 3 и чл. 4 ЗТМТМ, че законодателят е имал пред-

вид синдикални и работодателски организации, както и организации и юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейности в областта на трудовата миграция, трудовата мобилност и интеграцията на чужденци.

Оказването на подобно съдействие на гражданите на трети държави, които са незаконно наети на работа, да реализират правата си по ЗТМТМ не се смята за подпомагане на незаконно пребиваване.

74. В чл. 77 е уредена административно наказателната отговорност на работодателя за наемане на незаконно пребиваващ чужденец. Освен имуществената санкция, работодателите, които са юридически лица, не могат да участват и в мерките за насърчаване на заетостта по Закона за насърчаване на заетостта за период една година от констатиране на нарушението. Административните наказания за наемане на незаконно пребиваващ чужденец са по-тежки от предвидените по чл. 75а ЗТМТМ за незаконно наемане на законно пребиваващ чужденец. Липсата на разрешение за работа или регистрация в АЗ е основание за глоба само по отношение на чужденците, които законно пребивават в Република България.

С цел превенция на незаконната трудова миграция, съгласно чл. 74 ЗТМТМ, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ поддържа на интернет страницата си актуален списък на работодателите, на които е наложено административно наказание за наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци през последните 5 години.

Заклучение

75. На базата на направения обзор на правния режим на наемането на чужденци по трудово правоотношение в Република България могат да бъдат направени следните основни изводи.

Лицата, които са граждани на държава, членка на ЕС, и на държавите от СЕИП, са напълно приравнени на българските граждани по отношение на трудовата дееспособност и на реда за нейното упражняване. Признаването на трудовата дееспособност на чужденците от трети държави е пряко обусловено от това дали имат право на достъп до българския пазар на труда.

Категориите чужденци, на които такова право е признато *ex lege* (чл. 9, ал. 1 ЗТМТМ), имат пълна трудова дееспособност. Тя подлежи единствено на ограничаване с оглед заемането на малко на брой длъжности, изискващи по закон притежаване на гражданство на Република България или друга държава, членка на ЕС.

Чужденците, за които законът изисква разрешение за достъп до пазара на труда, имат винаги ограничена трудова дееспособност. Тя им позволява да заемат само конкретната длъжност при конкретния работодател, с оглед която им е издадено разрешението. Чужденците, които попаднат под законовата забрана за достъп до българския пазар за труда (чл. 8, ал. 1 ЗТМТМ), са в хипотеза на отменяне на трудовата им дееспособност.

76. Приложимият закон за трудовете правоотношения на чужденци от трети държави и местни работодатели е по принцип българският. Нормата на чл. 6 ЗТМТМ, която предвижда това, все пак не дерогира другите действащи разпоредби от българското международно частно трудово право, според които е допустимо приложимият към трудовия договор закон да се определя по правилото *lex voluntatis*.

77. Наемането на чужденци от трети държави по трудово правоотношение, включително за сезонна работа, представлява хипотеза на трудова миграция по смисъла на ЗТМТМ. Трудовата миграция като понятие на този специален закон обаче има по-широко съдържание и обхваща хипотези на работа в Република България и без да има учредено с местен работодател трудово правоотношение – като командировано или изпратено лице и като лице на свободна практика. „Трудова миграция“ следователно не е понятие със значение само за трудовото право.

78. Особените правила при наемане на работници от трети държави по трудово правоотношение в Република България са свързани главно с реда за сключване на трудовете договори. Тези договори могат да бъдат само за определен срок. Максималната продължителност на срока зависи от вида разрешение за работа. Трудовите договори се сключват под условие, че на чужденеца ще бъде разрешен достъп до пазара на труда и ще бъде издадено съот-

ветното разрешение за работа. От наемането на чужденци от трети държава за работодателите следват и някои допълнителни административни и/или трудови задължения, които липсват при наемане на граждани на ЕС. Процедурите по издаване на различните видове разрешения отразяват интегрирания подход към въпросите на миграционната политика и политиката по заетостта, който Република България е възприела с оглед транспонирането на европейските директиви в областта на имиграцията с цел работа.

НАКАЗАТЕЛНО

 **ПРАВО** 

ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИЯ РЕЖИМ НА НЕПЪЛНОЛЕТНИТЕ

докторант Красимира Ипократова

Резюме: В статията е разгледан наказателноправният режим на непълнолетните за периода от създаването на българската държава през 681 г. до 1989 г. За целта изложението е разделено на седем исторически периода на българската държава и право, в които е проследено създаването и развитието на особения наказателноправен режим на ненавършилите пълнолетие лица. Направен е опит да бъдат изследвани всички познати правни паметници и закони от съответните епохи, свързани с този правен институт на наказателното право.

Ключови думи: наказателноправен режим, непълнолетни, възрастови ограничения, българската държава и право, правни сборници

HISTORICAL OVERVIEW OF THE CRIMINAL LAW REGIME OF MINORS

Krasimira Ipokratova, PhD Student

Abstract: The article examines the criminal law regime of minors for the period from the establishment of the Bulgarian state in 681 to 1989. For this purpose, the paper is divided into seven historical periods of the Bulgarian state and law, in which the establishment and development of the special criminal law regime of minors is studied. An attempt has been made to examine all known legal monuments and laws from the respective eras related to this legal institution of criminal law.

Keywords: criminal law regime, minors, age restrictions, Bulgarian state and law (681 – 1989), historical sources

ВЪВЕДЕНИЕ

Наказателноправният режим на непълнолетните в българското наказателно право в последните години често е тема за дискусии за смисъла и значението му при случаи на извършени тежки общественоопасни деяния. Поставят се юридически и морални въпроси за необходимостта от съществуването на диференциран режим за непълнолетните, както и се обсъжда необходимостта от евентуални промени в него, касаещи същността му.

Отговорите на тези въпроси изискват задълбочения анализ на института, който трябва да го изследва от неговото зараждане.

Началото на българското наказателно законодателство е от Ранното средновековие и оттогава се поставя началото на основите на създаването на наказателноправния режим на непълнолетните.

Създаването и развитието на наказателноправния режим на непълнолетните в българското наказателно право е отнело векове. След образуването на българската държава са били създадени и използвани правни сборници, които се характеризират с недоразвитост и ограниченост. Поради тази причина и значението на възрастта на извършителите на престъпление не е била вземана предвид. Едва в по-късен момент, в конкретни норми от наказателноправен характер, са започнали да се включват ограничения относно субекта на престъпление във връзка с неговата възраст. В тези случаи се е говорило за „малолетство“ или е била определена възраст, под чийто размер деецът не е бил наказателноотговорен. Действително така представено, изглежда, че се касае единствено за малолетни лица, но в тези случаи следва да се имат предвид развитието на обществените отношения и съответният етап на правно регулиране. В периода VIII – IX в. едва е било поставено началото на законотворчеството в България, били са използвани и византийски законодателни сборници и съответно не може да се очаква то да е достигнало развитието си, както в наши дни. Със създаването на тези възрастови ограничения за субекта на престъплението е била поставена основата на различен наказателноправен режим по отношение на някои извършители на престъпни деяния. Вече е било възможно лица, с оглед ниската си възраст, да не бъдат наказвани само на основание факта на из-

вършеното деяние, а да бъде взета предвид тяхната възраст. След като е било поставено началото на този свършено нов наказателноправен режим, той е претърпял изключително развитие, за да достигне правната си уредба към настоящия момент в действащия Наказателен кодекс, Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЗБППМН), в международните актове и конвенции на ООН и Съвета на Европа, както и в Европейското законодателство.

Във връзка с казаното е необходимо да бъде хронологически проследено зараждането и развитието на възрастовите ограничения по отношение на извършителите на престъпления от създаването на българската държава през 681 г. до настоящия момент. Извършването на такъв исторически преглед се изправя пред сериозни трудности, които се дължат преди всичко на оскъдните изворни материали, с които разполагаме в тази област. Както е известно, българската държава на два пъти е попадала под чуждо владичество – през 1018 г. под византийско и през 1396 г. под османско. При двете чужди господства една от първите задачи на завоевателите е била да унищожат всичко, свързано с българската държавност и право. При това положение се поставя въпросът следва ли тези периоди на чуждо владичество да се включат в историческия обзор на българското наказателно законодателство. На въпроса би следвало да се отговори положително. Вярно е, че през периодите 1018 – 1185 г. и 1396 – 1878 г. не са съществували българска държава и българско право, санкционирано и прилагано от една публична власт, но е имало българска народност, която е живеела под режима на чуждо право, както и под режима на търпяно от чуждата държава обичайно българско право. Поради тези обстоятелства посочените периоди на чуждо господство следва да се включат в хронологическото проследяване на българското наказателно право, а също и защото те поставят базата, върху която се развива правото на Втората българска държава след освобождението през 1185 г. и съответно на Третата българска държава след освобождението през 1878 г.¹

¹ Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската държава и право. С., Наука и изкуство, 1959, с. 6.

ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД

I. Периодизация

За извършването на исторически преглед, който да проследи създаването и развитието на наказателноправния режим на непълнолетните през различните епохи от създаването на българската държава през 681 г. до наши дни, е нужно да бъдат разграничени следните периоди в българското наказателно право:

1. Периодът от 681 г. до 1018 г. – Първа българска държава
2. Периодът от 1018 г. до 1185 г. – Византийско владичество
3. Периодът от 1185 г. до 1396 г. – Втора българска държава
4. Периодът от 1396 г. до 1878 г. – Османско владичество
5. Периодът от 1878 г. до 1944 г. – Трета българска държава
6. Периодът от 1944 г. до 1989 г. – Комунистически режим
7. Периодът от 1989 г. до наши дни – Демократично управление

II. Периодът от 681 г. до 1018 г.

1. В началото на този период е действало единствено обичайното право на двата етноса – славяни и прабългари, образуващи българската държава. Съгласно това право, изцяло почиващо на обичаите и вярванията на народа, наказанията на извършителите на престъпления са се осъществявали от пострадалите или засегнатите лица. Същите използвали различни наказания: смърт, отмъщение, отлъчване, откуп, талион². От този период не са открити исторически сведения, които да показват засегнатите лица да са взимали предвид възрастта на извършителя на престъпното деяние. Последното логическо е малко вероятно – пострадалите да се съобразявали с възрастовите различия на дееца, когато са били ръководени от емоции, насочени към отмъщение. Нещо повече, в тази ранна историческа епоха отмъщението се е считало за достойнство – на удара е трябвало да се отвърне с удар, на зло-

² „Възмездяване на извършеното зло чрез престъпление с равно зло, което се прави чрез наказанието“ – **Долапчиев, Н.** Наказателно право. Обща част. С., БАН, 1994, с. 27.

то – със зло, или както е казано в Библията „ако някой причини повреда на ближния си, нека се направи нему така, както е направил той“.³

Ограниченията при осъществяването на наказателната отговорност по отношение на възрастта на извършителя на престъпление е било възможно да бъдат създадени, когато налагането на наказанието е престанало да се осъществява от самите засегнати и е преминало в ръцете на една публична власт – държавата в лицето на владетеля.

Първият владетел, който осъзнал нуждите от единно държавно законодателство на България, е бил хан Крум (803 – 814). За **Крумовите закони**, създадени вероятно в началото на IX век, е писано много, като някои автори са изказали предположения, че не са автентични. Те са се състояли от две части, като първата имала легендарен характер, а втората включвала наказателно-правни разпоредби. В правните норми, съставляващи втората част, не са били взети предвид възрастови ограничения по отношение на извършителите на криминализираните престъпления.

За съжаление, от т. нар. *езическия период* на България, освен Крумовото законодателство, не са открити други законови актове или сборници. Законодателната дейност на държавата е била още слаба и се е ограничавала до регламентация на определен кръг престъпления. Поради тази причина и липсата на други данни следва да се заключи, че за повечето престъпления се е прилагало частното отмъщение, т.е. „око за око, зъб за зъб“.⁴ Тези обстоятелства сочат, че несъмнено при налагането и изпълнението на наказанието не са били прилагани никакви ограничения по отношение на извършителите на престъпления като възраст, вменяемост и др.

2. В Първата българска държава започнали промени в обществено-политическия живот, които подготвили изключително важното за времето си събитие – въвеждането на християнството като официална религия при княз Борис I (852 – 889). Както е известно, то било възприето от Византийската църква през 865 г.

³ Библия, Стар завет, Левит 24:19.

⁴ Библия, Нов завет, Ев. Матей, 5:38.

С оглед на този факт влиянието на Византия в обществения и културен живот на България било неизбежно. Наред с разнообразната църковна литература, внесена във връзка с покръстването, от Византия били внесени и правни съчинения. Някои от византийските закони били възприети изцяло, а в други били направени някои промени. От византийското законодателство на първо място трябва да се постави **Еклогата** на императорите иконоборци от Исавърската династия – Лъв III Исавър (717 – 741) и неговия син Константин V Копроним (741 – 775).

Приложението на **Византийската Еклога**, непосредствено след приемането на християнството в България, не е случайно. Проф. С. С. Бобчев, в съчиненията си **„Старобългарски правни паметници“** е изразил мнение, че *Еклогата е един косвен български обичайноправен сборник*⁵. Проф. В. Ганев⁶ не споделя напълно мнението на посочения автор, като казва, че *„Еклогата не е византийски правен паметник, усвоил някои елементи от славянското, респ. българо-славянското обичайно битово народно право, а е един паметник на славянското право, изложен на византийски език“*.

Изложените мнения на авторите сочат, че значението на славяните и тяхното обичайно право за създаването на **Византийската Еклога** са били основните предпоставки за приложението ѝ в България. По естеството си тя била законодателен паметник, създаден във Византия вероятно през 726 г. *Еклогата* съдържала обширен увод и XVIII глави-титули, състоящи се от отделни текстове-статии. В титул XVII, посветен на наказателното право, били разгледани някои отделни престъпления, без да са налице общи разпоредби или кодификация за тях. В тази глава, в някои статии, касаещи различни престъпни състави, за **първи път в правен източник, който се е прилагал в средновековна България, е била спомената възрастта на извършителя на престъпление**. Това е било направено в статия 38, от титул XVII, в която било инкриминирано т. нар. „мъжеложество“. В разпоредбата е били записано, че

⁵ Бобчев, С. С. Старобългарски правни паметници. С., изд. С. М. Бъзайтов, 1903, с. 94.

⁶ Ганев, В. Законъ судный людем. С., Сиби, 2021, с. 60.

*не се наказва извършител, който не е навършил 12 години*⁷. С оглед изложеното се установява, че лицата, които не са навършили 12 години, не са били наказателноотговорни. Следователно, по отношение на извършителите на този вид престъпления, е бил налице различен наказателноправен режим за лицата, които не са достигнали съответната възраст, в сравнение с останалите, които носили наказателна отговорност за деянието.

Интерес представлява и статия 45 на същия титул, която е посветена на основния състав на умишленото убийство – „Убийвайки съзнателно, прочее в каквато и възраст е, с меч да бъде убит“. Съгласно цитираната норма субект на престъпление може да бъде всяко физическо лице без оглед възрастта му, стига да е бил способен да формира умисъл за деянието. Изискването за умисъл, от своя страна, води до въпроса дали лице на ниска възраст е възможно да формира умисъл за извършване на убийство. Именно ниската възраст на дееца като причина би могла да доведе до възрастова невменяемост – като следствие. Трудно би могло да се предположи, че малолетно лице притежава интелектуалния капацитет да формира съзнателна форма на вина – умисъл. В този ред на мисли се налага изводът, че включвайки в състава на престъплението и изискването за субективна страна, а именно „съзнателно“, това по естеството си представлява възрастово ограничение към субекта на престъпление.⁸

3. *Византийската Еклога* била широко използвана като законодателен сборник, но настъпилите промени след въвеждането на християнската религия през 865 г. довели до нуждата от създаването на ново българско законодателство. Поради тази причина бил създаден първият български правен сборник – Законът за съдене на людетe. Според проф. В. Ганев, той предшества т.нар Крумови закони, тъй като не можело да се каже със сигурност дали те са исторически факт или легенда, разпространявана от

⁷ Матеев, М. История на българската държава и право. С., 151 Соупи, 1994, с. 34.

⁸ Петрова, Г. Към въпроса за наказателната санкция на убийството според българското средновековно право. – Правна мисъл, 1978, № 1, с. 79.

византийските летописци, като лексикона Свидас от X в.⁹. Според същия учен не е било възможно да бъде посочена точната година на създаване на закона, като се предполага 867 г. или 868 г. По този въпрос съществуват мнения и на други автори, основно представители на руската наказателноправно доктрина, според които съставител на Закона за съдене на хората е св. Методий. Тук е мястото да се каже, че един подробен обзор на мненията на всички автори, писали по темата за създаването на първия български закон, ще излезе от рамките на темата на настоящия труд и не следва да се прави.

Закон за съдене на хората (ЗСЛ) е бил съставен въз основа на титул XVII от *Византийската Еклога*. Част от наказателноправните разпоредби на последната били заимствани в новосъздадения закон, а други били пропуснати. В Глава XV, изр. 2 от ЗСЛ, касаеща престъплението „Палеж“, било записано следното „Ако ли някой, поискал да изгори стълба или трън на нивата си, запали огън и тоя огън, като премине, запали чужди ниви или чуждо лозе, предстои да се обсъди и разследва и ако е запалил огън било поради незнание или **малолетство**, да обезщети пострадалия“. По този начин била въведена една привилегирована норма в старобългарския закон, която с оглед възрастта на дееца не се налагало наказание, а се дължало единствено обезщетение за причинените вреди. Докато за пълнолетните извършители се предвиждало смъртно наказание – съсичане с меч, както и епитимийно наказание.¹⁰

По отношение на цитирания текст от Глава XV в доктрината са изложени противоречиви мнения във връзка с превода на „**малолетство**“. Проф. В. Ганев, счита, че преводът следва да бъде „*бавност на ума*“¹¹. Повечето автори като С. С. Бобчев¹² превеждат думата като „**малолетство**“. Въпреки липсата на единомислие на учените, извършили изследвания в тази област, е

⁹ Ганев, В. Цит. съч., с. 7.

¹⁰ Канонично (религиозно) наказание.

¹¹ Ганев, В. Цит. съч., с. 407.

¹² Бобчев, С. С. Цит. съч.; Бобчев, С. С. Един паметник на старото българско право. С., Държавна печатница, 1901, с. 137.

прието, че става въпрос за „**малолетство**“. В тази връзка се установява, че в цитираната разпоредба **за първи път в оригинален български правен акт в историята на българската държава и право е била взета предвид възрастта на извършителя на престъпление**, респ. **било е налице възрастово ограничение относно субект на престъпление**. По този начин в нормотворчеството на средновековна България е било поставено началото на един различен наказателноправен режим по отношение на лица, ненавършили пълнолетие.

4. Вследствие на развитие на обществените отношения след покръстването, както и ограничаване на влиянието на Византия, вероятно по времето на цар Симеон I (893 – 927) бил изготвен старобългарски превод на *Византийската Еклога*, т. нар. Славянска Еклога¹³. По отношение на извършената интерпретация на правния сборник в доктрината са изказани различни мнения относно годината на извършване на превода. Според проф. В. Ганев ЗСЛ бил създаден по-рано от *Славянската Еклога*, от него тя е заимствала много от разпорежданията си.¹⁴ За разлика от византийската, *Славянската Еклога* е била съставена само от XVI титула, наречени „зачала“. Тя е представлявала интерпретация на *Византийската Еклога*, с някои малки изменения, които се дължали на грешки в превода и на сливането на някои титули.¹⁵

В *Славянската Еклога* на наказването на престъпленията било посветено зачало XVI, като в него в отделни точки са описани различни видове престъпления. В т. 4 по идентичен начин на *Византийската Еклога* е описан основният състав на умишленото убийство, за което, както вече се посочи, е налице изискване за т. нар. „**възрастова вменяемост**“ **на субекта на престъплението**. По същия начин е представен и престъпният състав на „**мъжеложството**“, при което е било въведено възрастово ограничение – **ако лицето не е било навършило 12 години, не е било наказателноотговорно**.

¹³ Петрова, Г. История на българската държава и право. Средновековие. С., Сиби, 2003, с. 29.

¹⁴ Ганев, В. Цит. съч., с. 87.

¹⁵ Благоев, И. П. Еклога. С., Кооп. печатница Гутенберг, 1932, с. 43.

Независимо че този правен сборник почти напълно препотвъртя съдържанието на *Византийската Еклога*, той е важен източник за българското средновековно наказателно право. Чрез заимстваните разпоредби от чуждестранния правен сборник българският законодател е възприел и достиженията на по-развитото правно регулиране на Византия и съответно създадения различен режим за лицата, ненавършили пълнолетие.

III. Периодът от 1018 г. до 1185 г.

1. Включването на българските земи в състава на Византийската империя през 1018 г. довело до големи промени в политическото и обществено развитие на средновековна България. Византийското право отново намерило приложение в страната. В доктрината има противоречиви мнения относно това дали Византия е провеждала политика на асимилация по отношение на България. Някои автори като В. Златарски, Д. Ангелов¹⁶ са на мнение, че Византийската империя чрез своето духовенство е провеждала политика на „ромеизация“, т.е. пълна и системна асимилация. Други учени, като проф. Ив. Дуйчев¹⁷, считат, че подобна политика не е била провеждана поради затрудненото положение на империята в този момент.

По време на византийското господство продължили да действат както реципираното от Византия право – *Еклогата*, така и *Законът за съдене на людетe* и *Славянската Еклога*. Също така наред с тях се е прилагало и българското обичайно право, като в средновековна България то е имало широко приложно поле. Поради непригодността на реципираното чуждо право да обхваща всички специфични битови отношения на българското население и поради слабата грамотност на последното българските юридически обичаи имали безспорен превес над юридическите норми, включени в правните сборници.¹⁸

¹⁶ Златарски. В. История, т. 2. С., Държавна печатница, 1934, 410 – 441; Ангелов, Д. Богомилството в България. С., Наука и изкуство, 1969, с. 98.

¹⁷ Дуйчев, Ив. Въстанието на Асеновци в 1185 г. и неговата хронология, Известия на Института за българска история. С., 1956, 339 – 343.

¹⁸ Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската държава и право, с. 159.

За правните сборници, съдържащи наказателноправни норми, които са били прилагани през този период – *Византийска Еклога*, *Закон за съдене на людетe* и *Славянска Еклога*, вече беше посочено в кои текстове от същите са открити възрастови ограничения към извършителите на престъпни деяния.

IV. Периодът от 1185 г. до 1396 г.

След възстановяването на българската държава през 1185 г. византийското право било отречено, макар че влиянието на Византия през XIII – XIV в. останало доста силно.¹⁹ Може с голяма вероятност да се твърди, че в България по време на Втората българска държава са били прилагани законите, създадени по времето на Първата българска държава, като *Еклогата* и *Закон за съдене на людетe*. Макар че в историческите извори няма преки данни за това, фактът, че тези законодателни актове са били възприети в изготвени по същото време руски преписи, прилагани през XIII – XIV в. в Русия, говори, че те продължавали да действат в средновековна България.²⁰

През 1335 г. била създадена във Византия и много скоро възприета и прилагана в България *Синтагмата на Матей Властар*. Тя представлявала един сборник на църковно (канонично) право, в който била включена гражданскоправна и наказателноправна материя. Материалът бил разделен в 303 глави, групирани в 24 раздела според буквите на гръцката азбука.²¹

В Глава „Ф-5“ били включени Петото правило на св. Григорий Нисски и Осмото правило на св. Василий Велики²², които били посветени на волните (умишлените) и неволните (непредпазливите) убийства, като били изложени дефиниции за тях. Глава „Ф-8“ е особено важна, защото съдържала най-много светски

¹⁹ Ангелов, Д. История на Византия, т. 2. С., БАН, 1974, с. 59 и сл.

²⁰ Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската феодална държава и право. С., Наука и изкуство, 1970, с. 79.

²¹ Андреев, М. Един непроучен препис на Синтагмата на Матей Властар. – В: Известия на правния институт. С., БАН, 1956, с. 296 и сл.

²² Правила на Св. Православна църква. С., Т. Т. Драгиев и сие, 1936, с. 468 – 469; с. 413 – 414.

норми за убийствата. В раздел „Закони“ на същата разпоредба било посочено, че *невменяемият, дете до 7-годишна възраст и умопобърканият не подлежат на наказателна отговорност*.²³

Разглежданият текст сочи, че убийството, като най-тежко престъпление против личността, е дало повод за доста подробна регламентация в *Синтагмата на Матей Властар*. Именно поради тази причина и в нормата са били включени възрастови изисквания към субекта на престъпление. Този текст е важен и поради факта, че той отразява позицията на църковната власт към онзи момент, тъй като *Синтагмата на Матей Властар* е сборник от канонично право. През този период, а и през цялото Средновековие Св. Православна църква е била важен фактор в обществения и политически живот на българската държава, като църковното право е имало водещо значение пред светското.²⁴ В този смисъл е много важен фактът, че Светата Православна църква е била на мнение, че по отношение на извършителите на престъпни деяния е следвало да има изискване за достигане на определена възраст. По този начин и църковната власт, както и светската, е установила необходимостта от създаването на един особен наказателно-правен режим за лицата, които не са навършили пълнолетие.

V. Периодът от 1396 г. до 1878 г.

1. Завладяването на българската държава от Османската империя довело до нейното пълно унищожаване като държава. Българското средновековно законодателство било отменено и на негово място следвало да се прилага османското религиозно право *Шерият*, както и някои светски закони за почти петвековното господство. С нормите, включени в тези правни сборници, не било възможно да бъдат уредени всички наказателноправни отношения в османската държава и затова на българското население била дадена ограничена възможност да прилага действащото до момента обичайно наказателно право чрез селските общини и еснафските организации. Някои от тези правни единици използ-

²³ Петрова, Г. Към въпроса за наказателната санкция..., 1978, с. 81.

²⁴ Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската държава и право. с. 160.

вали и правната компилация „*Душанова кодификация*“, и по-специално т. нар. „*Судац*“ – *Закон на Константин Юстиниан*, който съдържа както норми на средновековното наказателно право, така и обичайни.²⁵

С оглед изложеното е необходимо да бъде изследвано съдържанието на всички правни източници, независимо че нямат характер на български. Тяхното приложение е продължило един много продължителен период от време – почти 500 години, което безспорно означава, че те са оказали сериозно влияние върху развитието на българското наказателно право, както и наказателноправния режим на непълнолетните, като негов институт.

2. *Османският наказателен закон* преди 1840 г. включвал предимно норми от шериатското право. Следващият закон от 1858 г. (ОНЗ) бил частично реципиран от френския наказателен закон от 1810 г. Според проф. Токушев в чл. 40 – 42 от ОНЗ са били посочени изключващи вината обстоятелства, сред които и *непълнолетието на деца*²⁶. Тук е важно да се отбележи, че според него „*този важен институт е само споменат, което е крайно незадоволително, тъй като не е посочена възрастова граница на непълнолетието*“.

В монографията на Н. Панайотов²⁷ е извършено обстойно изследване на наказателното право в Османската империя през XIX в. Според него Наказателният закон от 1858 г. бил създаден като прототип на френския Наполеонов кодекс от 1810 г. Той бил в сила, с някои изменения, и в новообразуваната българска държава след руско-турската война (1877 – 1878), до 1896 г., когато бил приет първият български Наказателен закон.

Специално внимание в изследването на *Османския наказателен закон* (ОНЗ) от 1858 г. следва да се обърне на следите текстове: На първо място са съществували разпоредби „*препоръчва-*

²⁵ Андреев, М. Закон на Константин Юстиниан – правно-историческо проучване. С., Наука и изкуство, 1972, с. 27.

²⁶ Токушев, Д. Създаване на новобългарското наказателно право (1877 – 1896). С., Сиби, 2019, с. 79.

²⁷ Панайотов, Н. Наказателното право в Османската империя през XIX в. Варна, Бряг принт АД, 2001.

щи на съдебните институции да се съобразяват с възрастта на подсъдимия“. **Когато той е бил дете от 8 до 14 години, се освобождавал от присъда, тъй като законодателят се е ръководел от презумпцията, че такъв индивид не можел все още да прави ясна разлика между добро и зло и не можел да осъзнае чувството за вина.** При подобни случаи гаранция за него поемали близките му чрез поръчителство, най-често в пари. Предвидено било дори, при положение че детето нямало близки, полицейските органи да го изпращат в поправителни заведения – „за уцеломъдряване“. ²⁸ Според автора от текста на закона не било възможно да се установи типът на поправителното заведение.

В *Османския наказателен закон* се съдържали и специални разпоредби по отношение на лицата, спадащи във възрастовата категория „юноши“, от 22 до 25 години. В зависимост от извършеното престъпно деяние за тях било препоръчително да бъде налагано много по-леко наказание. ²⁹

В проучените от Н. Панайотов архивни документи от XIX в. било установено, че вероятно тези препоръки на *Османския наказателен закон* не са били изпълнявани винаги, тъй като се срещали случаи на осъдени деца. Поради тази причина от централната съдебна администрация на Османската империя били изпращани инструкции до местните съдилища за правата на лицата до 15 години. ³⁰

При подробното разглеждане на ОНЗ прави впечатление, че са били заложени разпоредби, имащи характера на общи, относно **лицата от 8- до 14-годишна възраст**. Също така по отношение на „юношите“ между 22 и 25 години били предвидени разпоредби, предполагащи възможност за налагане на по-леко наказание. Така още във втората половина на XIX в. за тези категории лица бил създаден един различен наказателноправен режим, който следвало да бъде прилаган и в българската държава като част от Османската империя.

²⁸ Панайотов, Н. Цит. съч., с. 26.

²⁹ Панайотов, Н. Цит. съч., с. 26.

³⁰ Панайотов, Н. Цит. съч., с. 135.

Османското законодателство не било достатъчно познато на българското население, а също така не било възможно да уреди всички наказателноправни отношения в империята. С оглед на това на българското население била дадена възможност да запази някои свои публичноправни институти – селските общини и еснафските организации.³¹ Те притежавали компетентност на съдилища и се произнасяли по по-маловажни дела, включително и престъпления, страните по които били българи. В своята правораздавателна дейност те се ръководили от нормите на правните обичаи. Колкото и неразвито да е било българското обичайно наказателно право, не му е било чуждо понятието за възрастови ограничения относно субекта на престъпление.

Според проф. Андреев съгласно нормите на обичайното наказателно право, *малолетно дете до 7-годишна възраст, което е извършило престъпление, не се наказвало, „защото не разбира, че върши зло“*.³² На същото мнение е и проф. Г. Петрова, като допълва, че *„то нямало вина, за него отговарял бащата“*.³³

Изключителен принос в изследванията на българското обичайно наказателно право има проф. С. С. Бобчев. В своя труд, озаглавен *„Българско обичайно наказателно право“*³⁴, в периода 1908 – 1927 г. той събрал от 15 различни части на страната „материали“, които се изразяват в отговори на въпроси от възрастни българи относно приложението на обичайното наказателно право по време на османското господство и след него. В началото на *Част втора „Материали“* са изброени лицата и областите, за които са събирани материали, а в Глава „Въпроси на българското обичайно наказателно право“ във Въпрос № 4 са зададени общо 4 въпроса, два от които гласят: *„Детето еднакво ли е виновно,*

³¹ Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската държава и право, с. 262.

³² Андреев, М., Д. Ангелов. История на българската държава и право, с. 391.

³³ Петрова, Г. История на българската държава и право 681 – 1878 г. С., Сибир, 2008, с. 352.

³⁴ Бобчев, С. С. Българско обичайно наказателно право. С., П. Глушков, 1927, с. 160.

колкото и възрастният при съденето? До коя възраст се счита, че е бил неопитен извършител на някое престъпно деяние?“³⁵ Независимо от архаичния начин, по който са зададени въпросите, както и неопределянето на конкретна възраст за децата се вижда, че към този момент в обичайното наказателно право са съществували възрастови ограничения относно извършителите на престъпления. Също така прави впечатление, че е използван изразът „неопитен извършител“, който факт сочи, че относно тези дейци е следвало да бъде прилаган различен наказателноправен режим за извършеното деяние.

Отговорите на тези въпроси са поместени под № 92 в сборника, като в много случаи не е отговорено конкретно. Поради тази причина ще бъдат посочени единствено отговорите от областите, съдържащи конкретика, а именно:

В областта Искрецко било прието следното: „детето не може да е еднакво виновно като възрастния. Така е било по турско време и сега“ (началото на XIX в.). По турско време се считало, че детето било неопитно до 12 год. За неопитен малолетен се считал до 19 години.“

Област Казал-Агачко: „Ако малолетният извърши престъпление за първи път, той се наказвал по-малко от възрастния, но ако е било повторно, се наказвал като пълнолетен“.

Област Кюстендил: „По турско време детето не е било еднакво отговорно като пълновръстния. За неопитен извършител се считал до 9 години. От 9 до 21 години лицата са били съдени с известни смегчения“.

Област Одрин: „Децата по-долу от 12 години не се съдели, защото били маловръстни“.

Област Пловдив: „Детето не е виновно, за него отговарял бащата“.

Област Самоков: „Детето може да отговаря след 17 – 18 години“.

Област Севлиево: „Дете до 15 години не е осъждамо, а до 20 години се наказвало много леко“.

³⁵ Бобчев, С. С. Цит. съч., с. 161 и сл.

Област Асеновградско: „Дете на повече от 15 години може да се наказва“.

Област Стара Загора: „Детето било по-малко виновно, като му се смекчавала наказанието от 10 – 12 години до 14 – 15 години – най-много, а от 16 – 20 години – по-малко, а след това се смята за пълнолетен“.

По естеството си този труд представлява изключително ценен източник на информация за българските правни обичаи, които показват, че дори и в обичайното българско наказателно право са съществували възрастови ограничения за субектите на престъпление. Тези обичайни наказателни норми са се прилагали по време на османското владичество, по време на руско-турската война (1877 – 1878), Временното руско управление, дори и в началото на XX в. Важно е да се отбележи, че те са взети предвид и при съставянето на първия български наказателен закон.

По-нататък следва да се има предвид, че при осъществяване на правораздавателната си дейност някои от селските общини и еснафските организации са използвали норми и от т. нар. „Душанова кодификация“, и по специално **Закона на Константин Юстиниан, наричан „Судац“** (Закон за съдене).³⁶ Въпреки факта, че този правен сборник е със сърбо-хърватски произход, по време на османското владичество на Балканския полуостров не са съществували държавни образувания и той се е прилагал от южните славяни.

За съжаление, **Законът на Константин Юстиниан** (ЗКЮ) е малко известен на българските историци на правото. Според проф. М. Андреев той е бил включен като компонент на Душановата кодификация на крал Стефан Душан (1331 – 1355). Тя е претърпяла множество преписи, изменения и допълнения, като в края на XVI в. или началото на XVII в. е бил създаден **Законът на Константин Юстиниан**. Той се състоял от **Закона на Юстиниан** (534 г.), съкратената **Синтагма на Матей Властар**, формулировки от **Закона за съдене на людетe** и норми на обичайното българско право.³⁷

³⁶ Андреев, М. Закон на Константин Юстиниан..., с. 17.

³⁷ Андреев, М. Закон на Константин Юстиниан..., с. 20.

В монография на проф. М. Андреев „Закон на Константин Юстиниан – правно-историческо проучване“ е включено копие на препис на този правен сборник. От него е видно, че той се състоял от 80 статии, в които присъствали и такива с наказателно-правен характер. В статия 38 било криминализирано блудството. Тя гласи: *„Ако някой извърши блудство с мъж, и двамата да се изгорят с огън, освен по-младия от 12 години поради възрастта си“*.

Прави впечатление, че за този вид престъпление, също както във *Византийската и Славянската Еклога*, така и в този правен сборник било определено възрастово ограничение за навършени 12 години за субекта на престъпление, под прага на която възраст лицето било наказателнонеотговорно.

По-нататък, в статия 42 „За свидетелите“, е описано лъжесвидетелстването. В изр. 8 от същата е записано, че *„не е достоверен свидетелят, ако е по-млад от 25 години, ако ли свидетелства с мнозина, и 20-годишният свидетел е приемлив“*.

Статия 68, т. 12, изр. 4, касае „попадането в плен“ – *„Ако някому се случи да бъде пленен и децата не искат поради своята небрежност да го освободят... Ако му се случи да умре в плен от тази небрежност на тези деца... Децата му за тази небрежност да бъдат наказани, ако не са малолетни, т.е. имат 18 години“*.³⁸

От цитираните текстове е видно, че и в този правен паметник в някои отделни норми са предвидени възрастови ограничения относно субекта на престъпление. Колкото и несвършена и архаична да изглежда тази правна компилация, тя показва, че е запазената тенденцията, характерна и за Ранното средновековие по отношение на някои престъпни деяния да бъдат определени изисквания към извършителите им с оглед тяхната възраст.

VI. Периодът от 1878 г. до 1944 г.

1. В началото на руско-турската война през 1877 г. и в периода на Временното руско управление били поставени основите

³⁸ Андреев, М. Закон на Константин Юстиниан..., с. 74.

на новобългарското наказателно право.³⁹ В областта на наказателното право Временното руско управление запазило приложението на Османския наказателен закон от 1858 г., както и на българското обичайно наказателно право.

2. След Освобождението от законодателните актове с наказателноправно съдържание на първо място следва да се посочи Устав за наказанията, които мировите съдии могат да налагат⁴⁰ (УНМС) от 1880 г. Съпоставката на УНМС с продължаващия да действа ОНЗ показва, че двата акта съдържали множество правни норми, които уреждали еднакви институти на наказателното право. Този правен дуализъм бил преустановен с Определение № 8/1886 г., Решение № 84/1887 г. и Решение № 63/1895 г. на ВКС⁴¹. С тях било прието, че разграничението на приложното поле на УНМС и ОНЗ се определяло от принципа *lex specialis derogat legi generali*.⁴² Когато едно престъпно деяние било наказуемо и по устава, и по ОНЗ, се прилагал първият, защото той имал качеството на специален закон.

Правните норми, включени в Глава първа – чл. 1 – 25 УНМС, под заглавие „Общи положения“, имали характер на Обща част на УНМС. В нея, макар и непълно, били уредени основни въпроси на общата част на наказателното право, включително и *изключване на наказателно преследване на малолетни лица до 10 год. възраст*. В чл. 8, ал. 2 от УНМС (отм.) било записано, че ***малолетните до 10 години не били наказателноотговорни***. Това показва, че българският законодател е свързвал възрастта на субекта на престъпление с носенето на наказателна отговорност. Като е предвидил, че лицата, ненавършили 10 години, не носят наказателна отговорност, нашият законодател е създал понататък и специален състав – чл. 9 УНМС (отм.), който уреждал наказателната отговорност на ***„несъвършенпоълнолетните“, т.е. непълнолетните от 10- до 17-годишна възраст***.⁴³

³⁹ Токушев, Д. Цит. съч., с. 19.

⁴⁰ ДВ, бр. 51 от 11.06.1880 г.

⁴¹ Решения на ВКС по углавно отделение. С., 1895.

⁴² Специалният закон отменя (замества) общия.

⁴³ Токушев, Д. Цит. съч., с. 79.

Анализът на съдържанието на този текст позволява да се установи, че е бил установен специален режим при определяне на наказанията по отношение на лицата между 10- и 17-годишна възраст. По правило на *всички субекти от тази група се налагали предвидените в „Особената част“ наказания, но намалени наполовина*. При това на решаващия мирови съдия била предоставена възможност, когато той прецени за целесъобразно, **да не налага наказание на лицата на възраст от 10 до 14 години, а да ги предава за „домашно поправяне на техните близки“ (родители, настойници)**. Като е определил този специален наказателноправен режим за наказване на непълнолетните, българският законодател взел предвид, че те с оглед психическото си развитие не са в състояние да действат с „*пълно разумение*“.⁴⁴ Такава е била постоянната практика на ВКС⁴⁵, намерила отражение в неговите решения като р. № 267/1886 г., р. № 281/1886 г. и др.⁴⁶

По-нататък, по отношение на УНМС, следва да се има предвид, че в този акт не е била посочена възраст за достигане на пълнолетие. Тук намирал приложение чл. 86, ал. 3 от Конституцията⁴⁷, съгласно, който „*пълнолетно е лицето, което е навършило 21 години*“. Следователно се установява, че лицата между възрастта от 18 до 21 години не са се считали за непълнолетни и за тях не е бил приложим различен наказателноправен режим и възможност за редукция на наложеното наказание с ½.

3. Основите за създаване на първия български наказателен закон били поставени през 1883 г. Изготвени били два законопроекта, от 1884 г. и от 1886 г., въз основа на френския Code penal от 1810 г. и белгийския наказателен закон Code penal belge от 1867 г., които били отхвърлени. Въз основа на тях бил изготвен

⁴⁴ Токушев, Д. Цит. съч., с. 80.

⁴⁵ ВКС е създаден през 1878 г., открит на 25 май 1880 г. по силата на Закона за устройство на съдилищата. С конституцията от 1947 г. (ДВ, бр. 284 от 1947 г.) Върховният касационен съд, Върховният административен съд и Върховният военен съд са слети в новосъздадения Върховен съд на НРБ. С Конституцията от 1991 г. (ДВ, бр. 56 от 1991 г.) е възстановен Върховният касационен съд, който започва да функционира от 1996 г.

⁴⁶ Решения на ВКС по углавно отделение от 1886 г. С., 1889.

⁴⁷ Търновска конституция, ДВ, бр. 15 от 1879 г.

трети законопроект, който с редица изменения и допълнения бил приет от НС и влязъл в сила на 01.05.1896 г.⁴⁸ и бил прилаган до 13.02.1951 г.

С първия български Наказателен закон (НЗ) били уредени важни институти на наказателното право, в т.ч. и относно субекта на престъпление. Според българския законодател, *за да бъде едно лице наказателноотговорно, е било необходимо навършването на определена възраст, посочена в закона, и да е било в състояние на вменяемост*. Съгласно чл. 42, ал. 1 от НЗ (отм.) *малолетните лица до навършване на 10-годишна възраст са били абсолютно наказателнонеотговорни*. Въпросът за наказателната отговорност се поставял *по отношение на лицата между 10 и 17 години, във възрастта на т. нар. непълнолетие*. В тези случаи *субектът на престъпление отговарял само ако е „действал с разумение“, разбирал е свойството и значението на извършеното и е могъл да ръководи постъпките си*⁴⁹. Нормално, субект на престъпление е могло да бъде всяко пълнолетно лице, което е навършило 17 години (чл. 42, ал. 1 НЗ). В този текст също е било предвидено ограничение – *не е достатъчно деецът да е пълнолетен, но и да е разбирал свойството и значението на деянието и да е ръководил постъпките си*. Разликата се изразява в това, че при непълнолетните разглежданото обстоятелство трябвало да се докаже от обвинението, а при пълнолетните се предполагало, че съществува.

Според проф. Долапчиев „законодателят, като е споменал само разумието, с това е искал да спре нарочно вниманието върху тази душевна способност на деeca, която много по-често може да липсва у непълнолетния, отколкото при пълнолетния. Тъй наличността на разумение у едно непълнолетно лице не означава още непременно, че то е вменяемо. Вменяемостта може да бъде изключена, ако се установи, че поради душевна болест липсва способността лицето да ръководи постъпките си“.⁵⁰

⁴⁸ ДВ, бр. 40 от 21. 01. 1896 г.

⁴⁹ Токушев, Д. Цит. съч., с. 161.

⁵⁰ Долапчиев, Н. Цит. съч., с. 266.

Ш. Х. Романо в „Коментар на Наказателния закон“ пише, че *непълнолетните са т. нар. условно невменяеми, защото съгласно чл. 42, ал. 1 от НЗ (отм.) тези лица за невменяеми само тогава, когато са действали без разумение.*⁵¹

В Глава VI „За замяната и смекчаването на наказанията“, чл. 57, т. 1 – 7 от НЗ (отм.) бил предвиден различен наказателно-правен режим по отношение на замяната и редукцията на наказанията на непълнолетните във възраст от 10 до 17 години, които *„действали с разумение“*. На първо място, в т. 1 от цитираната норма било предвидено, че смъртното наказание и доживотният строг тъмничен затвор следвало да се заменят с временен тъмничен затвор от 5 до 10 години. На второ място – строгият тъмничен затвор от 10 години и повече се заменял с такъв от 1 до 5 години. На следващо място – по т. 3 строгият тъмничен затвор не повече от 10 години и не по-малко от 5 години – с тъмничен затвор до 2 години. По т. 4 на чл. 57 НЗ (отм.) било предвидено строгият тъмничен затвор до 5 години да се замени с лишаване от свобода до 1 година, а на пето място било записано, че тъмничният затвор следвало да се замени със *„запиране“* (задържане) или настаняване във *„въспиталище“* (възпитателно заведение), а задържането или глобата било възможно да се заменят с *„мъмрене от съда“* или *„настаняване във възпиталище“*. С т. 6 на разпоредбата било забранено налагането на наказание *„лишаване от права“* на непълнолетните. Интерес представлява ограничението в същия текст, че за ненавършилите пълнолетие лица наказанието по реда на чл. 66 НЗ (отм.), касаещ съвкупността от престъпления, не следвало да се увеличава. В последната, т. 7 била дадена възможност на непълнолетните извършители да изтърпят наказанието си във *„въспиталище“* до навършване на 21 години, независимо от настъпилото пълнолетие.

В чл. 58, т. 1 – 4 НЗ (отм.) бил предвиден и особен наказателноправен режим за лица от 17 до 21 години. Въпреки тяхното пълнолетие, била дадена възможност за замяна и редукция при налагане на наказанията, както следва: По т. 1 – смъртното нака-

⁵¹ Романо, Ш. Х. Коментар на Наказателния закон, т. I, част Първа. С., С. М. Стайков, 1933, с. 298.

зание следвало да се замени с 15 години строг тъмничен затвор; по т. 2 – доживотният строг тъмничен затвор – с временен строг тъмничен затвор не по-малко от 5 години; по т. 3 – всички други срокове на лишаване от свобода се намалявали с 1/3; т. 4 – лишаването от права се прилагало само в такива случаи, когато наказанието строг тъмничен затвор било повече от 5 години.

НЗ от 1896 г. бил в сила до приемането на НЗ от 1951 г. Претърпял е множество изменения, като единствено изм. от 19.12.1905 г.⁵² с пар. 2 е направено изменение относно замяната на наказанията на непълнолетните чл. 57, т. 3 била променена така – строгият тъмничен затвор до 10 години се заменя с тъмничен затвор до 2 години.

От изложеното може да се направи извод, че в първия български наказателен закон законодателят е създал специален наказателноправен режим за непълнолетните лица, който с някои изменения и допълнения съществува и до днес.

4. Първият специален закон в историята на българското наказателно право, свързан изцяло с наказателноправния режим на ненавършилите пълнолетие лица – 17 години, е Законът за съдилищата на маловръстни⁵³ (ЗСМ). Той е приет от НС през 1943, но влиза в сила 1 година след обнародването му – през 1944 г.

ЗСМ съдържа както материалноправни, така и процесуалноправни разпоредби. В чл. 1 е определено приложното му поле – „прилага се спрямо всички лица, които са *маловръстни*“, като в следващата разпоредба е дадено легално определение на „*маловръстно лице*“ – *всяко лице, което не е навършило 17 години (пълнолетие)*. От цитираните текстове може да се направи извод, че независимо че лицата са наречени „маловръстни“, не се има предвид малолетни, непълнолетни. Тук впечатление прави чл. 4 от закона, съгласно който долната граница за налагане на наказание е 12 години. *Следователно приложното поле на този закон е било по отношение на лицата, навършили 12 години, но ненавършили 17 години, или казано с други думи – непълнолетните лица.*

⁵² ДВ, бр. 274 от 19.12.1905 г.

⁵³ ДВ, бр. 39 от 20.02.1943 г.

При сравнение с НЗ от 1896 г. със ЗСМ от 1943 г. се наблюдава, че съгласно първия непълнолетните лица са от 10- до 17-годишна възраст. В този случай следва да се приеме, че вторият закон е бил специален спрямо първия и той съответно имал предимство през НЗ (отм.). Нещо повече, в самия ЗСМ (отм.) в чл. 132 било прието, че с влизането му в сила той отменял всички закони, които му противоречат. В разпоредбата на чл. 131 (отм.) било указано, че законът спира изпълнението на наказанията срещу лица, по-млади от 12 години, като се предоставя на съда за маловръстни да замени наказанието с възпитателни мерки.

В този закон била заложена първата хипотеза на освобождаване от наказателна отговорност на непълнолетен. Според чл. 5 от ЗСМ (отм.) съдът можел изобщо да не наложи наказание на непълнолетния, ако намерел възпитателните мерки за достатъчни.⁵⁴

На следващо място в чл. 6, т. 1 – 4 ЗСМ (отм.) била предвидена замяна на наказанията, налагани на лица над 12 години. По т. 1 смъртното наказание и доживотният строг тъмничен затвор се заменяли с настаняване в поправителен дом от 1 до 10 години. Съгласно т. 2 временният строг тъмничен затвор – с настаняване в поправителен дом от 6 месеца до 5 години. По т. 3 тъмничният затвор и задържането (от 1 ден до 3 дни) – с настаняване във възпитателно заведение, а по т. 4 глобата се заменяла с мъмрене от съда.

В чл. 7 от ЗСМ (отм.) било установено, че давността за наказателно преследване по чл. 72 от НЗ (отм.) и за изпълнение на наказанието по чл. 77 от НЗ (отм.) се намалявала с една втора. Съгласно този закон, както и по НЗ маловръстният не можел да бъде лишен от права.

Особено внимание следва да се обърне на разпоредбата на чл. 4, пред. 2 от ЗСМ (отм.), според която освен наказание на маловръстния било възможно да се наложи и възпитателна мярка, която се прилагала след изтърпяване на наказанието, т.е. в определени от закона случаи възпитателната мярка можела да се съе-

⁵⁴ Милков, Д., П. Райчев. Коментар на Закона за съдилищата на маловръстни. Плевен, Търговска печатница, 1944, с. 35 и сл.; Гиргинов, А. Наказателноотговорни лица. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2001, с. 39.

дини с наказанието. Възпитателните мерки били изброени в ЗСМ (отм.) в чл. 10, т. 1 – 4, т. 1 – съветване и предупреждаване на маловръстния да се поправи за в бъдеще; т. 2 – изискване от маловръстния да обещае, че ще се поправи в бъдеще; т. 3 – мъмрене; т. 4 – възлагане на особени задължения. Последните били изчерпателно изброени – искане на прошка от пострадалия; редовно явяване през определен период от време пред съдията за маловръстни или пред съдебен наставник; задължение на маловръстния да постъпи на работа; забрана на маловръстния да употребява тютюн и спиртни напитки; забрана на маловръстния да посещава кръчми, кина, танцувални салони и др. подобни места (като съществувала възможност да се прилагат кумулативно); в т. 5 от чл. 10 се предвиждало маловръстният да бъде поставен под поднадзорна свобода чрез задължаване със или без паричен залог, или имотно поръчителство на родителите, или попечителите на маловръстния да засилят възпитателния си надзор над него; настаняване на маловръстния в друго семейство, което доброволно предложи услугите си и което съдът намери за годно да възпитава маловръстния; поставяне под покровителството или грижите на благотворително или възпитателно дружество; настаняване във „въспиталище“.

С оглед изброените видове наказания, тяхната задължителна редукция и възпитателните мерки, безспорно възможността за тяхното съчетаване следва да се определи като много добро законодателно решение. По този начин било възможно да бъде постигнат възпитателен ефект с тези различни форми на въздействие – от една страна, наказанието като най-тежка форма на държавна принуда, а от друга – по-лека възпитателна мярка, с възможност да засили и утвърди постигнатите с наказанието резултати⁵⁵.

В чл. 15, ал. 1 от ЗСМ (отм.) бил установен институтът на условно осъждане на непълнолетни, като била предвидена възможност съдът с присъдата си да отложи изпълнението на наказанието по чл. 6, ал. 2 с „Настаняване в поправителен дом“, за да

⁵⁵ Матеева, Ю. Наказателноправен режим на непълнолетните. С., Сиела, 2008, с. 51.

даде възможност на осъденото лице в определен срок за изпитване да се освободи от наказанието, като докаже със своето добро поведение, че е заслужил това. В ал. 2 на цитираната разпоредба било налице задължение за съда за отлагане на горепосоченото наказание в случаите, в които с незабавното изпълнение на последното би се попречило на възпитанието на маловръстния.

По-нататък в нормативния акт в чл. 16, ал. 1 бил определен срокът за изпитване в размер на 3 години, а във втората алинея били посочени условията на протичане на изпитателния срок. По време на изпитателния срок, ако маловръстният не бил настанен във възпиталище или ако не бил поставен в поднадзорна свобода, се давал на грижите на съдебен наставник, който следял за неговото поправяне и възпитание. Също така на съда била предоставена възможност при отлагане на изпълнението на наказанието с присъдата на непълнолетния да бъде наложена възпитателна мярка по чл. 10, т. 4, изразяваща се във възлагане на маловръстния на особени задължения.

В чл. 17 от ЗСМ (отм.) било определено, че ако по време на изпитателния срок непълнолетният имал лошо поведение или били открити обстоятелства, които пречат за отлагането на изпълнението на наказанието, съдът би могъл да постанови да започне изпълнението на наказанието. В случай че по време на 3-годишния изпитателен срок непълнолетното лице извърши ново престъпно деяние, следвало заедно с второто наложено наказание да бъде изтърпяно и отложеното. В закона не е бил посочен видът на второто престъпление.

Последиците от изтичането на изпитателния срок се изразявали в това, че ако непълнолетното лице се е поправило, съдът се произнасял с определение за неизпълнение на наказанието, но ако не били налице доказателства за добро поведение, се постановявало изпълнение на отложеното наказание. Контролът за поведението на непълнолетното лице по време на 3-годишния срок бил предоставен на съдебен наставник или на полицейски органи, съгласно чл. 19, ал. 2 от ЗСМ (отм.).

Съгласно чл. 20 и чл. 27 ЗСМ (отм.), производството било двуинстанционно. При всеки областен съд бил учреден едноличен съд за маловръстни, а при всеки апелативен съд – едноличен апе-

лативен съд, решенията на които били окончателни. В закона били предвидени особен ред за разглеждане на тези дела, като и специални изисквания към съдиите и адвокатите, които участвали.

ЗСМ (отм.) не се прилагал относно всички престъпни деяния, извършени от маловръстни. Изключенията относно неговото приложение били изчерпателно изброени в чл. 38, ал. 2. В случай че определено престъпно деяние попадало в приложното поле на ЗСМ и на Военнонаказателния закон от 1937 г.⁵⁶, Закон за защита на държавата от 1924 г.⁵⁷, Закон за защита нацията от 1941 г.⁵⁸, Наредбата-закон за защита на безопасността на държавата от 1934 г.⁵⁹, според законодателя то следвало да се разгледа по реда на последните. Те имали качеството на специални и дерогирали приложението на ЗСМ (отм.).

Създадената система със ЗСМ (отм.) за специални съдилища била премахната със Закона за изменение на Закона за наказателното съдопроизводство от 1948 г.⁶⁰

Както посочва Ю. Матеева, „ЗСМ е акумулирал сравнително добре както теоретичните познания, така и практическия опит на Европа и САЩ в превъзпитанието на подрастващите нарушители, които познания и опит са господствали към средата на миналия век. Залегналите в ЗСМ (отм.) идеи могат да служат като добра основа за изграждане на съвременен и нов съд за маловръстни“.⁶¹

VI. Периодът от 1944 г. до 1989 г.

1. Превратът от 09.09.1944 г. довел до дълбоки промени в действащото законодателство на България. Наказателният закон от 1896 г. бил отменен и през 1951 г. бил приет нов Наказателен закон⁶², с който били извършени значителни изменения в наказа-

⁵⁶ ДВ, бр. 196 от 1937 г.

⁵⁷ ДВ, бр. 240 от 1924 г.

⁵⁸ ДВ, бр. 16 от 1941 г.

⁵⁹ ДВ, бр. 126 от 1934 г.

⁶⁰ ДВ, бр. 234 от 1948 г.

⁶¹ Матеева, Ю. Цит. съч., с. 32.

⁶² ДВ, бр. 13 от 1951 г.

телноправния режим на непълнолетните, които се изразявали в следното: на първо място в чл. 14, ал. 1, т. 1 била променена възрастта за малолетието – „малолетни са лицата, които не са навършили 13 години“. На следващо място, **за непълнолетни били обявени лицата, които са навършили 13 години, но не са навършили 18 години, ако са могли да разбират свойството и значението на деянието или да ръководят постъпките си.** По този начин била увеличена и възрастта за навършване на пълнолетие – 18 години, която по отменения НЗ е била 17 години. Също така прави впечатление, че в цитираната норма било привнесено едно ново принципно положение в правната уредба за непълнолетните, като бил добавен волевият момент за преценка на тяхната психическа способност. По стария НЗ от 1896 г. било достатъчно непълнолетните да са действали „без разумение“, за да се признаят за наказателнонеотговорни. По новия НЗ от 1951 г. било предвидено непълнолетното лице да се признае за неотговорно дори и когато е било в състояние „да разбира свойството и значението на деянието“ (когато е действало „с разумение“), стига обаче да не е могло „да ръководи постъпките си“.⁶³

В НЗ от 1951 г. (отм.) била създадена Глава VII „Особени правила за непълнолетните“. В същата, в чл. 44, били предвидени следните замени на наказанията: смъртното наказание се заменяло с лишаване от свобода от 1 до 10 години; лишаване от свобода за 10 години и повече – с лишаване от свобода от 6 месеца до 5 години; лишаването от свобода за срок, по-малък от 10 години, се заменяло с лишаване от свобода до 2 години; поправителният труд и глобата се заменяли с обществено порицание. Конфискацията и лишаването от права не се налагали на непълнолетни.

С особените правила била предоставена възможност на съда да освободи непълнолетния от наказание, ако деянието не е тежко и ако е извършено поради увлечение, лекомислие или чуждо влияние. Също така в чл. 47 от закона било предвидено за непълнолетните лица, на които деянието не би могло да се вмени във вина поради възрастта им, било възможно да бъдат настанени по решение на съда във възпитателен дом за определено време, кой-

⁶³ Матеева, Ю. Цит. съч., с. 28.

то не можел да надминава срока на наказанието, което би следвало да им се наложи, но най-много до пълнолетието им.

Съгласно чл. 46 от НЗ (отм.) непълнолетните до навършване на 18 години изтърпявали наказанието си лишаване от свобода в особени поправителни домове.

В НЗ от 1951 г. в Глава VIII „Условно осъждане“ не били предвидени особени правила относно ненавършилите пълнолетие лица. Както се каза, към този момент *законът за съдилищата на малолетни* бил отменен още през 1948 г. и съответно за непълнолетните не бил предвиден специален режим по отношение отлагане изтърпяване на наложеното наказание. Тази идея не била нова, а заимствана от съветското наказателно право, където в този период усилено се развивала тенденцията за засилване на ролята на обществеността в борбата за предотвратяване на противообществените прояви на непълнолетните.⁶⁴ С оглед на това проф. Ив. Ненов смята, че „*по отношение на „условно осъдените“ непълнолетни следва да се използват възможностите на Комсомола*“.⁶⁵

2. Със ЗИД от 1956 г.⁶⁶ Наказателният закон бил преименуван на Наказателен кодекс. С последния било направено изменение в чл. 14, т. 1 и т. 2, с който за *малолетни са обявени лицата, ненавършили 14 години, за непълнолетни – лицата, навършили 14 години, но ненавършили 18 години*.

Така за един кратък период от 5 години българският законодател е увеличил два пъти прага на малолетие – на 13 години и след това на 14 години, което съответно е променило и периода на непълнолетието.

3. Почти по същото време, през 1958 г., бил приет специален закон, касаещ наказателноправния режим на непълнолетните с първоначално наименование Закон за борба против детската престъпност.⁶⁷ Според Ю. Ковачева заглавието на закона не било

⁶⁴ Костадинова, Р. Условното осъждане по българското наказателно право. С., НБУ, 2019, с. 42.

⁶⁵ Ненов, Ив. Наказателно право. Обща част, Книга първа. С., Наука и изкуство, 1963, с. 6 – 7.

⁶⁶ ДВ, бр. 12 от 1956

⁶⁷ ДВ, бр. 13 от 1958 г.

прецизирано, като включвало неясното и неюридическо понятие „детска престъпност“ – недопустимо за нормативен акт. Това понятие засягало статута на наказателнонеотговорните малолетни, като извършените от тях противообществени прояви им се вменявали във вина, каквато те de iure не носят.⁶⁸

С него били създадени няколко вида специализирани институции, съдействащи за борбата с детската престъпност. Става дума за създадените (чл. 2): 1. Комисии за борба с детската престъпност; 2. Детски педагогически стаи (ДПС) при народните съвети; 3. Трудово-възпитатели училища (ТВУ) при Министерството на просветата и културата; 4. Поправителни домове при Министерството на правосъдието;

Законодателят предвидил комисиите за борба с детската престъпност да са два вида – една централна комисия и местни комисии при околийските (районните и градските) народни съвети. Една от основните задачи на местните комисии, съгласно чл. 6 на ЗБПДП, се състояла във възможността да правят предложения за настаняване в ТВУ на малолетни или непълнолетни лица. Съгласно чл. 10 от Закона комисиите, било възможно да бъдат сезирани от органите на съда и прокуратура в случаите, когато *„непълнолетни лица са извършили поради увлечение или лекомислие деяния, които не съставляват тежки престъпления“*.

Проф. Ив. Ненов счита, че тази разпоредба представлява новост от изключителна важност в областта на наказателноправния режим на непълнолетните. Чрез нея законодателят е ограничил ролята на наказателната репресия срещу правонарушенията на непълнолетните, като е приел, че в някои случаи въпреки наличността на престъпление, извършено от наказателноотговорен непълнолетен, държавата се отказва от осъществяването на наказателната отговорност.⁶⁹

Според Б. Станков това е политика на **депенализация**, основана на принципа на хуманизиране на наказателния процес

⁶⁸ **Владимиров, Р., Ю. Ковачева.** Правен режим на малолетни и непълнолетни правонарушители. Варна, ТУ, 2004, с. 33.

⁶⁹ **Ненов, Ив.** Наказателно право. Обща част, Книга първа. С., Софи-Р, 1994, с. 209.

чрез замяна на наказанията с възпитателни или административни мерки. Това била нова идеология за 30-те години на XX в., известна като **Нова социална защита**, чийто най-изявен представител бил **Марк Ансел**. Реализирането на тази политика се постигало чрез **дискреция**.⁷⁰ В ЗБДП (чл. 10) дискреционните правомощия били предоставени на **съда и прокурора**. На последния била предоставена възможност да прекрати предварителното производство, а на съда – да не бъдат предавани за съдене или да не бъдат осъдени, ако спрямо непълнолетните можело да се приложат успешно обикновени или задължителни възпитателни мерки – настаняване в ТВУ.

Както е видно от цитираната норма, освобождаването от наказателна отговорност на непълнолетно лице било възможно, ако били изпълнени в кумулативна връзка три предпоставки: първата от тях изисквала да не е извършено „тежко престъпление“. В този случай законодателят не е имал предвид чл. 93, т. 7 от НК, тъй като към този момент – 1958 г., НК от 1968 г., в чийто текст е дадено определение за тежко престъпление, не е съществувал. Според проф. Т. Хинова дори и да е съществувала цитираната дефиниция, биха се получили нежелани последици поради твърде стесненото приложно поле.⁷¹ С оглед на това в чл. 61 от НК от 1968 г. се говори за престъпление, което не представлява голяма обществена опасност, като тази формулировка дава възможност да се разшири значително възможният кръг на противообществените прояви.⁷²

Втората предпоставка за приложението на чл. 10 от ЗБДП (отм.) било изискването деянието да е извършено поради *увлечение или лекомислие*. Към момента на приемане на този специален закон това са били теоретични понятия – характеристики на непълнолетните, които са били присъщи за тази особена възраст. В хода на приложението на разпоредбата, по-късно чл. 29 от

⁷⁰ **Станков, Б.** Малолетни, непълнолетни, противообществени прояви, престъпления, отговорност. Варна, ВСУ, 2008, с. 16.

⁷¹ **Хинова, Т.** Престъпността и противообществените прояви на непълнолетните. С., БАН, 1971, с. 43.

⁷² **Хинова, Т.** Пак там.

ЗБППМН (към настоящия момент чл. 61 от НК), е налице константна съдебна практика, както и подобни становища на авторите в правната доктрина.

На следващо място, наред с двете посочени обективни предпоставки, трето изискване имало оценъчен характер и се отнасяло до личността на непълнолетния извършител. Ръководно-решаващият орган в конкретната фаза на производството следвало да направи обоснована преценка, че спрямо ненавършилото пълнолетие лице могат да бъдат успешно приложени възпитателни мерки по ЗБДП (отм.).⁷³

С оглед изложеното, във вр. с чл. 10 от ЗБДП (отм.) в случаите на освобождаване от наказателна отговорност, прокурорът или съдът можел да наложи задължителни възпитателни мерки – настаняване в ТВУ на непълнолетния правонарушител. ТВУ били специализирани държавни училища, в които били настанявани малолетни от 7 до 14 години и непълнолетни от 14 до 18 години, по отношение на които обикновените възпитателни мерки не били достатъчни и съответно подлежали на задължително възпитание в тази институция. Чл. 12 от закона указвал, че настанените лица оставали в ТВУ до навършване на пълнолетие, а с разрешение на съответния прокурор до 19-годишна възраст. Настаняването в такива училища било най-сериозното принудително-възпитателно средство.

Другите специализирани институции, описани в ЗБДП (отм.), били ДПС, които се създавали при околийските – градски и районни, съвети. На тях, съгласно чл. 7 от закона, било възложено следното: да издирват малолетни и непълнолетни правонарушители; да изследват условията и причините за извършени правонарушения; да набелязват и прилагат възпитателни мерки.

На основание чл. 16 от специалния закон били създадени поправителни домове към Министерството на правосъдието, в които непълнолетните изтърпявали наказанието лишаване от свобода. Съгласно чл. 21 от закона на непълнолетните, които изтърпявали наказание лишаване от свобода в поправителен дом, била дадена възможност за предсрочно освобождаване след изтърпява-

⁷³ Владимиров, Р., Ю. Ковачева. Цит. съч., с. 27.

не на 1/3 от наказанието и ако са дали доказателства, че са се поправили.

С влизането в сила на ЗБДП (отм.) били направени изменения в НК, касаещи особените правила за непълнолетните. В чл. 45 от НК (отм.), определящ замяната на наказанията на непълнолетните, била направена следната промяна – когато съдът налагал лишаване от свобода до 1 година на непълнолетно лице, наказанието се заменяло с настаняване в ТВУ. Втората промяна в чл. 47 на НК (отм.) утежнявала положението на непълнолетните, на които деянието не можело да се вмени във вина. С новата разпоредба на съда била предоставена възможност да бъдат настанени в ТВУ или друго подходящо заведение.

Законът за борба против детската престъпност бил изменен и допълнен през 1961 г. Законодателят променил заглавието на Закон за противообществените прояви на малолетни и непълнолетни⁷⁴ и извършил съществени изменения в самото съдържание на закона. На първо място, по отношение на комисиите – били създадени – Централна комисия за БППМН към Министерския съвет на РБ, окръжни комисии за БППМН и местни комисии за БППМН. В съставите на комисиите се включвали представители на министерства, ведомства и други държавни структури (за Централната комисия) и на народните съвети, политически и обществени организации, на районна и окръжна прокуратура, на районен и окръжен съд (за окръжните и местните комисии). Основните задачи на Централната комисия били ръководни, контролиращи, координиращи, съгласно чл. 8 от ЗБППМН, по отношение на проблемите на малолетните и непълнолетните на територията на страната и спрямо окръжните и местните комисии.

На второ място, на окръжните комисии били предоставени контролни функции спрямо намиращите се в съответния окръг местни комисии за БППМН, ДПС, ТВУ и поправителни домове (чл. 9). Те притежавали правомощие да правят предложения до Министерството на просветата и културата за настаняване в ТВУ.

На следващо място, били добавени нови задължения и правомощия на местните комисии за БППМН. Последните следвало

⁷⁴ ДВ, бр. 11 от 1961 г.

да извършват своята дейност съвместно с ДПС и органи на образованието, като подпомагали процеса на настаняване на съответните лица в ТВУ и други възпитатели заведения, следели отблизо поведението на непълнолетните, осъдени условно или освободени предсрочно от поправителните домове. Чл. 10, б. „г“ от Закона им давал възможност да правят предложения пред съдебните органи за налагане на по-леко наказание, за условно осъждане и за предсрочно освобождаване на непълнолетните в рамките на НК. Една от най-важните оперативни функции на местните комисии била да разглеждат простъпките на малолетните и непълнолетните в предвидените от закона случаи. Чл. 12 от ЗБППМН е указвал две категории случаи, подлежащи на разглеждане от местните комисии. На основание чл. 16 от закона било възможно местните комисии да бъдат сезирани от обществени организации, изпълнителните комитети на народните съвети, органите на съда, прокуратурата и народната милиция, както и от граждани.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗБППМН спрямо непълнолетните, извършили противообществени прояви или престъпления, които били освободени от наказателна отговорност по чл. 29 от същия закон, се налагали следните възпитателни мерки: 1. Мъмрене; 2. Задължение да се извини публично или по друг начин на пострадалия или пред колектива, към който се числи; 3. Предупреждение, като се определи изпитателен срок до 2 години. Ако в изпитателния срок извърши друго общественоопасно деяние, налага му се друга подходяща възпитателна мярка, а ако е непълнолетен се предава на прокурора; 4. Предаване на родителите или на лицето, което ги замества, със задължение за полагане на особени грижи; 5. Поставяне под възпитателен надзор на съответния трудов колектив, на обществена организация или на отделни граждани; 6. Предложение пред окръжната комисия за настаняване в ТВУ или в друго възпитателно заведение.

Със своето решение местната комисия по възпитателното дело можела: 1. Да приложи съответни мерки за общественоевъзпитателно въздействие; 2. Да предаде материалите на органите на прокуратурата за по-нататъшно придвижване по общия ред, ако било извършено престъпление извън случаите по чл. 29 (чл. 61 НК); 3. Да

прекрати преписката, когато не е извършено общественонеопасно деяние или когато непълнолетният не е автор на деянието.

Решенията на комисиите били задължителни за всички учредения, организации, предприятия и граждани и не подлежали на обжалване (чл. 23, ал. 1). Единствено изпълнителните комитети на народните съвети имали правомощие, в случай че установят, че решението на местната комисия е незаконосъобразно или противоречи на доказателствата, да го отменят и да го предадат за разглеждане на друг състав.

Със създаването, и по-специално с изменението и допълнението на този специален закон, касаещ противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, съществуващ и до днес, държавата делегира част от своите правомощия на обществени организации. По този начин правораздавателните функции се предоставят на обществени органи – местните комисии по ЗБППМН, като предмет на разглеждане са провинения на подрастващи⁷⁵. Целта на законодателя е била да създаде и развие един извънпроцесуален наказателноправен режим за ненавършили пълнолетие лица, които не са извършили тежки престъпни деяния. Така в една не толкова формална процедура на тези лица могат да бъдат наложени възпитателни мерки.

VII. Периодът от 1989 г. до наши дни

През 1968 г. бил приет нов, трети и досега действащ Наказателен кодекс⁷⁶. В него били развити и усъвършенствани правилата относно наказателноправния режим на непълнолетните. Въпреки факта, че този нормативен акт бил съставен и приет в една напълно различна политическа, икономическа и социална обстановка, разпоредбите на Глава VI „Особени правила за непълнолетните“ от Общата част отразяват обективни закономерности в развитието на различния наказателноправен режим по отношение на лицата, ненавършили пълнолетие. Тези новосъздадени разпоредби били израз на натрупания разнообразен и богат

⁷⁵ **Владимиров, Р., Ю. Ковачева.** Цит. съч., с. 35.

⁷⁶ ДВ, бр. 26 от 1968 г.

опит на съдебните, прокурорските и следствените органи от началото на XX в. до момента на приемане на Наказателния кодекс. Независимо от водещата роля на Комунистическата партия и марксистко-ленинските теории в законотворчеството на България, в НК бил възприет диференциран подход срещу престъпните деяния, извършени от непълнолетни, като били предвидени предимно възпитателни мерки по ЗБППМН.⁷⁷ Новата уредба на режима на непълнолетните несъмнено отговаряла за модерните за времето си (60-те години на XX в.) наказателноправни теории с въведените в кодекса особени правила по отношение на наказателната отговорност (чл. 71, ал. 4 НК (отм.)), както и системата от възпитателни мерки в ЗБППМН. Именно поради изключително добрите законодателни решения в НК разпоредбите, касаещи наказателноправния режим на непълнолетните, се прилагат и до днес. Въпреки настъпилите фундаментални политически и икономически промени в страната след 10.11.1989 г., както и множеството изменения на НК, с много малки изключения и допълнения, различният наказателноправен режим, касаещ ненавършилите пълнолетие извършители на престъпни деяния, е приложим и понастоящем.

⁷⁷ Вж. чл. 1 – 43 от ЗБППМН, ДВ, бр. 11 от 1961 г.

НАКАЗАТЕЛЕН

 **ПРОЦЕС** 

СЪДЕБНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙСТВИЯТА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ, ИЗВЪРШЕНИ В УСЛОВИЯТА НА НЕОТЛОЖНОСТ

асистент Христо Кутиев

Резюме: Изследването обхваща някои проблеми, свързани с възможността, предвидена в НПК, някои от действията по разследването да бъдат извършени в неотложни случаи, без предварително разрешение от съда. Разгледани са спецификите на последващото одобрение на протоколите от действията от съда като контролен орган. Анализирана е практиката на Европейския съд по правата на човека и тази на националните съдилища, като в края на разработката са изведени общи критерии и предпоставки, съобразно които случаите да се определят като неотложни.

Ключови думи: неотложност, съдебен контрол, действия по разследване, претърсване, изземване, обиск, служител под прикритие, освидетелстване

JUDICIAL CONTROL OVER INVESTIGATIVE ACTIONS CARRIED OUT UNDER CONDITIONS OF URGENCY

Asst. Prof. Hristo Kutiev

Abstract: The study covers some issues related to the possibility, provided for in the Criminal Procedure Code, that some of the investigative actions may be carried out in urgent situations, without prior permission of the court. The specifics of the subsequent approval of the protocols of the actions by the court, as a supervising body, are also considered. The case law of the European Court of Human Rights and that of the national courts is

analyzed, and the paper proposes general criteria and prerequisites, according to which certain conditions should be defined as urgent.

Keywords: urgency, judicial control, investigative actions, search, seizure, perquisition, undercover officer, inspection of a person

Предварителни бележки

Принципът на законност изисква гарантиране на правата и законните интереси на гражданите при провеждането на разследването. Това предпоставя и осъществяването на съдебен контрол¹ върху някои² от действията по разследването – обиск, освидетелстване, претърсване, изземване и задържане и изземване на кореспонденция, ползване на служител под прикритие. Контролът върху тези действия се реализира в две направления – предварителен, когато се изисква предварително разрешение от съответния първоинстанционен съд, и последващ, когато в неотложни случаи, когато това е единствената възможност за събиране и запазване на доказателствата, органите на досъдебното производство могат да извършат съответното действие и без предварително разрешение, като протоколът се представя от прокурора за

¹ За значимостта на института на съдебния контрол върху предварителното производство като средство за защита на правата на гражданите вж. **Трендафилова, Е.** Съдебният контрол върху предварителното производство на ФРГ. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1995, с. 6 и сл.

² Действията по разследването, за които няма предвиден съдебен контрол при провеждането им в досъдебната фаза на процеса, са оглед, експертиза (при съобразяване на изключението за принудителното изземване на сравнителни образци), следствен експеримент и разпознаване на лица и предмети. При разпита в досъдебната фаза на процеса, дори и проведен в случаи на неотложност, не се налага последващо одобрение на протокола от съдия. Незабавното извършване на разпит, за да се пресече възможността извършителят да се укрие или противодейства по друг начин на разследването, не изисква последващ съдебен контрол по отношение на протокола от разпита. За разпита на свидетел като неотложно действие вж. **Кръстева, З.** Свидетелите очевидци в наказателното производство. С., Сиела, 2019, с. 136 и **Русева, Н.** Разпит на свидетел в досъдебното производство. С., Сиела, 2021, с. 152. При „разпит на свидетел пред съдия“ и „разпит на обвиняем пред съдия“ също е налице форма на съдебен контрол, но тези хипотези остават извън настоящото изследване.

последващо одобрение от съдията незабавно, но не по-късно от 24 часа от извършването на действието.

Необходимо е да се направи разграничение между извършването на действие по разследването в неотложни случаи като възможност, предвидена в НПК за ограничен брой способности на доказване, от една страна, и от друга – първоначалната и неотложната необходимост за извършването на действия с оглед криминалистическата тактика, възприета при планирането на разследването. Характерно за втората хипотеза е необходимостта от извършване на действието приоритетно³ спрямо другите, с оглед своевременност на разследването. Тези действия наричаме неотложни действия по разследването, при които събирането и проверката на доказателствата не търпят отлагане. Съществува принципна възможност за провеждане на тези действия допълнително, повторно и на по-късен етап, но колкото по-късно се проведат, толкова по-съществени изменения ще настъпят върху материалното отражение на престъплението. Разликата може да се онагледява с извършването на оглед на местности, помещения и предмети като типично действие по разследването, което е от категорията следствени действия, които не ограничават правата на гражданите и не съдържат елемент на принуда⁴. Затова и процесуалният закон не изисква предварителното му разрешаване или последващото му одобряване от съдия. *Огледът на местопроизшествието* е сред тези доказателствени способности, които по своя характер са неотложни и тяхното несвоевременно извършване не би могло да бъде санирано в по-късен момент⁵. Огледът не съдържа елемент на принуда, затова и процесуалният закон не

³ Така **Кунчев, Й.** Криминалистическа тактика. С., Албатрос, 2004, с. 153.

⁴ По-подробно за принудата като елемент на някои от способите на доказване вж. при **Чинова, М.** Наказателнопроцесуална принуда и неприкосновеност на личността. С., Сиби, 1998, 93 – 107.

⁵ Решение № 495 от 23.11.2009 г. на ВКС по н. д. № 550/2009 г., III н. о., НК, Решение № 362 от 30.10.2014 г. на ВКС по н. д. № 696/2014 г., I н. о., НК и Решение № 349 от 28.06.2010 г. на ВКС по н. д. № 275/2010 г., II н. о., НК. По-подробно вж. **Мартинов, К.** Криминалистическа методика за разследване на „класически измами“. Пловдив, 2021, с. 179 и цитираната там литература.

изисква предварителното му разрешаване или последващото му одобряване от съдия⁶.

Извън настоящото изследване остава въпросът за незабавното извършване на оглед, включително освидетелстване, както и на претърсване, изземване и разпит на свидетели, ако това е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, в резултат на което се образува досъдебно производство със съставянето на протокола за първото действие по разследването. Хипотезата на чл. 212, ал. 2 от НПК представлява паралелна възможност за образуване на производство по силата на правна фикция, според която с извършването на което и да е от изчерпателно посочените в разпоредбата действия по разследването наказателното производство се счита за започнало.⁷ Очевидно законодателят поставя изискване действията по чл. 212, ал. 2 НПК да са неотложни – извод, който следва от употребения израз „ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства“, но преценката дали това условие е налице е единствено от компетентността на органите на досъдебното производство и не подлежи на контрол от съда, включително и в съдебната фаза на процеса. Съдебна санкция е необходима само при извършване на посочените в закона действия по разследване, засягащи права и свободи на лицата.

Теоретично изясняване на въпроса

В теорията неотложността се определя с оглед на онези факти, които съществуват на дадено място (източник на инфор-

⁶ Решение № 362 от 30.10.2014 г. на ВКС по н. д. № 696/2014 г., I н. о., НК. Интерес представлява хипотеза, при която в един протокол се обективират няколко следствени действия – оглед, комбиниран с претърсване и изземване. В този случай следва да се сподели становището в доктрината, че протоколът за оглед, в частта му, свързана с изземване, трябва да се представи на съда за одобрение. Така **Салкова, Е.** Проблеми на доказването в наказателния процес. С., Симолини 94, 2012, с. 187.

⁷ Така **Манев, Н.** Наказателнопроцесуално право. Ръководство за студенти. С., Сиела, 2018, с. 297. В Решение № 91 от 14.06.2016 г. на ВКС по н. д. № 344/2016 г., I н. о., НК неправилно е прието, че образуването на наказателното производство в тази хипотеза представлява необорима презумпция.

мация) в сравнително кратък период от време, защото подлежат на изменение или пък могат да бъдат унищожени⁸. При неотложност е необходимо да се извърши съответното действие без отлагане и забавяне, тъй като в противен случай би могло да се затрудни или осуети събирането на доказателства. Изискването за незабавно предприемане на такива действия не се отнася само до откриването, фиксирането, запазването и изземването на следите и други веществени доказателства, а и когато има опасност от изменение или заличаване на т. нар. „идеални следи“ от решаващо значение за делото⁹. Степента на неотложност се предопределя от особеностите на конкретното дело, характера на решаваните задачи, особеностите на криминалната и свързаната с нея следствена ситуация в момента.

Законодателят логично свързва неотложността с последващото одобрение, но не и с предварителното разрешение на съответния първоинстанционен съд. Това е отразено и в срока за представяне на протокола – незабавно, но не по-късно от 24 часа, който започва да тече от момента, в който е приключило съответното действие¹⁰. Представителят на държавното обвинение трябва да внесе за одобрение протоколите за претърсване и изземване в рамките на законовите 24 часа. Съблюдаването на този срок от органите на досъдебното производство е необходимо условие¹¹

⁸ Кунчев, Й. Цит. съч., с. 87.

⁹ Цеков, Ц. Криминалистика. С., Университетско издателство „Климент Охридски“, 1991, с. 460.

¹⁰ Маджаров, И. Съдебен контрол върху досъдебното производство. С., Сиела, 2022, с. 164 и Грошев, Ч., Д. Попов. Криминалистически способности на способите претърсване и изземване в досъдебната фаза на наказателното производство и връзката им с процесуалната проверка по ЗМВР. – В: Правото в XX век. Предизвикателства и перспективи. Том 2. Пловдив, УИ „Паисий Хилендарски“, 2023, с. 365.

¹¹ Определение от 29.08.2010 г. на СРС, 121 състав по н.ч.д. № И-3070/2010 г. В процесния случай протоколът е представен за одобрение след установения от процесуалния закон 24-часов срок по чл. 161, ал. 2 от НПК. Съдът правилно приема, че органите на досъдебното производство са имали достатъчно време да представят за одобрение протокола на дежурния съдия, но не са го направили. Вместо това допуснали забавяне с повече от 5 часа, което конт-

искането за одобрение на съответните процесуално-следствени действия да бъде уважено от съда. Предвиденият в процесуалния закон 24-часов срок обвързва прокуратурата, но не и съда, за който не е предвиден срок за произнасяне по внесеното искане за одобряване на посочените следствени действия, извършени при неотложност, чието наличие се установява¹².

Криминалистическата тактика с оглед използването на елемента на изненадата от разследващите органи при откриването и събирането на данни, свързани с обстоятелствата по делото, не може да обоснове неотложност. Тези действия по своята природа са чисто полицейски и не изискват никаква съществена правна подготовка, а правилна предварителна организация, тактика при провеждането им и своевременното им приключване¹³. Очевидно при добра времева организация може да се поиска предварително разрешение от съда за съответното действие. Писменото искане на прокурора до съда следва да съдържа информация за помещението и тяхното местонахождение, предметите, книгата и данните, които се предполага, че ще бъдат намерени там, както и защо са относими към предмета на доказване¹⁴. Това изисква събирането и представянето на предварителна аналитична¹⁵ информация от разследващите към прокурора.

Ненавременното даване на указания на разследващите органи от наблюдаващия прокурор непосредствено преди извършването на действия по разследването, не може да оправдае приложението на института на неотложността. Проблемите в комуникацията между органите на досъдебното производство не са

ролният орган определя като фатално за законосъобразното одобрение на извършеното действие.

¹² Решение № 177 от 18.01.2021 г. на ВКС по н. д. № 779/2020 г., II н. о., НК.

¹³ Маджаров, И. Цит съч., с. 161.

¹⁴ Маджаров, И. Цит съч., с. 162. Авторът отбелязва и необходимостта да се обърне внимание и на възможността за събиране на предварителни данни преди образуването на досъдебно производство, при проверки, възложени от прокуратурата по реда на чл. 145 от ЗСВ на оперативни структури на МВР, ДАНС, Агенция „Митници“ и др.

¹⁵ Грошев, Ч., Д. Попов. Цит съч., с. 364.

основание за отклонение от принципното изискване за предварителна съдебна санкция.

Проверката на съда на предоставения протокол следва да включва преценка за съответствие със закона на формата на протокола¹⁶, както и наличието на изискуемата в НПК предпоставка за неотложност. Изискването да се постанови съдебен акт се явява важна гаранция, че въпросното следствено действие, което е свързано с чувствително ограничаване на правата на гражданите, ще се предприема само когато има законово основание за това¹⁷. Съдът и в този случай, изпълнявайки контролни функции, следва да вземе решение въз основа на закона и вътрешното си убеждение, основани на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото. Законосъобразността и обосноваността са общи и едновременни изисквания към всички процесуални актове, постановени в рамките на наказателния процес, които в своята взаимовръзка и взаимообусловеност определят неговата правилност¹⁸. Един съдебен акт ще бъде обоснован само когато обстоятелствата по делото са установени по реда и правилата на кодекса в пълнота и изводите на органа, постановяващ акта, са изцяло в съответствие с така установените обстоятелства. Тогава правно-нормативна основа за постановяването на законосъобразен акт са законовите предпоставки, а правилният анализ на съвкупността от доказателствения материал – необходимо условие за неговата обоснованост. Тези принципни положения могат да бъдат спазени само при предоставяне на цялото дело на съда. Обратното би предположило необоснованост на съдебния акт поради непълнота на доказателствения материал¹⁹. Съдията

¹⁶ Салкова, Е. Цит. съч., с. 189 – 190.

¹⁷ Павлов, С. Наказателен процес на Република България. Обща част. С., Сиби, 1996, с. 421.

¹⁸ По-подробно за законосъобразността и обосноваността на съдебния акт вж. при Хаджийска, А. Съдебните актове в наказателния процес. С., Сиела, 2019, с. 242 и сл.

¹⁹ Относно формите на необосноваността и нейните проявления при прокурорските актове вж. Чинова, М. Досъдебното производство по НПК. Теория и практика. С., Сиела, 2013, с. 450. Макар и относимо към друг вид акт,

може да констатира, че органът по разследването е бил основателно мотивиран да предприеме извършване на неотложни следствени действия по смисъла на НПК, единствено при представянето на пълния обем материали по производството²⁰.

В следствената практика неотложните случаи биха могли да бъдат от най-различно естество, като това е фактически въпрос, който се установява във всеки конкретен случай²¹. Когато това е единственият начин за събиране и запазване на доказателствата, органите на досъдебното производство могат да извършват действията по разследването и без предварително разрешение на първоинстанционния съд. За да се осигури представянето на протокола за извършеното действие на съда за одобрение незабавно, но не по-късно от 24 часа, е необходимо да се изпрати цялото дело по досъдебното производство на прокурора ведно с протокола, който, от своя страна, го препраща на съда. Макар законовата формулировка да не поставя изискване за изпращане на цялото дело на съда, смятам, че това е категорично изводимо от необходимостта за анализ от страна на одобряващия орган относно наличието на неотложност²². Съдът се произнася с определение, което е окончателно и не подлежи на обжалване или протест.

считам изложеното от автора за приложимо и към разглежданите в настоящото изследване хипотези поради общата приложимост на този принцип.

²⁰ Присъда от 23.09.2020 г. на ОС – Сливен, по н. о. х. д. № 263/2019 г.

²¹ **Маджаров, И.** Цит. съч., с. 144.

²² Обратната теза вж. при **Маджаров, И.** Цит. съч., с. 173. Авторът се аргументира в три насоки. На първо място, с това, че в НПК не е изрично аргументирано изпращането на цялото производство на съда, на второ място, с това, че приобщеният голям обем от документи и информация изисква доста време за прочит и анализ, което отнема време на съда и забавя неговото произнасяне, и на трето място, с предоставяне на преценка на съда относно това дали следва да му се предостави цялото дело. Смятам, че тези аргументи не съответстват на изискването за законосъобразност и обоснованост на съдебния акт, като излагам своите виждания по тези въпроси в настоящото изследване.

Субектите²³, които следва изначално да преценят дали е налице неотложност в конкретна ситуация, са органите, които извършват действията по разследването. Преценката за неотложна обстановка, както и дали да се проведе конкретно процесуално-следствено действие, принадлежи на органа, върху който тежи законовото задължение за това, и е част от неговата служба²⁴. Тяхно е задължението да предприемат необходимите мерки за законосъобразното протичане на процесуално-следственото действие, за да гарантират, че придобитите чрез него доказателства са надлежно приобщени по делото²⁵. Интерес представлява и въпросът за характера на действията, извършвани от полицейските органи на МВР. Полицейският орган (различен от разследващ полицай) може да се яви разследващ орган *ad hoc* за конкретна ситуация на време, място и обстановка. Съгласно чл. 194, ал. 4 от НПК полицейските органи в МВР могат да извършват действия по чл. 212, ал. 2 от НПК, както и действия по разследването, възложени им от прокурор, следовател или разследващ полицай. Препращането към разпоредбата на чл. 212, ал. 2 от НПК е само към вида на действията, описани в тази норма (оглед, включително освидетелстване, претърсване и изземване, разпит на свидетели, обиск при условията на чл. 164 от НПК) и към неотложността им (доколкото незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства), но не и към уредения в тази

²³ В сравнителноправен аспект аналогия може да се направи с уредбата в Германия, където също се предвижда предварителен, а в случай на неотложност – и последващ съдебен контрол върху изземването в досъдебната фаза на производството. По-подробно относно различните органи, компетентни да извършват контрол върху действия по разследването в досъдебната фаза в други държави – например САЩ, Франция, Италия, Германия, Литва, Латвия, Беларус и Армения, вж. **Volodymyr I. Galagan, Serhii Ye. Ablamskyi, Zhanna V. Udovenko, Victoria V. Ablamska**, *Judicial control as a guarantee of non-interference in private life during the pre-trial investigation: An observation under the European Court of Human Rights*. DIXI, vol. 23, № 2, julio-diciembre 2021, 1 – 18, (<https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.12>).

²⁴ Решение № 60193 от 29.12.2021 г. на ВКС по н. д. № 916/2021 г., II н. о., НК.

²⁵ Решение № 111 от 27.06.2017 г. на ВКС по н. д. № 483/2017 г., III н. о., НК.

разпоредба начин за образуване на досъдебно производство. В този смисъл полицейските органи в МВР са компетентни да извършват неотложни действия по разследването, и по-точно тези изчерпателно посочени в чл. 212, ал. 2 от НПК, и без да е необходимо тези действия да се явяват първото действие по разследването²⁶.

Преценка за неотложност, макар и последваща такава, извършва и първоинстанционният съд от позицията на контролен орган. Неговото предварително разрешение представлява законова гаранция за ненакърняване на правото на неприкосновеност на жилището. Когато претърсването е единствена възможност за събиране и запазване на доказателства, законът допуска отклонения от това правило, но тогава се предвижда последващ контрол. За валидиране на извършените действия без предварително разрешение в закона е предвидено последваща санкция от съдия в рамките на 24 часа, който, за да го одобри, следва да направи преценка за това дали от формална гледна точка са спазени изискванията на чл. 162 и сл. от НПК²⁷.

Възможността да се извършат неотложни действия по разследването, когато те са единствената възможност за събиране и запазване на доказателствата, е гаранция за пълнотата и надлежността на разследването и по никакъв начин не ограничава процесуални права и законни интереси на субектите на процеса²⁸.

Законодателното решение предпоставя разглеждането на последващото одобрение на протокола от действието по разследване от съответния първоинстанционен съд като хипотеза, която следва да намери приложение в изключителни случаи. Фактическият състав на този особен случай включва неотложност, необходимост от събиране и запазване доказателства, извършване на действието от органите на досъдебното производство, представя-

²⁶Решение № 36 от 12.03.2015 г. на ВКС по н. д. № 25/2015 г., III н. о., НК и Присъда № 260002 от 18.11.2020 г. на АСПНС по в. н. о. х. д. № 236/2020 г.

²⁷Решение № 111 от 27.06.2017 г. на ВКС по н. д. № 483/2017 г., III н. о., НК.

²⁸Решение № 91 от 14.06.2016 г. на ВКС по н. д. № 344/2016 г., I н. о., НК и Решение № 273 от 10.04.2019 г. на ВКС по н. д. № 800/2018 г., I н. о., НК.

не на протокола от прокурора за одобрение в рамките на до 24 часа от извършване на действието. Законосъобразността на това действие предпоставя и решението, инкорпорирано в съдебния акт на първоинстанционния съд – определение. Предпоставките за извършването на действия по разследване в хипотезата на неотложност са формулирани съобразно принципите на законност и непосредственост, както и изискванията за бързина и оперативност. Законодателят обаче дефинира случаите на неотложност като такива, при които незабавното извършване на действие по разследване, без предварително разрешение от съд, „е единствената възможност за събиране и запазване на доказателствата“. Очевидно е придаването на изключителност на следствената ситуация с оглед необходимостта от събиране на доказателства незабавно, но тази абстрактна формулировка не дава общи критерии, а само обща насока, по която да се определи кога е налице случай на неотложност. Този пропуск се допълва от съдебната практика с оглед решенията, които първоинстанционните съдилища приемат за всяко конкретно искане за последващо одобрение, както и изводите на инстанциите по същество, при анализа и оценката на събрания в хода на досъдебното производство доказателствен материал.

Практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът)

Европейският съд по правата на човека в поредица от свои решения по дела²⁹ срещу Република България подчертава, че съдържанието³⁰ на разпоредбите, свързани с възможността за извършване на действия по разследване в условия на неотложност, на практика оставя на властите голяма свобода на действие, що се отнася до преценяването на необходимостта от претърсване и

²⁹ Подробен анализ на практиката на ЕСПЧ, свързана с претърсването и изземването вж. при **Ройчев, Я.** Въпроси на претърсването и изземването в практиката на Европейския съд по правата на човека по дела срещу Република България. – В: Тридесет години България в Съвета на Европа – върховенство на правото, демокрация, права на човека. С., НБУ, 396 – 406.

³⁰ Решение от 15.10.2013 г. на ЕСПЧ по делото Гуцанови срещу България, по жалба № 34529/2010 г.

неговия обхват. Липсата на предварително разрешение за претърсване може да бъде компенсирана³¹ от наличието на контрол³² от съдия *ex post factum* върху законността и необходимостта на това действие по разследване. Като условие за приложението на този своеобразен компенсаторен механизъм съдът в Страсбург предпоставя неговата ефективност с оглед особените обстоятелства на съответното дело. Не се приемат като ефективно средство за съдебен контрол поставянето върху протокола на резолюция „одобрявам“, както и неаргументирано определение на съда, който се ограничава единствено до простото обявяване³³ (констатиране, отбелязване, деклариране) на ситуацията за неотложна, предвид факта, че самото разследване е започнало месеци преди извършване на съответното действие по разследването, но въпреки това не е поискано предварителното разрешение. В тези случаи според ЕСПЧ очевидно властите са имали достатъчно време да съберат повече информация относно предполагаемото престъпно поведение, да открият наказателни производства и да подадат предварителна молба в съда. Присъствието на адвокат и поемни лица не е основание да се счита, че правата на лицата, които търпят ограничение във връзка с провежданите действия, са в достатъчна степен защитени³⁴. Действителната проверка на законността и необходимостта от тези следствени действия е наложителна, когато в нито един момент преди предприемането им жалбоподате-

³¹ Решение от 15.02.2011 г. на ЕСПЧ по делото Хейно срещу Финландия по жалба № 56720/2009 г.

³² Решение от 07.12.2007 г. на ЕСПЧ по делото Смирнов срещу Русия по жалба № 71362/2001 г.

³³ Решение от 16.02.2016 г. на ЕСПЧ по делото на Говедарски срещу България, по жалба № 34957/2012 г. В това свое решение съдът счита, че липсата на мотиви в подкрепа на констатация за неотложност, направена от съдията, не доказва, че последният е упражнил ефективен съдебен контрол относно законосъобразността и необходимостта от оспорваната мярка. С оглед липсата на аргумент в подкрепа на тези изявления на съдиите не е доказано, че магистратите по местонахождение са извършили действителна проверка на законността и необходимостта от оспорваните мерки.

³⁴ Решение от 31.03.2016 г. на ЕСПЧ по делото на Стоянов и други срещу България, по жалба № 55388/2010 г.

лите не са информирани за вида на предметите, свързани с наказателното разследване, които разследващите органи са искали да открият и да изземат от жилищата им. ЕСПЧ приема, че липсата на ясни правила по отношение на обхвата на съдебното разглеждане в такава ситуация, в съчетание с липсата на каквото и да било смислено разглеждане на законосъобразността и обосновката на мярката, прави съдебното разглеждане постфактум неефективно³⁵ за целите на защитата на правата на жалбоподателите, гарантирана от чл. 8 от Конвенцията. Изводът е, че при отсъствието на предварително разрешение от съдия и на ефективен контрол *a posteriori* на оспорваното действие по разследване процесуалните гаранции не са били достатъчни, за да предотвратят или отстранят риска от злоупотреба с власт от страна на разследващите органи. Тези елементи са достатъчни на Съда, за да заключи, че дори и спорната мярка по разследване да е имала законова основа във вътрешното право, националното законодателство не е предоставило на жалбоподателите достатъчно гаранции срещу произвол преди и след претърсването. По тази причина жалбоподателите са били лишени от необходимата закрила срещу произвол, предоставена им от принципа за върховенство на правото в едно демократично общество. При тези обстоятелства Съдът счита, че намеса в правото на неприкосновеност на дома на жалбоподателите не е била „предвидена от закона“ по смисъла на чл. 8 § 2 от Конвенцията, което води до извод за нарушение на чл. 8 от Конвенцията.

Съдебната практика относно действията по разследване, извършени в условията на неотложност

При ползването на *служител под прикритие* законодателят се отклонява терминологично от възприетата концепция за одобрителен режим при последващия съдебен контрол, като по отношение на започналата вече дейност на служител под прикритие предвижда последващо разрешение от съда, а не одобрение, както при другите способы на доказване (обиск, освидетелстване,

³⁵ Решение от 30.09.2014 г. на ЕСПЧ по делото на Преждарови срещу България, по жалба № 8429/2005 г.

претърсване, изземване и задържане и изземване на кореспонденция). Правилна е законодателната техника на чл. 173, ал. 4 НПК, тъй като в случая се разрешава самото използване на съответното специално разузнавателно средство, което може да продължи във времето и не се изчерпва с еднократен акт, за който да се изготви и впоследствие одобри от съда съответният протокол. Именно поради това и формулировката на разпоредбата „единствена възможност за осъществяване на разследването“ навежда на извод за изключителност на следствената ситуация и необходима продължителност на използвания способ. В допълнение, при този способ съдът следва да се произнесе и относно съхраняването или унищожаването на събраната информация, ако в срок до 24 часа не бъде дадено съответното разрешение.

При *обиска* законодателят не е отбелязал изрично наличието на случай на неотложност, но това считам за изводимо от тълкуването на предпоставките, визирани в чл. 164, ал. 1, т. 1 и 2 от НПК. На първо място, при извършването на обиск без предварително разрешение задължително се предоставя протоколът за одобряване от съдия. На второ място, двете описани в процесуалния закон хипотези имат характер на реални следствени ситуации, които сами по себе си предпоставят неотложност при предприемането на действието – задържане на лица и наличие на достатъчно основание да се счита, че лицата, които присъстват при претърсването, са укрили предмети или книжа от значение за делото.

Следва да се отграничи хипотезата, при която обискът е извършен по реда на чл. 80 ЗМВР. Тогава той ще съставлява извънпроцесуално действие, защото не е извършен от разследващ орган по реда на НПК, а от полицейски орган преди образуването на наказателното производство³⁶. При представяне на протокол за одобряване в така описаната хипотеза на личен обиск следва искането да се остави без уважение, като недопустимо, тъй като разпоредбата на чл. 80 от ЗМВР не изисква никаква съдебна санкция (разрешение или одобрение) в случаите, когато полицейски органи извършват обиск на задържани лица, в които се намират вещи,

³⁶ Решение № 891 от 14.03.2005 г. на ВКС по н. д. № 487/2004 г., III н. о.

които се изземват. Следва да се подкрепи изводът, че „доколкото действието е предприето по ЗМВР, това изключва приложението на правилата на НПК и намеса на съда за одобряване на извършените действия, а доброволното предаване на вещи, предмети и книжа също не изисква съдебно одобрение за това. Съвсем отделен е въпросът, че въпросните книжа и предмети, „иззети“ от лицето, което „доброволно“ ги е предало след това, се явяват част от предмета на доказване на досъдебното производство, защото са предмет на инкриминираното престъпление, и е недопустимо тяхното приобщаване с невалидни способности по НПК, но това следва да се остави на отговорността на разследващите органи.“³⁷.

При *освидетелстването* неотложни са случаите, когато съществува реална възможност от умишлено или естествено унищожаване на следите върху изследваното лице. Освидетелстването има за цел³⁸ да бъде прегледано цялото тяло или част от него голо, като включително бъдат разсъблечени негови части, които обикновено са прикрити, за да се огледа тяхното състояние. Тук става дума за истински оглед на повърхността на тялото с цел откриване на някои особености (гънки, татуировки, бенки, петна и др.) или следи от престъпление (следи от нокти, убождания, пръски кръв по кожата, остатъци от кожа под ноктите и др.)

³⁷ Определение от 15.09.2018 г. на СРС, 102 състав по н. ч. д. № И-15620/2018 г. Правилно съдът е посочил, че „съдържателната страна на въпросния протокол за личен обиск е повече от спорна, защото едновременно се „изземват“ намерени вещи, които или остават „на съхранение у лицето“, или лицето „ги предава доброволно“, което създава пълна неяснота какво следствено действие е извършено – дали обиск и изземване, дали доброволно предаване на вещи и предмети, съответно дали действието е извършено по правилата на НПК или по тези на ЗМВР“. Предприемането на действия по принудително откриване и изземване на вещи и предмети (чл. 160, ал. 1 от НПК) изключва „доброволността“ при тяхното предаване на полицейските органи.

³⁸ **Ортега, Х. Х. Л.** Принудителни следствени действия с участието на обвиняемия и използване на специални разузнавателни средства. Лекция, публикувана от Националния институт на правосъдието по проект „Укрепване на правосъдието. Обучение на магистрати и административен персонал“, с. 23 (https://special.zonebg.com/security/db/1_5.pdf).

при съобразяване на правото на личен живот и физическа неприкосновеност.

При *претърсването и изземването* богатата съдебна практика дава възможност за извеждане на определени критерии относно наличието на неотложност. И тук законодателят допуска отклонение от изискването за предварителна съдебна санкция при подобен род намеса, засягаща неприкосновеността на личността, в неотложни случаи, когато е налице риск от заличаване на доказателствата. Това отклонение отново се компенсира от въведения последващ съдебен контрол върху законосъобразността и необходимостта от извършеното действие по разследване. За да е ефективна последващата санкция по чл. 161, ал. 2 НПК обаче, съдията следва да прецени дали претърсването е извършено в съответствие с изискванията на закона и дали случаят е неотложен. Неотложността на действието следва да се преценява с оглед конкретните особености на ситуацията и възможностите за нейното развитие³⁹, като преценката за нейното наличие по реда на чл. 162, ал. 2 от НПК не ограничава инстанциите по същество да разрешат този въпрос по различен начин.

Времевият период за извършване на планирани действия по разследването подлежи на внимателен анализ още от съда, който разглежда представения протокол от извършеното действие по разследването. Имитацията⁴⁰ на неотложност при изследваните действия по разследването води до ограничаване на правата на лицата и следва да се санкционира още в този най-ранен момент. При наличието на оперативни данни и предварително известни час и място на реализиране на престъпна дейност (осъществяване на състава на подкуп в кабинета на длъжностно лице) е очевидна възможността за искане на предварително разрешение за претърсване и изземване от компетентния съд по съответния ред. Провеждането на тези действия в така описаната хипотеза с аргумент за наличие на ситуация, която не е могла да бъде предвидена с оглед хода на събитията, е показателен пример за симулиране на неотложност. Методът на разследването се съобразява

³⁹ Решение № 103 от 21.06.2021 г. на ВКС по н. д. № 396/2021 г., III н. о., НК.

⁴⁰ Присъда № 60 от 14.07.2015 г. на ОС – Ямбол по н. о. х. д. № 114/2015 г.

с обекта, към който е насочен, и с целта, която преследва⁴¹. В много случаи познавателният процес е динамичен и изисква промяна на криминалистическата тактика. Той обаче се отличава и с изначална предвидимост, която дава възможност на органите на досъдебното производство да организират дейността си и по отношение на необходимостта от получаване на предварително разрешение.

Първоинстанционният съд следва да прецени неотложността във връзка с **времето, необходимо за подготовката за извършването на действието по разследване**. Необходимостта от ангажирането на гражданска защита и пожарна служба, от осигуряване на време за техническото обезпечаване на практическото изземване, намирането на поемни лица и изискването действието да се извърши в светлата част от денонощието не могат да послужат като предпоставки за наличието на неотложност и липсата на предварителна съдебна санкция. Когато полицейските органи са направили констатации, свързани с необходимостта от извършване на множество действия, предхождащи претърсването и изземването, трябва да предприемат последващи действия по вземане на предварителна санкция от съдия за предстоящото претърсване и изземване, особено ако е започнало на следващия ден. Независимо че това е от компетентността на органите на досъдебното производство и е тяхна преценката дали ще искат предварително съдебно разрешение или ще предприемат действия в условията на неотложност, следва да се подчертае, че в случая за провеждане на действието по разследване по надлежния ред е следвало да има предварителна санкция, тъй като извършените действия не са били незабавни, срочни, а след продължителен период от време, почти денонощие след откриване на признаци за извършване на престъпление, което е предопределило и процесуалната негодност на протокола за претърсване и изземване⁴². Съдът обръща внимание и на информацията, която не е била установена от годно доказателствено средство. В подобни хипотези

⁴¹ Кунчев, Й. Криминалистика от А до Я. С., Сиела, 2013, с. 131.

⁴² Решение № 22 от 19.05.2020 г. на ВКС по н. д. № 1207/2019 г., II н. о., НК.

се приема, че протоколът за претърсване и изземване е опорочен и не се явява валидно писмено доказателствено средство.

Следва да се подкрепи и въведеното от съдебната практика изискване за **предвидимост на възможните варианти на развитие на хода на разследването** като критерий, приложим при преценка дали е налице случай на неотложност. „Паралелно противичане“ на множество елементи от престъпна дейност води до невъзможност от проследяването им в цялост от разследващите органи и това налага съдът да направи преценка относно текущите и бъдещите вариации на следствените ситуации. „Ако полицейските служители разполагат с достатъчно достоверна информация относно местонахождението на определени доказателства и/или за самоличността на лицето, спрямо което следва да се упражни съответната форма на държавна принуда, както и когато те действат в рамките на планирана операция за разкриване на конкретно престъпление, гаранция срещу произволната намеса в правата на гражданите се явява предварителното разрешение на съда за допускането на тази намеса.“⁴³

В практиката правилно се постановява отказ за одобрение на протокола от извършеното действие, когато, макар да е проведена предварително планирана специализирана полицейска операция, развилите се събития са наложили и необходимостта от провеждане на неотложни действия и полицейските органи не са могли да предположат как точно ще се развият събитията, за да изискат предварително разрешение за описаните по-горе процесуални действия. Ситуацията не е била конкретно очаквана, а се е развила динамично⁴⁴. Правилната преценка изисква да се проследи генезисът на събитията, довели до полицейска проверка на инкриминираната дата, начинът, по който е била иницизирана тя, характеристиките на времето и мястото на узнаване за факта на съхранение на иззетите вещи, относими към твърдяното престъп-

⁴³ Решение № 48 от 25.05.2018 г. на ВКС по н. д. № 18/2018 г., I н. о., НК и Решение № 76 от 8.06.2016 г. на ВКС по н. д. № 219/2016 г., I н. о., НК.

⁴⁴ Решение № 103 от 21.06.2021 г. на ВКС по н. д. № 396/2021 г., III н. о., НК.

ление⁴⁵. Извършеното следствено действие не би било неотложно, ако е проведено в рамките на започнало досъдебно производство, в почти едномесечния срок, изминал от провеждане на първото действие по разследването, компетентните органи са могли да поискат разрешение от съответния първоинстанционен съдия за извършване на съответните действия и след снабдяването с такова да преценят конкретния момент, в който да предприемат това следствено действие⁴⁶.

Контролният орган следи за **законосъобразното извършване на действието по разследване**. Незаконното проникване в жилището на лицето и съмнението, че т. нар. местопроезшествие е било запазено до момента на пристигане на разследващ екип, изготвил въпросния протокол, е основателна причина, поради която представеният протокол е бил възприет за негоден да удостовери извършването на неотложно претърсване и изземване, както и да обуслови възможност описаните вещи да бъдат инкорпирани като веществени доказателства. Това води до извод за липса на законен повод за интервенция върху неприкосновеността на жилището при условията на неотложност⁴⁷.

Практиката следи за наличие на **необходимост от извършване на конкретното действие по разследване, наред с други такива** с оглед спецификата на конкретното дело и характера на престъплението, което се разкрива. Събирането на следи следва да се отнася за престъплението, за което се води досъдебното производство. Правилно се отказва⁴⁸ одобрение на протокол в частта за изземване на автомобил при образувано досъдебно производство

⁴⁵ Присъда № 20 от 24.01.2017 г. на СГС по н. о. х. д. № 1026/2016 г.

⁴⁶ Решение № 60237 от 29.12.2021 г. на ВКС по н. д. № 896/2021 г., III н. о., НК.

⁴⁷ Решение № 254 от 12.06.2019 г. на ВКС по н. д. № 819/2018 г., II н. о., НК.

⁴⁸ Определение № 20037941 от 09.02.2021 г. на СРС, 102 състав по н. ч. д. № И-1981/2021 г. В случая в протокола за оглед „изобщо не е отразено дали в съдържанието на номера на рамата и на двигателя на въпросния автомобил има някакви изменения, което затруднява и съда да прецени дали и за какво е било необходимо изземването на този автомобил с оглед характера и предмета на воденото досъдебно производство, поради което и съдебният състав не намира основания за по-нататъшно задържане на автомобила“.

за престъпление против транспорта по чл. 345 НК – управление на МПС с поставени чужди регистрационни табели. Фактът, че въпросният автомобил е бил на разположение на разследващите органи, които са имали възможност да обследват и огледат по съответния процесуален ред целия автомобил и да търсят и намерят (евентуално) следи и други веществени доказателства от значение за воденото наказателно производство, включително и да ползват специалист – технически помощник, който да извърши изследване за наличие на „следи от промяна“ на номера на рамата или на двигателя на автомобила, но при огледа не са намерени такива, обосновава липсата на правно основание за изземването на автомобила. В аналогична ситуация ⁴⁹, когато се води досъдебно производство за престъпление документна измама с предмет парична сума, съдът правилно е определил, че изземването на процесния автомобил не е наложително.

Преценката на съда включва и **относимостта** ⁵⁰ **на намерените и иззети вещи към предмета на делото**, тъй като претърсването се провежда само с оглед евентуалната възможност да бъдат намерени и иззети било относими към разследването вещи, било такива, които са забранени от закона, а не всякакви вещи. Когато в хода на действието по разследването са намерени определени вещи, които обаче **нямат никакво отношение** нито към производството, нито притежаването им е забранено от закона, очевидно не е следвало да бъдат изземвани. Дори действието по разследване да се явява законосъобразно проведено съобразно изискванията на чл. 162 и чл. 163 от НПК и действително да е било неотложен случай и единствен способ за събиране на евентуални веществени доказателства, ако същото не е довело до откриване нито на забранени вещи, нито на такива, свързани с инкриминираното деяние, протоколът в частта относно изземването на въпросните вещи не следва да се одобрява, а вещите следва да бъдат незабавно върнати на лицето.

⁴⁹ Определение от 21.10.2009 г. на СРС, 102 състав по н. ч. д. № И-3569/2009 г.

⁵⁰ Определение от 24.08.2010 г. на СРС, 102 състав по н. ч. д. № И-3010/2010 г.

Изводи

Всяка наказателнопроцесуална система признава необходимостта от мерки, с които се посяга върху определени правно-защитени интереси⁵¹. Идеята на съдебния контрол върху разглежданите в настоящото изследване действия по разследване е да се защитят гражданите от неоснователни посегателства върху правата им. Законовата формулировка за наличието на „реална опасност“ от укриване на доказателства и „единствена възможност“ за събиране на такива дава само обща насока при определянето на случаите като неотложни. От практиката на ЕСПЧ и на националните съдилища могат да се изведат реални критерии – формални, темпорални и целеви (тактически), които първоинстанционният съд следва да съблюдава при предварителното разрешение или последващото одобрение на протокола от извършеното действие по разследването. Такива са изискванията за пропорционална намеса при засягането на основните права на лицата, спрямо които е насочено действието, мотивираност на прокурорските искания, данните за предварително планиране и конкретният момент на извършване на действието, датата на образуването на досъдебното производство, спецификите на криминалистическата тактика, съобразени със законовите правила, мястото му сред останалите действия и неговата ефективност и наложителност в тяхната съвкупност, целта на извършването на действието, последващите следствени действия, които ще се осъществят в зависимост от законосъобразното и успешно реализиране на конкретното действие по разследване.

⁵¹ Трендафилова, Е. Цит. съч., с. 53.

ЕКОЛОГИЧНО

 — **ПРАВО** — 

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ВОДИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

проф. д.ю.н. Георги Пенчев

Резюме: Това научно изследване е посветено на правния режим на опазването на водите по действащото българското законодателство. Вниманието е насочено към правните мерки както по специалното водно законодателство, така и по законодателството в някои други отрасли, което има значение в разглежданата област. Накрая са направени някои по-общи изводи от разглежданата правна уредба.

Ключови думи: води, правна защита, Република България

LEGAL PROTECTION OF WATERS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Prof. Georgi Penchev, DSc

Abstract: This scientific study is dedicated to the legal regime of the protection of waters under existing Bulgarian legislation. The attention is paid to the legal measures both under special water legislation and under legislation in some other branches relevant to the area under consideration. Finally, some general conclusions are made from the legal regulation in consideration.

Key words: waters, legal protection, Republic of Bulgaria.

Увод

Известно е, че водите имат важно значение за жизнената дейност в биосферата, за битовото, стопанското и културното развитие на човешката цивилизация. Тяхното опазване има два

основни аспекта. Единият от тях е свързан с опазването им от замърсяване, а другият – с опазването им от разхищаване. Опазването на водите от замърсяване е свързано с качествената страна на проблема за опазване на водните ни ресурси, а опазването им от разхищаване – с количествената страна на този проблем. Поради особената актуалност на този екологичен проблем за нашата страна е необходимо да бъдат посочени някои факти, които обуславят необходимостта от установяване на правна регламентация на обществените отношения в тази област. В светлината на изтъкнатото по-горе тези факти могат условно да бъдат обособени на две групи: а) свързани с опазването на водите от разхищаване, и б) свързани с опазването им от замърсяване.

Първоначално вниманието ще бъде насочено към *първата група факти*, свързани с опазването на водите от разхищаване. В специализираната ни географска литература с основание се изтъква, че археологическите останки от редица селища, както и местоположението на голяма част от съвременните градове и села показват тяхната близост до различни водни обекти¹. Водните ресурси обаче са твърде неравномерно разпределени в световен мащаб. По-голямата част от общия обем на водата в хидросферата е съсредоточена в Световния океан – 98,3%, а водите върху сушата са едва 1,7% от този обем². Същевременно от този малък процент на обема на водите на сушата количеството пресни води, годни за питейно-битови и други нужди, също е изключително ограничено. В екологичната ни литература е отбелязано, че по-голямата част от запасите на прясна вода е съсредоточена в ледниците, айсбергите и снежната покривка в планините (около 70%), а в подземните водоносни хоризонти около 30%, като в реките се съдържат само 0,006% от общия обем на пресните води³. Поради нарастващите темпове на водоползване, от една

¹ Вж. Пенчев, П. Обща хидрология. 5. изд. С., Наука и изкуство, 1986, с. 7.

² Пак там, с. 11.

³ Вж. Живков, Ж. – В: Живков, Ж., Т. Лялев, Г. Джолов, Д. Петров, К. Караиванов. Световният екологичен проблем. С., Партиздат, 1984, с. 23 (по-нататък авторският колектив ще се цитира така: „Живков, Ж. и др.“);

страна, и замърсяването на водите, от друга страна, някои наши и чуждестранни учени с основание предупреждават за опасността от настъпваща всеобща водна криза, особено през настоящия XXI век, която ще окаже силно влияние върху икономическото и културно развитие на народите⁴. Така например К. Колчева посочва статистически данни за увеличаване с повече от 6 пъти на водоползването в световен мащаб за последните 100 години, като освен това отбелязва, че поради тенденцията към изменение на климата около 17% от територията и 11% от населението на Европейския съюз (ЕС) са изложени на риск от засушаване и дефицит на вода⁵.

Особената актуалност на този проблем и за Република България се обуславя главно по две причини, които ще бъдат посочени по-нататък.

От една страна, трябва да се подчертае обстоятелството, че в географско отношение водните ни ресурси са изключително неравномерно разпределени⁶. Известно е, че в Южна България те са значително повече, отколкото в северната част на страната. Поради климатични особености през някои месеци на годината количеството водна маса в нашите реки намалява до такава степен, че те не могат да се използват ефективно за производствени нужди. Според някои учени-хидролози периодът на маловодие достига до 5, а понякога до 8 месеца⁷. В тази насока е необходимо да се отчитат две обстоятелства, а именно: а) тясната връзка между повърхностните и подземните води, които представляват единна хидродина-

Нам, К. Ландшафтна екология. С., Фондация „Национална и международна сигурност“, 2013, с. 142.

⁴ Вж. **Пенчев, П.** Цит. съч., с. 7; **Бринчук, М.** Екологическое право: объекты экологических отношений. Москва, РАН-ИПП, 2011, с. 83; **Saving Our Planet. Challenges and Hopes.** Nairobi, UNEP, 1992, 34 – 36.

⁵ Вж. **Колчева, К.** Разпределение на водните ресурси и климатичните промени – същност и адаптиране. – Водно дело. 2019, № 1 – 2, с. 2.

⁶ Вж. **Национална стратегия по околна среда и план за действие 2000 – 2006 г.** С., Министерски съвет, 2001, с. 63.

⁷ Вж. **Цачев, Ц., К. Иванов, Д. Печинов, И. Тонев.** Замърсяване на реките в България с органични вещества. С., БАН, 1977, с. 9.

мична система⁸; и б) особеностите на водния кръговрат, свързан със свойствата на водата да преминава в различни агрегатни състояния под въздействието на слънчевата радиация и земната гравитация⁹.

От друга страна, Република България е на едно от последните места в Европа по водообезпеченост на жител от населението, а същевременно е на едно от първите места по водоползване¹⁰. Аналогична констатация е направена и от Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) към министъра на околната среда и водите (МОСВ) в Националния (т.е. годишния) доклад относно състоянието и опазването на околната среда за 2015 г., където е посочено, че България е сред европейските страни с високи равнища на иззета вода на човек от населението поради значими водни обеми за охлаждащи процеси за нуждите на енергетиката¹¹, както и в такъв доклад, но за 2020 г.¹², където се посочва още и фактът, че делът на

⁸ Във връзка с това руският учен М. Лвович изтъква „единството на водните ресурси“ и тясната им връзка с другите природни ресурси – вж. **Лъвович, М.** Географическите основи водного законодателства. – Известия Всесоюзного географического общества. Т. 99, № 3, Москва, 1967, с. 182.

⁹ Върху този проблем е обърнато внимание от П. Стайнов, който определено бих окачествил като патриарх на екологоправната ни наука – вж. **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). С., БАН, 1970, с. 140. Относно физикогеографските особености на водния кръговрат вж. **Пенчев, П.** Цит. съч., 25 – 33.

¹⁰ Вж. напр. **Ганчев, П.** Основни идеи и принципи на Националната стратегия за устойчиво развитие на Република България: научно-приложен проект. С.: Министерство на околната среда и водите, 2005, с. 125; **Узунов, Б., Щ. Щилянов, С. Григоров, Ц. Цачев, Р. Райков, М. Стаменов.** Водните ресурси на България и тяхното комплексно използване. С., Земиздат, 1966, с. 9; **Живков, Ж.** Природа и общество. С., ОФ, 1983, с. 88; **Състояние на околната среда в Република България: Годишен бюлетин: 1996.** С., НЦОСУР-МОСВ, 1997, с. 18.

¹¹ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда [2015 г.]**. С., Министерство на околната среда и водите – Изпълнителна агенция по околна среда, 2017, с. 59. – В: Изпълнителна агенция по околна среда (<http://eea.government.bg/bg/soer/2015>) или (<http://eea.government.bg/bg/soer/2015/soer-bg-2015.pdf>)

¹² В този доклад е изтъкнато, че България е сред кръга на европейските държави с високо равнище на водовземане средно на човек от населението – 673

общите загуби на вода от подадената вода във водопроводните мрежи е 57,36%¹³. Това означава, че понастоящем е налице тенденция към твърде голямо разхищаване на водните ни ресурси¹⁴. Като причини могат да се посочат: ниската екологична култура, голямата енергоемкост на производството, остаряла и дефектна водопроводна мрежа, водеща до чести течове, и др. Така например К. Колчева посочва данни от проучване на 279 разрешителни за водоползване в басейна на р. Тунджа за периода 2004 – 2008 г., от които е видно, че най-много водни ресурси се използват за нуждите на селското стопанство, след което на своеобразно второ и трето място в тази насока се подреждат съответно битовото и промишленото водоползване, предимно от подземни води¹⁵.

Втората група факти се отнасят до опазването на водите от замърсяване.

Известно е, че от една страна, замърсяването на водите води до намаляване на количеството вода, необходима за определе-

м³/чов. за 2019 г. Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда [2020 г.]**. С., Министерство на околната среда и водите – Изпълнителна агенция по околна среда, 2022, с. 62. – В: Изпълнителна агенция по околна среда (<https://eea.government.bg/bg/soer/2020>) или (<https://eea.government.bg/bg/soer/2020/soer-bg-2020.pdf>).

¹³ Пак там, с. 65. Този факт е показателен за незадоволителното качество на водопроводната мрежа в редица населени места у нас през 2020 г. и съответно за необходимостта от инвестиции за нейното подобряване. Във връзка с това в този доклад се отбелязва и обстоятелството, че преобладаващата част от използваната водопроводна мрежа у нас (83,1%) е въведена в експлоатация преди 1991 г. – Пак там, с. 68. Следователно с това се подчертава остарялата в немалката си част водопроводна мрежа в нашата страна и необходимостта от нейното обновяване.

¹⁴ Вж. **Национална стратегия по околна среда и план за действие 2000 – 2006 г.**, с. 63, където в разглежданата насока е отбелязано, че у нас вече е налице ситуация, която е „рискова за социално-икономическото развитие на страната“. Поради това научнообоснованото и екологосъобразно съставяне на нормативните актове от водното ни законодателство се очертава, по мое мнение, като важна, отговорна и приоритетна задача за законодателя през настоящия век.

¹⁵ Вж. **Kolcheva, K.** Experimental research on the effective water abstraction permitting regime. – Bulgarian Journal of Meteorology and Hydrology, 2016, Vol. 21, No. 1 – 2, p. 78.

ни видове водоползване¹⁶, а от друга страна, употребата на замърсени води причинява увреждане на човешкото здраве. Така например по медицински данни е установено, че наднорменото количество на: а) арсен във водите причинява сърдечносъдови заболявания, неврози и болести на отделителната и храносмилателната система; б) хром в тях – болести на отделителната система и неврози; в) олово в тях – болести на отделителната и храносмилателната система, неврози и язви на стомаха и дванадесетопръстника¹⁷. Наши учени-хидролози още през 60-те години на XX век са констатирали, че „относителното“ замърсяване на реките у нас възлиза на 87%, като най-замърсени участъци са имали реките Струма (90%), Янтра (55%), Искър (43%) и др.¹⁸. Към 1989 г. е констатирано, че река Места е единствена от 13-те големи реки у нас, чието качество е задоволително¹⁹. Данни от 1994 г. показват, че е налице известен спад в замърсяването на водите главно поради намаляване на промишленото производство, но въпреки това замърсяването на редица реки по определени показатели е тревожно – например Огоста, Искър, Вит, Осъм, Янтра, Тунджа, Марица и Арда, а особена загриженост е предизвиквало замърсяването им с тежки метали в близост до металургични центрове²⁰. Към 1996 г. е констатирано, че за последните 20 години качеството на подземните води се е влошило от наличието например на сулфати, нитрати, нитрити, манган, желязо, магнезий и амоняк в тях²¹. Основният им източник на замърсява-

¹⁶ Относно вредните последици от замърсяването на водите върху околната среда, вж. напр. **Пенчев, П.** Цит. съч., 302 – 304, и цитираната там литература.

¹⁷ Вж. **Мирчев, М.** Здравето и околната среда. С., Фондация „Свободна инициатива“, 1997, с. 19 – 20.

¹⁸ Вж. **Узунов, Б., Щ. Щилянков, С. Григоров, Ц. Цачев, Р. Райков, М. Стаменов.** Цит. съч., с. 11.

¹⁹ Вж. **Преглед на екологичните дейности: България.** Организация за икономическо сътрудничество и развитие, с. 53.

²⁰ Вж. **Преглед на екологичните дейности: България,** с. 53; **Мирчев, М.,** Цит. съч., с. 18 – 19.

²¹ Вж. **Преглед на екологичните дейности: България,** с. 53; **Мирчев, М.** Цит. съч., с. 19. Аналогична констатация е направена и от Министерството

не е селското стопанство. Аналогична констатация е направена и в Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда за 2020 г., където е уточнено, че в 15,2% от пунктовете за мониторинг на подземните води у нас са наблюдавани наднормени стойности на средногодишните концентрации на нитрати²². Спрямо повърхностните води, включително морските обаче, е констатирано, че към 1996 г. е налице обща тенденция към запазване и подобряване на качеството им²³, с изключение на някои участъци на реките Янтра и Луда Камчия²⁴. Тенденцията към постепенно подобряване на качеството на повърхностните води е констатирана и в горепосочения Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда за 2020 г.²⁵

По данни на Министерския съвет (МС) за 2001 г. се изтъква, че качествено състояние на повърхностните води у нас е подобро в сравнение с предходната година, но в Дунавския водосборен район са отбелязани инцидентни превишени концентрации по показателите перманганатна окисляемост, амониев азот, фосфати и биохимична потребност от кислород (БПК), а това е предпоставка за евтрофикация в някои участъци на реките. Като цяло качеството на подземните води също се подобрява, но е установено повишаване на замърсяването им (т.е. наднормено – б. а.) в Дунавския и Западнобеломорския водосборни райони по следните показатели: нитрати, общо желязо и манган, а в Черноморския и Източнобеломорския водосборни райони – по показателите нитрати, хлориди, сулфати и манган²⁶.

на околната среда и водите – вж. **Състояние на околната среда в Република България. Годишен бюлетин. 1996**, 29 – 39.

²² Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2020 г.]**, с. 84.

²³ Вж. **Състояние на околната среда в Република България. Годишен бюлетин. 1996**, с. 25.

²⁴ Пак там, с. 26.

²⁵ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2020 г.]**, с. 72.

²⁶ Вж. **Годишник за състоянието на околната среда през 2001 година**. С., Министерски съвет, 2003, с. 78.

По данни на ИАОС към МОСВ за 2015 г. относно състоянието на повърхностните ни води е констатирано, че то е незадоволително по отношение на концентрацията на хлорофил (т.е. изменение в биомасата на фитопланктона – биологичен индикатор, чувствителен към замърсяването с биогени и еутрофикацията – б. а.), в 36% от пунктовете за мониторинг, разположени по езерата и язовирите²⁷ и в 12% от такива пунктове, разположени по реките²⁸. Относно състоянието на подземните води за същата 2015 г. е констатирано, че то е незадоволително по отношение на наднормени равнища на нитрати в около 14% от пунктовете за мониторинг на тези води²⁹. В Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда за 2020 г. е отбелязано, че в 17% от пунктовете за мониторинг на реките (т.е. от общо 459 пункта) се наблюдава тяхното влошено състояние³⁰.

Един от значимите източници на замърсяване на водите у нас са промишлените предприятия. За периода 1988 – 1992 г. е констатирано, че най-големи количества отпадъчни води се образуват при производството на електро- и топлоенергия, машиностроенето, химическата, хранително-вкусовата и целулозно-хартиената промишленост, черната и цветната металургия. Нисък е процентът на пречистени отпадъчни води – общо за промишлеността през 1989 г. той е 8%³¹. Не всички предприятия имат пречиствателни съоръжения, напр. към 1996 г. е констатирано, че 713 от тях се нуждаят от такива³², а пречиствателните съоръжения на някои от тях невинаги функционират нормално.

Друг източник на замърсяване са битовите отпадъчни води. Констатирано е, че през 1993 г. само 35% от населението се обслужва от пречиствателни станции за битови отпадъчни води. От

²⁷ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2015 г.]**, с. 73.

²⁸ Пак там, с. 74.

²⁹ Пак там, с. 83.

³⁰ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2020 г.]**, с. 77.

³¹ Вж. **Промисленост и околна среда**. С., ЕТ „Борис Хранов“, 1993, с. 17.

³² Вж. **Преглед на екологичните дейности: България**, с. 55.

97 града с население над 10 000 жители само в 24 има пречиствателни станции за такива води, а в 29 се строят такива³³.

Трети източник на замърсяване на водите е селското стопанство поради употребата на различни химически торове и препарати. Те водят до замърсяването им със сулфати и нитрати. Животновъдните ферми са немаловажен източник на замърсяване. След 1989 г. употребата на изкуствени торове спада по икономически причини, намалява и броят на животновъдните ферми, а в резултат на това – и замърсяването на водите от този източник, но не чак до такава степен, че да не буди тревога³⁴.

Посочените факти налагат наличието на добре балансирано водно законодателство, отчитащо приоритетно екологичните интереси на обществото.

Опазването на водите както от замърсяване, така и от разхищаване се очертава като актуален екологичен проблем и за ЕС. Някои полски автори посочват, от една страна, че понастоящем се наблюдава високо равнище на замърсяване на повече от 50% от повърхностните води на ЕС³⁵, като около 50% от замърсяването на повърхностните води с азот, като един от видовете замърсители, се причинява от селскостопанските дейности като негов източник³⁶. От друга страна, е отбелязано, че понастоящем в 60% от градовете на държавите, членки на ЕС, се наблюдава свръхексплоатация на подземни води³⁷. Редовното членство на Република България в ЕС изисква немалки усилия и ефективно сътрудничество между учени и специалисти от различни отрасли на науката и практиката в дейността им по сближаване на българското с европейското водно право, което оказва, от своя страна, значимо въздействие върху развитието на нашето законодателство в тази област. Анализът на водното право на ЕС обаче следва да бъде

³³ Пак там.

³⁴ Пак там.

³⁵ Вж. **Pierzgalski, E.** European Union Water Policy in Aspect of Rural Areas Development. – EU Agrarian Law. Nitra, 2013, vol. II, No. 1, p. 14.

³⁶ Ibidem, p. 17.

³⁷ Ibidem, p. 14.

предмет на самостоятелни научни изследвания³⁸. Поради това в това научно изследване вниманието ще бъде насочено върху правните средства за опазване на водите по действащото ни законодателство.

По-нататък ще бъдат разгледани накратко по-важните характеристики особености на правната уредба на опазването на водите по действащото ни законодателство.

I. Нормативни актове

Специалният (устройственият) закон в разглежданата област е Законът за водите (ЗВ – ДВ, бр. 67 от 1999 г., в сила от 28.01.2000 г., изм. и доп.), който обедини материята по опазване на водите от замърсяване, регулирана преди него в Закона за опазване на въздуха, водите и почвата от замърсяване (ДВ, бр. 84 от 1963 г., изм. и доп., отм.)³⁹ и материята по опазване на водите

³⁸ Вж. напр. **Пенчев, Г.** Сближаване на законодателството на Република България с правото на Европейския съюз в областта на опазване на водите. Благоевград, ИК „Интелект-А“, 1997, 11 – 91 и цитираната там литература.

³⁹ Относно историческото развитие на българското законодателство по опазване на водите от замърсяване вж. напр. **Пенчев, Г.** Историческо развитие на законодателството на НР България за опазване на водите от замърсяване. – Проблеми на морското право. С., 1989, № 2 – 3, 48 – 55 и цитираната там литература. Интересен пример от водното законодателство на Древния Рим, свързан с опазването на водите от замърсяване, посочва испанският учен Х. М. Албуркерке, според когото в Закона за сигурността на акведуктите на град Рим (*Lex incerta de aqueductibus urbis Romae*) е била установена забрана за замърсяване на водите в тях, като спрямо нарушителите е била налагана санкция глоба в размер на 10 000 сестерции – вж. **Alburquerque, J. M.** Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y res publicae. – GLOSSAE. European Journal of Legal History, 2017, Vol. 14, 32 – 33. (<http://www.glossae.eu/wp-content/uploads/2017/11/alburquerque-pdf.pdf>); **Alburquerque, J. M.** Provisions or Rules of the Roman Administration in Defense of Natural Resources, Res Publicae and the Environment. – Ius Romanum, 2018, № 1, p. 67. (http://iusromanum.eu/documents/985691/4805367/Administratio_OFF_.pdf/df255ba1-8c8d-49ba-92e2-5f22f530eed5). Тази строга за времето си санкция е била продиктувана от стремежа към засилената защита от замърсяване на тези води, които в случая са били обект на обществено ползване, т.е.

от разхищаване, уредена в действащия до приемането му ЗВ (ДВ, бр. 29 от 1969 г., изм. и доп., отм.). Следва да се отбележи обаче обстоятелството, че актуалният към 1999 г. законодател според мен прибързано прие ЗВ, тъй като в този период беше в ход приемането на една рамкова директива на ЕС, която има основополагащо значение за опазването на водите и съответно за водната му политика, а именно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2000 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 22.12.2000 г., изм. и доп.). Следователно нашият законодател можеше да изчака с приемането на тази директива и след нея да приеме ЗВ, който да въведе в законодателството ни нейните изисквания. Вярно е, че към 1999 – 2000 г. Република България все още не беше редовен член на ЕС, но в този период се извършваха усилия и дейности за постепенното сближаване на българското с европейското, вкл. екологично, право на фона на преговорите за присъединяване на нашата страна към ЕС и в рамките на действащото тогава Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки,

публична собственост. Друг испански учен – Г. Херес Крамер – отбелязва в тази насока, че „икономическите санкции“ за нарушителите на аналогични забрани са били предвидени поради стремежа на ранен етап да се избегне „натрупването на отпадъци или смет, препятстващо нормалното използване на водите“ – вж. **Херес Крамер, Г.** Общи принципи на административното право в римското право и в испанското право – сравнителен анализ. – *Ius Romanum* 2018, № 1, с. 27 (http://iusromanum.eu/documents/985691/4805367/Administratio_OFF_.pdf/df255ba1-8c8d-49ba-92e2-5f22f530eed5). В Древния Рим по-голяма част от водните ресурси са били обект на публична собственост, като критерий за обособяването им в публична или частна собственост е била значимостта на съответния вид водоползване – вж. в тази насока **Херес Крамер, Г.** Цит. съч., с. 23. Очевидно приоритет е бил отдаван на публичната собственост върху водите поради значимостта на обществен интерес в тяхното ползване – вж. напр. **Херес Крамер, Г.** Цит. съч., 24 – 27; **Стайнов, П.** Водите и собствеността върху тях. – Юридически преглед, 1928, № 4 – 5, с. 154 – 155, който изтъква и географски причини, свързани със специфичните климатични особености на Апенинския полуостров.

от една страна, и Република България, от друга страна (Брюксел, 8.03.1993 г.)⁴⁰.

Субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС – ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ – ДВ, бр. 18 от 2005 г., изм. и доп.), Законът за сдружения за напояване (ЗСН – ДВ, бр. 34 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за защитените територии (ЗЗТ – ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ЗБР – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за лечебните растения (ЗЛР – ДВ, бр. 29 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ – ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ – ДВ, бр. 35 от 1996 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ – ДВ, бр. 1 от 2001 г., в сила от 31.03.2001 г., изм. и доп.), Законът за здравето (ЗЗ – ДВ, бр. 70 от 2004 г., в сила от 01.01.2005 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ЗУО – ДВ, бр. 53 от 2012 г., в сила от 13.07.2012 г., изм. и доп.), Законът за устройството на Черноморското крайбрежие (ДВ, бр. 48 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г., изм. и доп.), Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ – ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм. и доп.), Законът за защита при бедствия (ДВ, бр. 102 от 2006 г., изм. и доп.), Законът за обществените поръчки (ДВ, бр. 13 от 2016 г., изм. и доп.), Законът за концесиите (ЗК – ДВ, бр. 96 от 2017 г., в сила от 02.01.2018 г.), Законът за храните (ЗХ – ДВ, бр. 52 от 2020 г., в сила от 09.06.2020 г.), Наказателният кодекс (НК – ДВ, бр. 26 от

⁴⁰ То бе ратифицирано от нашата страна със закон от 15.04.1993 г. (ДВ, бр. 33 от 1993 г.) и влезе в сила на 1.02.1995 г., а текстът му бе обнародван като отделно книжно тяло (притурка) на ДВ, бр. 61 от 25.05.1995 г. В чл. 70 от това споразумение беше посочена „околната среда“ като една от областите на сближаване на нашето законодателство с правото на ЕС. Относно хронологията на сключването на това споразумение и неговото съдържание вж. напр. **Попова, Ж.** Право на Европейския съюз. 4. осн. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2020, 569 – 578.

1968 г., в сила от 01.05.1968 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане.

II. Правни мерки за опазване на водите

1. Правни мерки по ЗВ

Правните мерки за опазването на водите по този закон условно могат да бъдат подразделени на три основни групи, а именно: а) правни мерки с по-общо значение за опазването на водите, т.е. приложими както по отношение на опазването им от замърсяване, така и на рационалното им използване; б) правни мерки за опазване на водите от замърсяване; и в) правни мерки за опазване на водите от разхищаване. По-долу те ще бъдат разгледани обобщено с оглед на изтъкнатото им групиране.

1.1. Правни мерки с по-общо значение за опазването на водите

Могат да бъдат посочени следните правни мерки в разглежданата насока по ЗВ:

1. Изчерпателно изброяване на правните принципи, върху които трябва да се базират дейностите и действията на правните субекти по опазване на водите (чл. 2а, ал. 1)⁴¹.

Те са: а) „признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава“ (т. 1); б) „определяне на правото на всеки гражданин на достъп до вода за питейно-битови цели като основна жизнена потребност е приоритет на държавната политика и на политиката, осъществявана от органите на местно самоуправление“ (т. 2)⁴²; в) „определяне на реч-

⁴¹ Чл. 2а е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.). Буди недоумение фактът, че тези принципи с по-общо значение за опазване на водите не бяха формулирани при приемането на закона в 1999 г., което, по мое мнение, в разглеждания контекст, беше прибързано. Освен това, струва ми се, че броят на изброените принципи – 14 – е твърде голям.

⁴² Разпоредбата е допълвана – вж. ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г.). В резултат на това тя претърпя незначителна редакционна промяна, като в текста ѝ бяха добавени думите „основна жизнена потребност“ след думите „за питейно-битови цели като“. Смятам, че подчертава-

ните басейни като основна единица за интегрирано управление на водите“ (т. 3); г) „координиране на действията за постигане на добро състояние на водите в трансграничните речни басейни на басейново и на национално ниво и планиране на мерки на основата на равенство и взаимност при защита на националните интереси“ (т. 4); д) „прилагане на научно-техническите постижения при управление на водите“ (т. 5); е) „прилагане на икономически регулатори за постигане на устойчиво използване на водите и опазването им“ (т. 6); ж) „предотвратяване или намаляване на вредното въздействие на водите, както и възстановяването на щетите“ (т. 7); з) „предотвратяване или намаляване на замърсяването на водите при източника на замърсяване“ (т. 8); и) „поддържане и възстановяване на растителна и почвена покривка, свързани с възпроизводството на водите“ (т. 9); й) „замърсителят плаща разходите за мерките за предотвратяване, ограничаване и намаляване на замърсяването, както и за възстановяване на вредите“ (т. 10); к) „възмездност на водните услуги“ (т. 11); л) „възстановяване на разходите за водни услуги, включително на разходите за ресурса и опазване на околната среда“ (т. 12); м) „предоставяне на обществеността на своевременна, точна и разбираема информация за състоянието на водите, планираните мерки и достигнатите резултати от тяхното прилагане“ (т. 13); н) „свързване на дейностите за опазване на водите с устойчивото им ползване“ (т. 14)⁴³;

2. установяване на общо задължение за физическите и юридическите лица – водоползватели и ползватели на водни обекти, да опазват околната среда при извършване на „общото“ и „стопанското“ водоползване (чл. 8, ал. 3).

При прилагането на тази правна мярка трябва да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, уредени в § 1, ал. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР): „водоползване“ са водните услуги заедно с всяка друга човешка дейност, свързана с

нето на водата като „основна жизнена потребност“ беше излишно, тъй като това е всеизвестно.

⁴³ Вж. относно тези принципи **Пенчев, Г.** Принципи на българското екологично право. С., Фондация „Граждани на Новата епоха“, 2017, 296 – 301.

отнемане на води, ползване на водни обекти и земеползване, за която при характеризирането на водните тела, извършено при условията на наредбите по чл. 135, ал. 1, т. 2 и 9, е установено, че оказва значително въздействие върху състоянието на водите, и които се вземат предвид при изпълнението на икономическия анализ по чл. 192, ал. 2, т. 1“ (т. 80); „воден обект“ е постоянно или временно съсредоточаване на води със съответни граници, обем и воден режим в земните недра и в естествено или изкуствено създадени форми на релефа заедно с принадлежащите към тях земи“ (т. 34)⁴⁴;

3. установяване на задължение за лицата, които стопанисват канализационните мрежи и пречиствателните съоръжения, да ги поддържат в техническа и експлоатационна изправност и да осигуряват непрекъснатата им нормална експлоатация (чл. 126, ал. 1);

4. установяване на специални правила относно целите за опазване на околната среда по отношение на водите (чл. 156а – 156ж)⁴⁵;

5. установяване на специални правила, свързани с характеризирането на района за басейново управление на водите (чл. 156з – 156л)⁴⁶.

За реализацията на тази правна мярка трябва да се има предвид дефиницията на правното понятие „район за басейново управление“, регламентирана в т. 66 на § 1, ал. 1 от ДР, където е указано,

⁴⁴ Дефиницията на правното понятие „воден обект“ е новост за българското водно законодателство. Тя бе въведена с чл. 4 от първоначалната редакция на ЗВ и беше формулирана по същия начин. След изменението и допълнението на закона в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), дефиницията на това правно понятие беше уредена като самостоятелна разпоредба в ДР, а чл. 4 беше отменен. За разлика от правното понятие „води“ по чл. 3, което включва самата водна маса, изразена в повърхностни и подземни води, правното понятие „воден обект“ включва както водите, така и прилежащите към тях земи. Дефиниция на правното понятие „земни недра“, което, от своя страна, фигурира в посочената дефиниция на правното понятие „воден обект“, е включена в § 1, ал. 1, т. 13 от ДР, където е указано, че това е „частта от земната кора, достъпна за човешка дейност“.

⁴⁵ Тези разпоредби са новела в закона – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.

⁴⁶ Тези разпоредби също са новела в закона – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.

че това е „област от територията на земната повърхност или морето, съставена от един или повече граничещи си речни басейни заедно с прилежащите им подземни и крайбрежни води“.

6. установяване на специални правила относно програмите от мерки за опазване и възстановяване на водите (чл. 156м – 156р)⁴⁷;

7. установяване на специални правила, свързани с плановите за управление на речните басейни (чл. 157 – 160)⁴⁸.

Те се приемат от МС по предложение на МОСВ (чл. 160).

Дефиниция на правното понятие „речен басейн“ се съдържа в т. 28 на § 1, ал. 1 от ДР, където е посочено, че това е „територията от земната повърхност, от която посредством поредица от потоци, реки и езера целият повърхностен отток се влива в морето в единствено речно устие, естуар или делта“⁴⁹.

8. установяване на специални правила относно информирането на обществеността и консултациите с компетентните органи (чл. 168а – 168г)⁵⁰;

9. установяване на специални правила, свързани с мониторинга на водите (чл. 169 – 175).

⁴⁷ И тези членове са новела в закона – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.

⁴⁸ В първоначалната редакция на тези разпоредби от закона, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) бяха установени 2 вида водностопански планове: а) Национален водностопански план, който се разработваше от МОСВ, утвърждаваше се от МС и беше със срок на действие 12 години; б) планове за управление на речните басейни, които се разработваха от Басейновата дирекция към МОСВ, утвърждаваха се от МОСВ и бяха със срок на действие 6 години, като подлежаха на обществено обсъждане. С тези изменения и допълнения беше премахнато задължението за съставяне и приемане на Националния водностопански план.

⁴⁹ В първоначалната редакция на ЗВ, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г.), дефиницията на това правно понятие беше уредена в същата разпоредба и гласеше: „речен басейн“ е водосборната област на всяка река, която се влива в морето, в р. Дунав или пресича държавната граница“.

⁵⁰ Тези разпоредби са новела в закона – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.

Компетентният орган в тази насока е МОСВ. В чл. 170, ал. 1 са изброени 4-те вида „мрежи за мониторинг на водите“, а именно: за валежи и повърхностни води, включително плаващи наноси; за подземни води; за морските води; контролно-информационна система за отпадъчните води.

За реализацията на тази правна мярка трябва да се има предвид дефиницията на правното понятие „мониторинг на водите“, установена в т. 18 на § 1, ал. 1 от ДР, където е отбелязано, че това са „измервания, наблюдения и оценки за определяне на състоянието на водите“⁵¹.

По данни на МОСВ за 1996 г. състоянието на повърхностните води у нас се наблюдава в 298 пункта, от които (257 са на речната мрежа – б. а.), 15 – на езера, и 26 – на крайбрежните морски води⁵², а качеството на подземните води се следи в 235 хидрогеоложки наблюдателни пунктове⁵³.

По данни на МС за 2001 г. в тази насока се наблюдават известни различия. Посочва се, че Националната мрежа за определяне на качеството на повърхностните води обхваща 253 пункта за наблюдения и измервания, от които 24 – морски⁵⁴; Националната мрежа за мониторинг на подземните води се състои от 213 хидрогеоложки пункта⁵⁵, а оперативната месечна информация за

⁵¹ В първоначалната редакция на закона, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), дефиницията на това правно понятие беше формулирана в същата разпоредба така: „мониторинг на водите“ са измервания, наблюдения и оценки за определяне на количествените и качествените характеристики на водите“.

⁵² Вж. **Състояние на околната среда в Република България: Годишен бюлетин. 1996**, с. 18 – 19.

⁵³ Пак там, с. 28.

⁵⁴ Вж. **Годишник за състоянието на околната среда през 2001 година**, с. 23. В друго издание на МС от 2001 г. се посочва, че броят на станциите за мониторинг на водите е 253, а от тях 26 са за мониторинг на морските води – вж. **Национална стратегия по околна среда и план за действие 2000 – 2006 г.**, с. 67 – 68.

⁵⁵ Вж. **Годишник за състоянието на околната среда през 2001 година**, с. 25.

водните ресурси се осигурява от 40 метеорологични станции, 18 хидрометрични станции и 53 язовира⁵⁶.

По данни на някои наши учени качеството на водите по българския участък на река Дунав се наблюдава от 21 пункта, а подземните води се наблюдават в 285 пункта, включително 43 извора. Отпадъчните води се наблюдават в 4342 стопански обекта и канализационни системи⁵⁷;

10. установяване на специални правила относно контрола върху (дейности, свързани с – б. а.) водите, водните обекти, водностопанските системи и съоръжения (чл. 185 – 191).

В тях е конкретизиран обхватът на контрола в тази насока, който се упражнява от отделни органи на централната и местната администрация, и по-специално: МОСВ, Басейновата дирекция (БД) към МОСВ, министъра на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), изпълнителния директор на Агенцията за проучване и поддържане на река Дунав към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), председателя на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН), министъра на земеделието, храните и горите, министъра на икономиката, МТИТС, министъра на отбраната (МО) и кметовете на общините;

11. специалните правила относно финансовата организация и икономическото регулиране на опазването на водите (чл. 192 – 198).

В чл. 192 са формулирани изчерпателно 2 принципа на т. нар. „икономическо регулиране“ на опазването на водите. По същество става дума за правни принципи на икономическата организация на опазването на водите като правен институт на водното ни право. Те са: а) „възстановяване на разходите за водните услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса“ (т. 1); и б) „замърсителят плаща“ (т. 2)⁵⁸. В разглежданата насока може да се отбележи и Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к.д. № 13

⁵⁶ Пак там, с. 23.

⁵⁷ Вж. **Мирчев, М.** Цит. съч., с. 18.

⁵⁸ Вж. относно тези принципи, **Пенчев, Г.** Принципи на българското екологично право, с. 307 – 308.

от 2021 г. на Конституционния съд (КС) (ДВ, бр. 46 от 21.06.2022 г.), което е свързано с конституционособразността на чл. 194, ал. 4, т. 1 от закона, където е регламентирана таксата за изземване на наносни отложения от българския участък на р. Дунав и водохранилищата. КС е констатира, че тази разпоредба е конституционособразна и не нарушава принципа на еднакви условия за стопанска дейност, вкл. в аспекта му на защита срещу нелоялна конкуренция по чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), тъй като различията в определянето на таксите за изземване на наносни отложения от българския участък на р. Дунав и водохранилищата, от една страна, и, от друга страна, за водоползване, са свързани с ползването на различни природни ресурси (т.е. земна маса – наносни отложения – във воден обект и водна маса в такъв обект)⁵⁹. Същото становище съм изразил в правното ми мнение до КС по това конституционно дело⁶⁰, а в една моя публикация съм анализирал по-цялостно горепосоченото решение на КС⁶¹;

12. прилагане на принудителни административни мерки (ПАМ) (чл. 199 – 199б).

⁵⁹ В мотивите на това решение на КС е изтъкнато, че: „Обективните различия между ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) и водовземането (с отнемане на води от водните обекти) обосновават и различия в основата, размера или начина на изчисляване на дължимите държавни такси. Поради това от гледна точка на неговия предмет и материално съдържание ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) е дейност, различна от водовземането (дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти). В същото време за стопанските субекти, които я осъществяват, не са предвидени различни правни условия при определяне на таксите и няма предпоставки за субективизъм и предоставяне на предимства на едни правни субекти спрямо други“.

⁶⁰ Правното ми мнение по к.д. № 13 от 2021 г. е публикувано В: Конституционен съд на Република България (<http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/599>).

⁶¹ Вж. **Пенчев, Г.** Бележки върху Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к.д. № 13 от 2021 г. на Конституционния съд на Република България. – Предизвикай правото! (<https://www.challengingthelaw.com/ekologia/belezhki-rks-5-2022/>) и (https://www.challengingthelaw.com/wp-content/uploads/2022/08/2022.10.23_ProfGPenchev-KritBelejki-RKS-5-22.pdf).

Правният им режим се отнася до: а) изчерпателно изброяване на случаите, при които се прилагат ПАМ от МОСВ (чл. 199, ал. 1, т. 1 – 3)⁶²; б) лимитативно изброяване на проявните форми на ПАМ (чл. 199а, ал. 1)⁶³; в) изчерпателно изброяване на начините, по които се прилагат тези ПАМ от оправомощени от МОСВ длъжностни лица (чл. 199а, ал. 2)⁶⁴; г) оправомощаване на председателя на ДАМТН или оправомощено от него длъжностно лице да прилага със заповед определени ПАМ (чл. 199б, ал. 1)⁶⁵;

⁶² Съгласно чл. 199, ал. 1 от закона, МОСВ разпорежда ПАМ в следните случаи:

„1. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) аварийни и бедствени ситуации, предизвикани от действия или бездействие на водоползватели в процеса на водовземането и/или ползването на водните обекти и експлоатацията на водностопанските системи и съоръжения;

2. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) възникването на непосредствена опасност от замърсявания, увреждания или погиване на околната среда, на хора или на имущества на държавата, общините, физически или юридически лица в резултат на действия или бездействие на водоползватели;

3. (нова – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) водовземане от минерални води без издадено разрешително или предоставена концесия“.

⁶³ Чл. 199а е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2000 г. (ДВ, бр. 81 от 2000 г.). Там е указано, че при прилагането на ПАМ МОСВ:

„1. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) прекратява водовземането и/или ползването на водните обекти;

2. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) спира дейностите, в резултат на които се замърсяват водите или се разрушават леглата или бреговете на реките;

3. спира дейностите, в резултат на които се нарушават обществени интереси и/или придобити права“.

⁶⁴ В чл. 199а, ал. 2 е указано, че прилагането на ПАМ се извършва чрез:

„1. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) пломбиране на съоръженията за водовземане;

2. запечатване на обекти, от дейността на които се замърсяват водите;

3. (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) пломбиране на машини и съоръжения, чрез които се разрушават леглата или бреговете на реките“.

⁶⁵ Чл. 199б е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2015 г. (ДВ, бр. 58 от 2015 г., в сила от 01.01.2016 г.), а впоследствие е из-

д) оправомощаване на МС с решение да прилага ПАМ по ал. 1 на чл. 199б спрямо язовирите по приложение № 1 към чл. 13, т. 1 от закона (чл. 199б, ал. 7).

1.2. Правни мерки за опазване на водите от замърсяване

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки в тази насока по ЗВ:

1. установяване на разрешителен режим за отвеждането на замърсители в подземните води в случаите по чл. 182а, ал. 2 (т.е. в малки количества за научни цели – б. а.) (чл. 52, ал. 1, б. „в“, подбуква „бб“ – чл. 87).

Разрешението се издава от МОСВ.

За реализацията на тази правна мярка е необходимо да се има предвид дефиницията на правното понятие „подземни води“, уредена в т. 24 (изм. – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) на § 1, ал. 1 от ДР, където е указано, че това са „всички води, намиращи се под повърхността на земята във водонаситената зона, в пряк контакт със земните пластове“⁶⁶;

2. установяване на разрешителен режим за инжектирането на въглероден двуокис, природен газ или втечнен нефтен газ в подземни водни обекти (чл. 52, ал. 1, б. „в“, подбуква „вв“ – чл. 87).

Разрешението се издава също от МОСВ.

3. установяване на разрешителен режим за заустването на отпадъчни води (чл. 52, ал. 1, б. „в“, подбуква „аа“ – чл. 87).

И в тази хипотеза разрешението се издава от МОСВ, като практически тя обхваща всички други случаи на изхвърляне на

менен в 2018 г. (ДВ, бр. 55 от 2018 г.). В ал. 1 на чл. 199б е указано, че председателят на ДАМТН или оправомощено от него длъжностно лице прилага със заповед ПАМ, която се изразява във временно извеждане от експлоатация на язовирни стени и съоръженията към тях до привеждането им в състояние, съответстващо на „техническите норми“.

⁶⁶ В първоначалната редакция на закона, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), дефиницията на това правно понятие беше формулирана в същата разпоредба така: „подземни води“ са всички води, намиращи се в земните недра под повърхността на земята и в рамките на континенталния шелф“.

различни видове замърсители във водите и водните обекти, извън предходните две хипотези.

4. нормиране на качеството на водите (чл. 118, ал. 4, чл. чл. 120, 122 и 135).

И в областта на опазването на водите от замърсяване, подобно на опазването на въздуха от замърсяване, тези норми имат две основни разновидности: имисионни и емисионни. Имисионните норми се определят, в зависимост от вида на водоползването, от различни министерства (по арг. от чл. 135, ал. 1, т. 3 – 5, 7, 8 и 11)⁶⁷ или от МС (чл. 135, ал. 1, т. 17 и 19). Емисионните норми се определят от МОСВ (чл. 135, ал. 1, т. 13)⁶⁸. Освен това пределно допустимите норми (имисионни и емисионни – б. а.) за

⁶⁷ До измененията и допълненията на закона в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) дефиниция на правното понятие „имисионно състояние на водите“ фигурираше в т. 15 (отм.) на § 1, ал. 1 от ДР, където беше посочено, че това е „състоянието на водите във водните обекти или части от тях по отношение на изискванията на определена категория“. В резултат на тези изменения и допълнения, а впоследствие с допълнение на закона в 2010 г. (ДВ, бр. 61 от 2010 г.), разпоредбата на ал. 1 на чл. 120 от ЗВ придоби нова, несполучлива по мое мнение редакция, защото в нея е указано, че: „За опазване на повърхностните води от замърсяване се определят емисионни норми и индивидуални емисионни ограничения, както и условия за тяхното постигане“. Този подход на законодателя е дискуссионен, тъй като не отчита необходимостта от установяване и на имисионни норми за качеството на водите. Струва ми се, че разширителното и логическото тълкуване на чл. 135, точки 3 – 5, 7, 8, 10 и 11 от закона може да ни доведе до извода, че на практика в тези разпоредби става дума за установяване на имисионни по характер норми. Във връзка с това недоумение предизвиква заличаването на думите „имисионното състояние“ в чл. 187, ал. 1, т. 1, както и на думите „и/или имисионните“ в чл. 200, ал. 1, т. 6 от ЗВ, извършено с горепосочените изменения и допълнения на с.з. в 2006 г.

⁶⁸ До измененията и допълненията на закона в 2015 г. (ДВ, бр. 58 от 2015 г.) емисионните норми се определяха от МОСВ, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на здравеопазването и министъра на икономиката (чл. 135, ал. 1, т. 12 (отм.) във връзка с чл. 120, ал. 3). Подходът на законодателя с определянето само на едно министерство вместо четири като компетентен орган в тази насока трябва да се оцени като положителен.

наличие на радионуклеиди във водите се утвърждават от МОСВ и министъра на здравеопазването (МЗ) (по арг. от чл. 118, ал. 4).

Компетентните органи, издаващи разрешение за заустване на отпадъчни води (МОСВ – б. а.) или издаващи комплексно разрешително (КР) по реда на ЗООС (изпълнителният директор на ИАОС към МОСВ – б. а.), могат да предвидят в разрешителното т. нар. „индивидуални емисионни ограничения“ чрез „комбиниран подход“, които не могат да бъдат по-малко строги от определените емисионни норми (чл. 120, ал. 2)⁶⁹. Тези индивидуални емисионни ограничения обаче могат да бъдат по-строги от емисионните норми, определени в наредбата по чл. 135, ал. 1, т. 13 (т.е. отнасящи се до допустимото съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти – б. а.), когато това е необходимо за: а) „постигане на целите за опазване на околната среда“ (чл. 122, т. 1)⁷⁰; б) използване на повърхностните води за питейно-битово водоснабдяване, непредвидено в плана за управление на речния басейн (чл. 122, т. 2).

За прилагането на тази правна мярка е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, уредени в § 1, ал. 1 от ДР: „индивидуални емисионни ограничения“ са

⁶⁹ До измененията и допълненията на закона в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.) компетентните органи, издаващи разрешение за водоползване (МОСВ, Басейновата дирекция към МОСВ или МС), както и компетентните органи, предоставящи концесия върху води – публична държавна собственост (МС), или върху води – публична общинска собственост (общинският съвет), можеха да предвидят в разрешителното или в договора за концесия „индивидуални емисионни ограничения“, които са по-строги от установените емисионни норми, когато: а) това е необходимо за осигуряване на изискванията за категорията на водния обект – чл. 122, т. 1 (т.е. за постигането на емисионните норми – б. а.); б) съществува „явна необходимост“ от използване на този обект за водоснабдяване, непредвидено в плана за управление на речния басейн (чл. 122, т. 2).

⁷⁰ В тази насока трябва да се имат предвид чл. 149а, ал. 1, т. 1 от закона, където фигурира задължение при разработването на планове за управление на водите да се определят „цели за опазване на околната среда“, както и чл. 156а (нов – ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), ал. 1 от с.з., където се доуточнява определянето на тези цели по отношение на количеството и качеството на водите.

стойностите на масата, изразена с някои специфични параметри, концентрация и/или емисионно ниво, определени в разрешителните за заустване на отпадъчни води при прилагане на комбинирания подход, които не трябва да бъдат надвишавани през даден период от време“ (т. 11)⁷¹; „емисионна норма“ са стойностите на масата, изразена чрез определени специфични параметри, концентрацията и/или нивото на емисията, които не бива да бъдат превишавани през един или през няколко периода от време“ (т. 48); „комбиниран подход“ е регулиране на заустването на отпадъчни води в повърхностни водни тела чрез едновременно прилагане на най-добрите налични техники и/или емисионни норми при източника на отпадъчни води, от една страна, и изискванията за постигане на целите за качеството на водите в повърхностното водно тяло – приемник на отпадъчните води, от друга страна; в случаите на дифузни източници на замърсяване регулирането включва при необходимост и най-добрите екологични практики“ (т. 53).

5. установяване на специални правила, свързани с опазването на подземните води от замърсяване (чл. 118а – 118з)⁷².

При реализацията на тази правна мярка е необходимо да се има предвид дефиницията на правното понятие „замърсяване“, регламентирана в § 1, ал. 1, т. 12 от ДР, където е изтъкнато, че това е „всяко пряко или непряко въвеждане във въздуха, водите или почвата в резултат на човешка дейност, на вещества или топлина, които могат да: а) бъдат вредни за човешкото здраве или за качеството на водните екосистеми, или на пряко зависещи от тях сухоземни екосистеми; б) причиняват материални вреди; в) вло-

⁷¹ Разпоредбата е изменяна – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г. В първоначалната редакция на тази разпоредба, до посоченото нейно изменение в 2006 г., фигурираше дефиниция на правното понятие „емисионно ограничение“, където беше указано, че това е „масата, изразена с някои специфични параметри, концентрация и/или емисионно ниво, които не трябва да бъдат надхвърляни през даден период от време“.

⁷² Разпоредбите на чл. 118а – 118е са новела в закона в резултат на измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), а на чл. 118ж и 118з – в резултат на измененията и допълненията му в 2010 г. (ДВ, бр. 61 от 2010 г.).

шат или възпрепятстват законоустановеното ползване на околната среда“⁷³;

6. установяване на задължение за ВиК⁷⁴ операторите по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗРВКУ да осигуряват пречистване на повърхностните води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване (чл. 119, ал. 3);

7. установяване на задължение за създаване на санитарно-охранителни зони около водовземните съоръжения за питейно-битово водоснабдяване, както и около водовземните съоръжения за минерални води, използвани за лечение, профилактика, питейно-битови цели, бутилиране, хигиенни цели, спорт и отдых (чл. 119, ал. 4, т. 2).

Редът за тяхното създаване се определя с наредба на МОСВ, МЗ и МРРБ (чл. 135, т. 6 във връзка с чл. 119, ал. 5);

8. установяване на забрана за въвеждане в експлоатация на обекти и осъществяването на дейности без пречиствателни съоръжения, освен в случаите, когато те не са необходими (чл. 127, ал. 2).

1.3. Правни мерки за опазване на водите от разхищаване

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки в тази насока по ЗВ:

⁷³ В първоначалната редакция на тази разпоредба, до измененията и допълненията на закона в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), фигурираше дефиниция на правното понятие „замърсяване на водите“, където беше посочено, че това е „прякото или непрякото въвеждане като резултат от човешка дейност на вещества, трептения и топлина във водите, които могат да бъдат опасни за човешкото здраве, водните екосистеми или за качеството на водите“. Употребата на думата „опасни“ в дефиницията трябваше да се тълкува в контекста на превишаването на установените пределно допустими норми за качество на водите. Буди недоумение подходът на законодателя да замени понятието „замърсяване на водите“ със „замърсяване“, фактически относимо и към въздуха и почвата, като се има предвид наименованието на закона. Относно правното понятие „замърсяване на водите“ вж. напр. Пенчев, Г. Правното понятие „замърсяване на водите“. – Проблеми на морското право. 1988, № 3, 58 – 70 и цитираната там литература.

⁷⁴ „ВиК“ е ноторното съкращение (абривиатура) на дейността „водоснабдяване и канализация“.

1. установяване на специални правила относно публичната и частната собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения (чл. 6 – 38).

В тази насока може да се отбележи обстоятелството, че в чл. 7 са формулирани 4 принципа на „уредбата на отношенията, свързани със собствеността върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения“. По същество става дума за правни принципи относно упражняването на правото на собственост върху водите като правен институт на водното ни право. Те са: а) „обществената значимост на водата като ценен природен ресурс“ (т. 1); б) „многоцелево използване на водите и водните обекти с оглед задоволяване на стопански интереси без вреда за обществените интереси и за съществуващи права“ (т. 2); в) „закрила на правото на собственост върху водите, водните обекти и водностопанските системи и съоръжения, доколкото с упражняването ѝ не се увреждат целостта и единството на хидроложкия цикъл и на природната водна система“ (т. 3); и г) „упражняването на правото на собственост така, че да не се нарушава технологичното единство на водностопанската система“ (т. 4)⁷⁵.

Във връзка с правото на изключителна държавна собственост върху водите като пример от практиката на КС на Република България може да бъде посочено неговото Решение № 11 от 25.09.1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г. (ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.), в което той е тълкувал чл. 18, ал. 1 от КРБ относно това дали изразът „национално значение“, употребен в тази разпоредба, се отнася до водите и горите или само до „парковете“ (в случая се имат предвид националните паркове като категория защитени природни територии – б. а.)⁷⁶. Следователно това решение е от значение

⁷⁵ Вж. относно тези принципи **Пенчев, Г.** Принципи на българското екологично право, с. 306 – 307.

⁷⁶ В *диспозитива* на това решение КС е постановил следното относно изреча „национално значение“, употребен в чл. 18, ал. 1 от КРБ, в светлината на относимостта му към водите, горите и парковете: „Изразът „национално значение“, употребен в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася само до парковете. Публичноправната значимост и всеобща ползност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени [в] чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Критериите за определянето му са от компетент-

ността на законодателя. Законите, с които тези критерии се определят, подлежат на общо основание на конституционен контрол съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията“. Същевременно в *мотивите* на решението КС е изтъкнал следните доводи в подкрепа на своето становище: „...терминът „национално значение“ от гледна точка на неговата директна правна релевантност би могъл да се отнесе единствено към парковете. Само защитените паркови територии, включително и в световната практика, обичайно се дефинират като такива с национално значение. ... изключителна държавна собственост е онази собственост на обектите и ресурсите, визирани в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, която е преценена от законодателя като такава с национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристика на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони. Със закон следва да се определи режимът не само на водите и горите, но и на подземните богатства, крайбрежната плажна ивица и републиканските пътища, защото всички тези обекти (богатства, ресурси) са разположени на един ред – те са равностойни от правна гледна точка. Законът за всеки един от тях ще конкретизира критерия за публичноправната значимост и всеобща полезност, която да обуслови изключителната държавна собственост. ... трябва законът да каже кои гори са с публичноправна значимост и всеобща полезност и представляват изключителна държавна собственост, кои от тях са общинска собственост и кои – частна. Що се отнася до водите, там вероятно законодателят ще използва опита на европейските страни, където с много малки и несъществени изключения на водите се гледа като на общонационален неделим ресурс. ... Изразът „национално значение“ се отнася само относно парковете. Извън този контекст изразът има универсално значение, вътрешно присъщо на всички обекти, упоменати в конституционния текст на чл. 18, ал. 1. То трябва да бъде определено със съответните закони, като изразът „национално значение“ бъде разбран в смисъл на национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Конституционособразността на такова законово определяне ще подлежи на проверка от Конституционния съд и тогава на общо основание може да се правят доводи дали конституционособразно е избран критерият за формулиране на общонационалната значимост на съответния обект и причисляването му към категорията на изключителната държавна собственост. Иначе изброяването на обектите и ресурсите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията без съмнение е изчерпателно и е абсолютно задължително по отношение на вида им.“ По мое мнение това становище на КС е дискуссионно – вж.

не само за правния режим на водите, но и за правния режим на горите (горските територии) и защитените (природни) територии.

Следва да се отбележи и обстоятелството, че „политиката, свързана с контрола върху техническото състояние и безопасната експлоатация на язовирните стени и на съоръженията към тях“ се провежда от ДАМТН (чл. 10, ал. 4)⁷⁷.

За прилагането на тази правна мярка е необходимо да се има предвид разпоредбата на чл. 3, където е указано, че „води на територията на страната са: 1. повърхностните води⁷⁸; 2. подземните, включително минералните води; 3. вътрешните морски води и териториалното море; 4. водите на река Дунав, река Резовска и река Тимок в рамките на държавната граница на Република България“, както и дефинициите на следните правни понятия, уредени в § 1, ал. 1 от ДР: „повърхностни води“ са водите на сушата, с изключение на подземните води, както и преходните води и крайбрежните морски води, освен по отношение на химичното състояние, в който случай се включват и вътрешните морски води и водите на териториалното море“ (т. 23)⁷⁹; „минерални води“ са подземните води от находищата, посочени в приложение № 2 към този закон, а в останалите случаи, за които има издаден сертификат и/или комплексна балнеологична оценка от Министерството на здравеопазването и/или стопанска оценка от Министерст-

Пенчев, Г. Екологично право. Обща част. 3. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2023, с. 76.

⁷⁷ Разпоредбата е новела в закона – вж. ДВ, бр. 55 от 2018 г.

⁷⁸ В първоначалната редакция на т. 1 от чл. 3 на ЗВ, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), след думите „повърхностните води“ фигурираха думите „и водите на устията на реките“, които впоследствие отпаднаха в резултат на тези изменения и допълнения.

⁷⁹ Разпоредбата е изменяна – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г. В първоначалната ѝ редакция, до посоченото изменение в 2006 г., дефиницията на това правно понятие беше формулирана в същата разпоредба така: „повърхностни води“ са всички стоящи и течащи на повърхността на сушата води нагоре по течението от границата на пресните води“. По систематични съображения дефиницията на правното понятие „подземни води“ ще бъде изтъкната по-нататък в изследването.

вото на околната среда и водите“ (т. 17)⁸⁰; „язовир“ е водно-стопанска система, включваща водния обект, язовирната стена, съоръженията и събирателните деривации, както и земята, върху която са изградени“ (т. 94)⁸¹;

2. установяване на специални правила, свързани с ползването на водите и водните обекти (чл. 39 – 49).

Сред тях фигурират редица изисквания, свързани с: а) „общото“ водоползване (чл. 41); б) правото на индивидуално „безвъзмездно водовземане“⁸² до 10 куб. м/денонощие за лични нужди (чл. 43, ал. 2); в) разрешителното за водовземане (чл. 44); г) разрешителното за ползване на воден обект (чл. 46); д) концесиите за добив на минерални води, както и за ВиК и хидроенергийни услуги (чл. 47 и 47а)⁸³; е) общите задължения на водоползвателите (чл. 48) и др.

При прилагането на тази правна мярка е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, фигуриращи в § 1, ал. 1 от ДР: „водовземането“ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти“ (т. 7); „пол-

⁸⁰ Разпоредбата е изменяна – вж. ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г. В първоначалната ѝ редакция, до посоченото изменение в 2006 г., дефиницията на това правно понятие беше формулирана в същата разпоредба така: „минерални води“ са водите от находищата, посочени в приложение № 2 към този закон, а в останалите случаи, за които има издаден сертификат и/или комплексна балнеологична оценка от Министерството на здравеопазването и/или стопанска оценка от Министерството на околната среда и водите“.

⁸¹ Разпоредбата е новела в закона, впоследствие изменяна – вж.: нова – ДВ, бр. 58 от 2015 г., изм., бр. 55 от 2018 г. Първоначалната редакция на тази дефиниция, до посоченото изменение в 2018 г. гласеше: „язовир“ е водно-стопанска система, включваща водния обект, язовирната стена, съоръженията и събирателните деривации“.

⁸² В първоначалната редакция на редица разпоредби от закона (напр. чл. 56, ал. 1, чл. 80, ал. 4, чл. 151, ал. 2, т. 2, буква „е“), до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), вместо думата „водовземане“ се използваше думата „водоползване“. Подобна замяна на тази дума, струва ми се, не беше необходима, тъй като „водовземането“ по същество е разновидност на „водоползването“.

⁸³ Субсидиарно приложение в тази хипотеза ще намери ЗК.

зване“ на водния обект“ е всяка дейност в него, която, без да е свързана с отнемане на водите му, притежава потенциал за въздействие върху режима на водите“ (т. 25).

3. установяване на разрешителен режим за „водовземане“ и за „ползване на водни обекти“ (чл. 50 – 87).

Разрешителните се издават, в зависимост от вида на водоползването, териториалното местоположение на водния обект или собствеността върху него, от МОСВ, БД към МОСВ, Агенцията за проучване и поддържане на река Дунав към МТИТС или кмета на общината (чл. 52, ал. 1), а когато се използват части от река Дунав или Черно море в границите на националната ни юрисдикция – от БД към МОСВ „след съгласие“ на МО и МТИТС (чл. 52, ал. 2).

Процедурата за издаване на тези разрешителни включва следните етапи: а) подаване на молба за издаване на разрешително; б) преценка на молбата от компетентния орган; в) обявяване на молбата, респ. обнародването ѝ в ДВ; г) подаване на ново заявление от първоначалния кандидат със или без заявления и от други евентуални кандидати за разрешително; д) издаване на разрешително или отказ за издаването му.

Реквизитите на разрешителното като стабилен административен акт от вида на облагодиястващите са изброени нелимитивно в чл. 56, ал. 1 – 4.

4. установяване на специални правила относно концесионния режим за добив на минерални води (чл. чл. 98, 101 и 102)⁸⁴;

5. установяване на специални правила, свързани с поземлените сервитути, свързани с водните обекти (чл. 103 – 115);

6. установяване на специални правила относно опазването на водите и водните обекти (чл. 116 – 136).

Сред тях фигурират изисквания, свързани с: а) определянето на съдържанието на плановете за управление на речните басейни (чл. 119)⁸⁵; б) създаването на „зони за защита на водите“

⁸⁴ Субсидиарно приложение в тази хипотеза ще намери ЗК.

⁸⁵ В първоначалната редакция на ЗВ, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г.), тази разпоредба беше посветена на категоризацията на водите с оглед на тяхното предназначение.

(чл. 119а и 119б); в) канализационните мрежи и пречиствателните станции за отпадъчни води (чл. 125) и др.

7. установяване на специални правила, свързани със защитата срещу вредното въздействие на водите (чл. 137 – 146т).

Сред тях фигурират изисквания, свързани с: а) определянето на съдържанието на тази защита, а именно: защита от наводнения⁸⁶; защита от ледови явления; защита на речните легла и бреговете на реките от ерозия; защита на бреговете от вълново въздействие; защита от опасно повишаване или понижаване на равнището на подземните води; защита на водосборните басейни от водна ерозия; защита от изкуствен самоизлив на подземни води; защита от предизвикани от морето наводнения на крайбрежни райони (чл. 137, ал. 1), като защитата се подразделя на оперативна и постоянна (чл. 138); б) аварийните планове на водостопанските системи и съоръжения, изготвяни от собствениците или ползвателите им (чл. 138а)⁸⁷; в) правомощието за Държавно предприятие „Управление и стопанисване на язовири“, създадено с чл. 139а, ал. 1 от закона⁸⁸, да извършва организацията и техническата експлоатация на язовири при спор или неяснота относно собствеността върху тях (чл. 138б)⁸⁹, както и да управлява язовирите, прехвърлени безвъзмездно в собственост от общината към държавата (чл. 139а, ал. 6)⁹⁰; г) специфичните задълже-

⁸⁶ Актуалността на проблема за защитата срещу наводненията в държавите, членки на ЕС, е изтъкната от някои полски автори, които посочват тревожните данни, че в отминалия XX век в Европа от наводнения са загинали около 10 000 души, а същевременно имуществото на 10 милиона души е било засегнато от този вид вредно въздействие на водите – вж. **Pierzgałski, E.** *Op. cit.*, p. 17.

⁸⁷ Чл. 138а е новела в закона, впоследствие изменян – вж.: нов – ДВ, бр. 80 от 2011 г., в сила от 14.10.2011 г., изм. – ДВ, бр. 53 от 2014 г.

⁸⁸ Чл. 139а е новела в закона – вж. ДВ, бр. 55 от 2018 г.

⁸⁹ Чл. 138б е новела в закона, впоследствие изменян – вж.: нов – ДВ, бр. 80 от 2011 г., в сила от 14.10.2011 г., изм. – ДВ, бр. 58 от 2015 г., изм. – ДВ, бр. 55 от 2018 г.

⁹⁰ Това правомощие е новела в закона, въведено с измененията и допълненията му в 2019 г. (ДВ, бр. 61 от 2019 г., в сила от 02.08.2019 г.). Вж. относно това държавно предприятие напр. **Тодоров, С.** Актуални проблеми в режима на язовирите. – Собственост и право, 2018, № 8, с. 41 – 42.

ния за собствениците на хидротехнически съоръжения и за някои държавни органи относно предотвратяване на вредното въздействие на водите (чл. 139, 140, 141, 142 и 145), както и специфичните изисквания относно подразделянето на язовирите с оглед на техните размери и степените на опасност при функционирането им (чл. 141а и 141б)⁹¹; д) забраните за определени дейности и действия за осигуряване на такава защита (чл. 143 и 144); е) предварителната оценка на риска от наводнения (чл. 146а – 146г)⁹²; ж) картите на районите под заплаха от наводнения и картите на районите с риск от наводнения (чл. 146д – 146з)⁹³; з) плановете за управление на риска от наводнения (чл. 146и – 146о)⁹⁴; и) информирането на обществеността относно действията по предотвратяване на наводнения (чл. 146п – 146т)⁹⁵.

При реализацията на тази правна мярка е необходимо да се имат предвид следните дефиниции на правни понятия, уредени в § 1, ал. 1 от ДР: „речно легло“ е елемент от релефа, по който временно или постоянно се формира повърхностно водно течение и включва речно корито и крайбрежните заливаеми ивици“ (т. 81); „наводнение“ е временното покриване с вода на земен участък, който обичайно не е покрит с вода, включително от реки, планински потоци и предизвикани от морето наводнения на крайбрежни райони; наводняването на земни площи от канализационни системи не е наводнение по смисъла на този закон“ (т. 87); „риск от наводнения“ е съчетанието от вероятността за наводнение и възможните неблагоприятни последици за човешкото здраве, околната среда, културното наследство, техническата инфраструктура и стопанската дейност, свързани с наводненията“ (т. 88); „заплаха от наводнение“ е вероятността от заливане на определени територии; под заплаха от наводнение са тези територии, които при настъпване на наводнение с определената вероятност остават под вода“ (т. 90).

⁹¹ Тези членове са новела в закона – вж. ДВ, бр. 55 от 2018 г.

⁹² Тези членове са новела в закона – вж. ДВ, бр. 61 от 2010 г.

⁹³ Тези членове също са новела в закона – вж. ДВ, бр. 61 от 2010 г.

⁹⁴ И тези членове са новела в закона – вж. ДВ, бр. 61 от 2010 г.

⁹⁵ Тези членове също са новела в закона – вж. ДВ, бр. 61 от 2010 г.

8. установяване на специални правила относно органите за управление на водите (чл. 148 – 156).

Държавната политика за управление на водите се провежда („осъществява“) от МОСВ, като в случаите на управление на трансгранични води в българския им участък – съвместно с министъра на външните работи (чл. 150, ал. 1 и чл. 151, ал. 2, т. 2, б. „а“), а басейновото управление на водите се провежда от БД към МОСВ (по арг. от чл. 153). Освен това Народното събрание е оправомощено да приема „Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор“ (чл. 151, ал. 1)⁹⁶.

При реализацията на тази правна мярка е необходимо да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, фигуриращи в § 1, ал. 1 от ДР: „трансгранични води“ са повърхностни или подземни води, които пресичат границата между Република България и една или повече съседни държави“ (т. 29)⁹⁷; „управление на водите“ включва дейностите по използване, опазване и възстановяване на водите, както и дейностите по предпазването от вредното им въздействие“ (т. 30);

9. установяване на специални правила относно специализираните карти, регистри и информационни системи за водите и за водностопанските системи и съоръжения (чл. 176 – 181).

Те се отнасят до собствеността върху водите, състоянието на водните обекти („тела“) и до водностопанските системи и съоръжения (чл. 176, ал. 1) и се водят от директорите на БД към МОСВ или от МРРБ в зависимост от конкретната законоустановена хипотеза (чл. 178, ал. 1)⁹⁸.

⁹⁶ Разпоредбата е новела в закона – вж. ДВ, бр. 18 от 2005 г., в сила от 20.01.2005 г. Във връзка с прилагането ѝ вж. Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България, приета с решение на Народното събрание от 21.11.2012 г. (ДВ, бр. 96 и 97 от 2012 г.).

⁹⁷ В първоначалната редакция на тази разпоредба от ЗВ, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), беше дефинирано правното понятие „трансгранични реки“ по следния начин: „трансгранични реки“ са реките, които пресичат държавната граница“.

⁹⁸ В първоначалната редакция на закона, до измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), тези разпоредби се отнасяха до воденето на водностопански кадастър, който осигуряваше дан-

10. установяване на специални правила за воденето на (водностопански – б. а.) регистри⁹⁹ (чл. 182 – 184).

Те се отнасят до разрешителните за водоползване, концесионните договори, кладенците и обектите за общо водоползване и се водят от органите на централна или местна администрация в зависимост от конкретната законоустановена хипотеза.

11. установяване на специални правила, свързани с разрешителния режим за извеждането от експлоатация или ликвидацията на язовири и съоръженията към тях (чл. 190в)¹⁰⁰, като разрешенията се издават от председателя на ДАМТН;

12. установяване на специални правила, свързани с управлението, планирането и изграждането на ВиК системи, предоставянето на ВиК услуги, Единната информационна система за ВиК услуги и регистрирането на асоциации по ВиК и на ВиК оператори (чл. 198а – 198х)¹⁰¹.

2. Правни мерки по някои други закони

По-долу накратко ще бъдат изтъкнати правни мерки по някои други закони, които могат да намерят субсидиарно приложение в разглежданата област.

2.1. Правни мерки по ЗМПВВППРБ

От значение за разглежданата област може да се изтъкне една правна мярка, а именно установяване на специални правила относно опазването на морската среда (чл. 53 – 59).

ни за собствеността и състоянието на водните обекти и за водностопанските системи и съоръжения (чл. 176, ал. 1) и се водеше се от БД към МОСВ, като данните се обобщаваха в МОСВ (чл. 178). Впоследствие, до измененията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 103 от 2013 г.), тези карти, регистри и информационни системи се водеха от БД при МОСВ.

⁹⁹ Относно разликата между разрешителен и регистрационен режим вж. напр. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. 2. акт. изд. по АПК от 2018 г. С., Сиела, 2018, с. 281 и цитираната там литература.

¹⁰⁰ Член 190в е новела в закона – вж. ДВ, бр. 55 от 2018 г.

¹⁰¹ Тези членове са новела в закона, свързана с измененията и допълненията му в 2009 г. (ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 24.09.2009 г.).

2.2. Правни мерки по ЗРВКУ

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат споменати следните правни мерки по този закон:

1. установяване на задължение за МС да приема „отраслова стратегия за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България“ за период не по-малък от 10 години (чл. 4, ал. 2)¹⁰²;

2. установяване на специални правила, свързани с регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги, като компетентният орган в тази насока е Комисията за енергийно и водно регулиране (чл. 5 – 8);

3. установяване на специални правила относно регулирането на качеството на водоснабдителните и канализационните услуги (чл. 9 – 11);

4. установяване на специални правила, свързани с регулирането на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (чл. 12 – 20);

5. установяване на специални правила относно контрола върху водоснабдителните и канализационните услуги (чл. 21 – 28);

6. установяване на специални правила, свързани с поддържането на информационна система за водоснабдителните и канализационните услуги (чл. 29 – 30).

2.3. Правни мерки по ЗСН

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки по този закон, които имат значение в разглежданата област:

1. изчерпателно изброяване на видовете дейности, за извършването на които се създават сдружения за напояване (чл. 3);

2. установяване на специални правила, свързани с взаимоотношенията на сдруженията с доставчиците на вода и с водоползвателите, които не са членове на сдружението (чл. 56 – 64).

¹⁰² Вж. Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за периода 2014 – 2023 г., приета с Решение на МС № 269 от 07.05.2014 г. (необнародвано). – В: Министерство на регионалното развитие и благоустройството (<http://www.mrrb.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/b9603ed612b5911606816d30f897dd80.pdf>).

2.4. Правни мерки по ЗЗ

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки по този закон, имащи значение в разглежданата област:

1. установяване на специални правила, свързани с осигуряването на „здравословна жизнена среда“ (чл. 31 – 48);
2. установяване на специални правила относно защита на здравето на гражданите при извършване на дейности с азбест и азбестосъдържащи материали (чл. 73 – 74);
3. прилагане на ПАМ (чл. 38).

От значение за разглежданата проблематика са следните техни проявни форми:

а) даване на задължителни предписания при неспазване на „здравните изисквания в обекти с обществено предназначение или при извършване на дейности със значение за здравето на човека“ и определяне на срок за отстраняване на нарушенията (чл. 38, ал. 1).

Тези ПАМ са възстановителни и се налагат от държавните здравни инспектори към органите на МЗ.

б) спиране на експлоатацията на обекта или на части от него или спиране на съответната дейност до отстраняване на нарушенията при неизпълнение на задължителните предписания в определения срок (чл. 38, ал. 2), като тези ПАМ са преустановителни и се прилагат от директора на регионалната здравна инспекция към МЗ.

Логическото тълкуване на посочените разпоредби може да ни доведе до извода, че те се отнасят и до изискванията за качество на водите.

2.5. Правни мерки по ЗОЗЗ

Сред кръга на правните мерки по този закон в разглежданата област могат да бъдат споменати:

1. установяване на задължение за собствениците на земеделските земи да не нанасят вреди на качеството на повърхностните и подземните води при ползването на тези земи (чл. 5, ал. 1);
2. установяване на забрана за използване за напояване на води, „които съдържат вредни вещества и отпадъци над допустимите норми“ (чл. 6, ал. 2).

2.6. Правни мерки по ЗЗТ

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат посочени следните правни мерки по този закон:

1. посочване на „водните площи“ (т.е. водите и водните обекти по смисъла на ЗВ – б. а.) като един от основните компоненти на защитените (природни) територии (чл. 6, ал. 1);

2. установяване на задължение разпоредбите на ЗЗТ да се прилагат за всички защитени (природни) територии независимо от собствеността върху „водните площи“ в тях (чл. 7, ал. 1);

3. установяване на задължение определянето на забраните и ограниченията за извършване на дейности в границите на вътрешния пояс от санитарно-охранителните зони (около водоземните съоръжения за питейно-битово водоснабдяване, както и около водоземните съоръжения за минерални води, използвани за лечение, профилактика, питейно-битови цели, бутилиране, хигиенни цели, спорт и отдих – б. а.), попадащи в защитени (природни) територии, да се извършва по реда на ЗВ (чл. 7, ал. 2)¹⁰³;

4. установяване на специални правила относно предназначението и режима на опазване и ползване на защитените (природни) територии (чл. 16 – 34);

5. установяване на специални правила, свързани с обявяването и промените в защитените (природни) територии (чл. 35 – 45);

6. установяване на специални правила относно управлението и охраната на защитените (природни) територии (чл. 46 – 73);

7. установяване на специални правила, свързани с финансирането на дейности в защитените (природни) територии (чл. 74 – 77).

2.7. Правни мерки по ЗБР

Може да се отбележи една правна мярка по този закон, която има значение за разглежданата област, а именно установяване на специални правила, свързани с „Националната екологична мрежа“ (чл. 3 – 34).

¹⁰³ Тази разпоредба е новела в ЗЗТ, въведена с измененията и допълненията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.).

2.8. Правни мерки по ЗЛР

От значение за разглежданата област може да бъде спомената една правна мярка по този закон, а именно установяване на специални правила за опазване на лечебните растения, намиращи се във водите и водните обекти (чл. 19).

2.9. Правни мерки по ЗУТ

Сред кръга на правните мерки по този закон могат да бъдат отбелязани следните правни мерки от значение за разглежданата проблематика:

1. установяване на специални правила, свързани с основите на устройството на територията (чл. 1 – 98);
2. установяване на специални правила относно устройственото планиране на територията, инвестиционното проектиране и разрешаването на строителство (чл. 99 – 179).

2.10. Правни мерки по ЗОПОЕЩ

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки по този закон, имащи значение в разглежданата област:

1. дефиниране на правното понятие „екологични щети“, в което са включени и щетите върху водите (чл. 4, ал. 1, т. 2)¹⁰⁴;
2. установяване на специални правила, свързани с правомощията на органите на изпълнителната власт за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети (чл. 6 – 14).

В тази насока са уредени правомощията на МОСВ, регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) към МОСВ, БД към МОСВ, дирекциите на националните паркове към МОСВ, ИАОС и областните управители.

3. установяване на специални правила относно публичния регистър на операторите на инсталации и съоръжения, извършващи

¹⁰⁴ Чл. 4, ал. 1 от този закон гласи: „Екологични щети по смисъла на този закон са щетите върху: [...]“

2. (изм. – ДВ, бр. 101 от 2015 г., в сила от 22.12.2015 г.) води, които причиняват значително отрицателно въздействие върху:

а) екологичното, химичното или количественото състояние или екологичния потенциал на повърхностните и подземните води по смисъла на Закона за водите, с изключение на отрицателните ефекти, при които се прилага чл. 156е от Закона за водите [...]“.

дейности по приложение № 1, както и относно предоставянето на информация (чл. 15 – 19);

4. установяване на специални правила, свързани с превантивните и „оздравителните“ мерки за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (чл. 20 – 36);

5. установяване на специални правила относно имуществената отговорност и финансово-икономическата организация (чл. 37 – 46);

6. установяване на специални правила, свързани с искането на съответните физически или юридически лица до компетентния орган за предприемане на действия (оздравителни мерки) (чл. 47 – 48);

7. установяване на специални правила относно сътрудничеството с други държави и докладването до Комисията на ЕС (чл. 49 – 55);

8. установяване на специални правила, свързани с контрола за прилагането на превантивните и оздравителните мерки в тази насока (чл. 56 – 58).

2.11. Правни мерки по ЗУО

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки по този закон от значение в разглежданата област:

1. установяване на специални правила, свързани с изискванията за събиране, превоз и третиране на отпадъците (чл. 29 – 43);

2. установяване на специални правила, свързани с разрешителния режим и контрола върху дейности по отпадъците (чл. 67 – 125).

2.12. Правни мерки по ЗХ

Този закон урежда обществените отношения, свързани с производството, преработката и дистрибуцията на натурални минерални, трапезни и изворни води (по арг. от чл. 1, ал. 1, т. 8). В тази насока е необходимо да се имат предвид предимно разпоредбите на, от една страна, чл. 23 – 42 – относно регистрацията на обекта, като компетентният орган е РЗИ към МЗ (чл. 23, ал. 2, т. 2), а, от друга страна, чл. 65 – 77 – относно специфичните изисквания към тези води, като компетентният орган в тази насока е МЗ или оправомощен от него зам.-министър (чл. 67, ал. 1). С чл. 117, ал. 1 е създаден Национален съвет по храните като „постоя-

нен консултативен орган“ към МС, а неговите правомощия са изброени изчерпателно в чл. 119.

2.13. Правни мерки по ЗООС

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат посочени следните правни мерки по този закон:

1. установяване на общи правила за опазване на водите (чл. 35 – 38).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) общо задължение използването на водите и водните обекти да се основава на „дългосрочна държавна политика“ (чл. 35, ал. 1); б) общо задължение дългосрочната държавна политика по опазване на водите и водните обекти да се основава на „рационалното управление на водите“ на национално и басейново равнище с основна цел постигане на добро състояние на всички води – подземни и повърхностни, за осигуряване на необходимата по количество вода за: аа) питейно-битовите нужди на сегашните и бъдещите поколения; бб) благоприятното състояние и развитие на екосистемите и влажните зони; вв) стопанските и социалните дейности (чл. 35, ал. 2); в) очертаване на съдържанието на правното понятие „използване на водите и водните обекти“ чрез изтъкване на следните дейности: водовземане¹⁰⁵ и ползване на водни обекти (чл. 36, ал. 1); г) отбелязване на начините, по които се извършва „използването на водите и водните обекти“, а именно: аа) без разрешително; бб) с разрешително; вв) чрез предоставяне на концесия (чл. 36, ал. 2); д) общо задължение, когато правото на използване на водите и водните обекти се предоставя чрез „различни режими“ на един и същи титуляр, да се прилага по-тежкият режим (чл. 36, ал. 3); е) общо задължение водовземането и ползването на водните обекти да е свързано с осигуряването на минимално допустимия отток в реките¹⁰⁶ (чл. 36, ал. 4); ж) общо задължение опазва-

¹⁰⁵ В първоначалната редакция на тази разпоредба от ЗООС, до измененията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), вместо думата „водовземане“ се използваше думата „водоползване“, която смятам за по-получлива за употреба в закона.

¹⁰⁶ В първоначалната редакция на тази разпоредба от закона, до измененията му в 2006 г. (ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.), вместо думите

нето на водите и водните обекти да осигурява: аа) баланса между експлоатацията на водите и естественото им възстановяване (чл. 37, т. 1); бб) съхраняването и подобряването на качеството на повърхностните и на подземните води (чл. 37, т. 2); з) общо задължение използването на водите и водните обекти да се извършва при условията и по реда на ЗООС и на специалните закони (чл. 38).

2. установяване на общи правила за опазване на околната среда от замърсяване с азбест (чл. 59а)¹⁰⁷.

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) правомощие за МОСВ, съгласувано с МЗ, да определя с наредба: аа) изискванията и мерките за предотвратяване и намаляване на замърсяването на водите с азбест; бб) методите и процедурите за определяне на концентрацията на неразтворени вещества в отпадъчни води, съдържащи азбест; вв) случаите, в които се допускат изключения от изискванията и мерките, свързани с предотвратяване и намаляване на замърсяването на водите с азбест (ал. 1, точки 1, 3 и 4); б) правомощие за МОСВ да разреши използването на методи и процедури извън определените в наредбата по ал. 1, ако осигуряват получаването на еквивалентни данни и резултати (ал. 2).

3. предоставяне на КР за изграждането и експлоатацията на нови и експлоатацията на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение № 4 към закона, включително тяхното разширение, водещо до съществено изменение в експлоатацията им, както и за такива извън обхвата на приложение № 4 към с.з., но по молба на съответните оператори, като тези разрешителни се издават от изпълнителния директор на ИАОС към МОСВ (чл. 117 – 129)¹⁰⁸;

„минимално допустимия отток в реките“ бяха употребени думите „необходимия минимален екологичен воден отток във водните течения“.

¹⁰⁷ Те са установени в резултат на измененията и допълненията на ЗООС в 2004 г. (ДВ, бр. 70 от 2004 г.) чрез обособяването на нов раздел VIII към глава трета.

¹⁰⁸ До измененията и допълненията на закона в 2011 г. (ДВ, бр. 42 от 2011 г.) компетентните органи за издаване на тези разрешителни бяха съответно МОСВ и РИОСВ. Замяната на МОСВ и РИОСВ с ИАОС като компетентен орган буди недоумение и трудно би могла да се окаже като правилен

4. екологична оценка (чл. 81 – 91)¹⁰⁹;
5. оценка на въздействието върху околната среда (чл. 81 – 83 и чл. 92 – 102)¹¹⁰;
6. право на информация за околната среда (чл. 17 – 31)¹¹¹;
7. право на Национална система за мониторинг на околната среда (чл. 143 – 147).

Тя се ръководи от МОСВ чрез ИАОС, с изключение на компонента ѝ относно мониторинга на шума в околната среда, който се ръководи от МЗ¹¹².

8. право на предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60 – 64)¹¹³;

9. право на Национален доверителен екофонд (чл. 66 – 68)¹¹⁴;

10. разработване и утвърждаване на стратегии и програми за опазване на околната среда (чл. 75 – 80)¹¹⁵.

Като пример в тази насока е необходимо да се изтъкне Стратегията за единно управление на водите в Република България (институционални аспекти), одобрена с т. 13.1. от Решение по протокол № 84 на МС от 17.11.1997 г. (необнародвана).

11. право на Национална схема за управление по околната среда и одитиране (чл. 132 – 136 и чл. 142)¹¹⁶;

подход, защото за толкова важни и сложни по характер разрешителни, каквито са комплексните (в случая – в хипотезата на чл. 117, ал. 1 и 2 от ЗООС – б. а.) компетентен орган трябваше да си останат МОСВ и РИОСВ. Освен това недоумение буди и подходът на законодателя два отделни органа (т.е. ИАОС и РИОСВ) да са оправомощени съответно за издаването и контрола върху изпълнението на условията на разрешителните, вместо по-правилния според мен подход този орган да е само един, и то органът, издаващ разрешителното. Вж. за повече подробности в тази насока **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. 3. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2023, 298 – 303.

¹⁰⁹ За повече подробности вж. пак там, 267 – 276.

¹¹⁰ Вж. за повече подробности пак там, 249 – 266.

¹¹¹ За повече подробности вж. пак там, 277 – 291.

¹¹² Вж. за повече подробности пак там, 292 – 297.

¹¹³ За повече подробности вж. пак там, 312 – 313.

¹¹⁴ Вж. за повече подробности пак там, 313 – 314.

¹¹⁵ За повече подробности вж. пак там, 144 – 149.

¹¹⁶ Вж. за повече подробности пак там, 304 – 307.

12. право на Национална схема за екомаркировка (чл. 132 и чл. 137 – 142)¹¹⁷;

13. прилагане на ПАМ (чл. 158 – 161)¹¹⁸.

III. Юридическа отговорност за нарушаване на законодателството за опазване на водите

1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 200 – 202а от ЗВ¹¹⁹.

2. Гражданска отговорност

По отношение на този вид юридическа отговорност е необходимо да бъдат направени някои разграничения, свързани с аспекта на опазването на водите, т.е. дали става дума за тяхното качествено или количествено състояние.

2.1. Гражданска отговорност за опазване на водите от замърсяване

Тя е деликтна и се осъществява по общия гражданскоправен ред на основание чл. 202 от ЗВ и чл. 46 – 54 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД – ДВ, бр. 275 от 1950 г., изм. и доп.)¹²⁰.

¹¹⁷ За повече подробности вж. пак там, 308 – 310.

¹¹⁸ Вж. за повече подробности пак там, 124 – 127 и цитираната там литература.

¹¹⁹ Вж. в тази насока напр. **Пенчев, Г.** Относно усъвършенстването на правната уредба на административнонаказателната отговорност за опазване на водите в Република България. – Правна мисъл, 1996, № 2, 59 – 63.

¹²⁰ Вж. напр. за повече подробности относно гражданската деликтна отговорност за вреди по ЗВ: **Голева, П.** Деликтно право (Непозволено увреждане). IV. прераб. и доп. изд. С., Нова звезда, 2018, с. 221; **Голева, П.** Развитие на понятието за противоправност при непозволено увреждане. – В: Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. XVIII. Актуални правни проблеми. С., БАН-ИДП, 2019, с. 104, а по ЗОПОЕЩ: **Голева, П.** Деликтно право, Цит. съч., 221 – 244; **Голева, П.** Развитие на понятието за противоправност при непозволено увреждане, 104 – 121, като анализът на автора по този закон е относим и към правния режим на опазването на почвата, на защитените природни територии и на биологичното разнообразие.

2.2. Гражданска отговорност за опазване на водите от разхищаване

Тя има две разновидности – деликтна и договорна.

2.2.1. Деликтна отговорност

Уредени са 3 хипотези на такава отговорност.

Първата от тях е уредена в чл. 202 от ЗВ и чл. 46 – 54 от ЗЗД и се осъществява по общия гражданскоправен ред¹²¹.

Втората от тях е специална спрямо предходната и е уредена в чл. 35, ал. 4 от ЗВ при субсидиарно приложение на чл. 46 – 54 от ЗЗД. Става дума за случаи, при които се налага водовземане на изворни води от имот – частна собственост на физическо или юридическо лице, и липсва друга възможност за задоволяване на питейно-битовото водоснабдяване на района, като в резултат от съответните дейности са настъпили вреди за частния собственик.

Третата от тях също е специална спрямо първата хипотеза и е уредена в чл. 36, ал. 3 от ЗВ при субсидиарно приложение на чл. 46 – 54 от ЗЗД. Тя се отнася до случаи, при които се налага извършване на проучване за наличие на подземни води в имот – частна собственост на физическо или юридическо лице, като в резултат от съответните дейности са настъпили вреди за частния собственик.

2.2.2. Договорна отговорност

В тази насока също са възможни 3 хипотези.

Първата от тях е свързана с нарушаване на договор за възлагане на концесия върху води, водни обекти, водностопански системи и съоръжения (по арг. от чл. 120 – 154 от ЗК).

Втората от тях е регламентирана в чл. 34, ал. 2 от ЗВ и е свързана с дейности по проучване и добив на подземни води и водовземане на изворни води в имот – частна собственост на физическо или юридическо лице. За целта се сключва писмен договор между компетентния орган (издаващ разрешителното за водоползване – б. а.) и собственика на имота.

Третата от тях е регламентирана в чл. 103, ал. 2 от ЗВ и е свързана с учредяване, чрез договор, на поземлен сервитут за полз-

¹²¹ Вж. и в тази насока предходната бележка под линия в частта ѝ относно гражданската деликтна отговорност по ЗВ.

ване на воден обект. За целта се сключва договор между собствениците на двата недвижими имота – служещия и господстващия.

3. Екологоправна имуществена отговорност

Тя е регламентирана в чл. 200 – 202а от ЗВ, когато правонарушител е юридическо лице.

4. Наказателна отговорност

И по отношение на този вид юридическа отговорност е необходимо да бъдат на направени някои разграничения, свързани с аспекта на опазването на водите, т.е. дали става дума за тяхното качествено или количествено състояние¹²².

4.1. Наказателна отговорност за опазване на водите от замърсяване

В разглежданата насока пряко приложение могат да намерят следните разпоредби от НК: чл. 352 (значително наднормено – б. а. – замърсяване на водите); чл. 352а, ал. 1 – 4 (значително наднормено – б. а. – замърсяване на морските води с петролни продукти и деривати или с вредни течни вещества в наливно състояние, определени в международно съглашение, в което участва Република България); чл. 353, ал. 1 – 3 (пускане в експлоатация на предприятие или ТЕЦ преди поставянето в действие на пречиствателните му съоръжения); чл. 353а (укриване или разгласяване на невярна информация за състоянието на водите).

Косвено приложение може да намери чл. 349 („туряне“ или примесване на опасен за живота или здравето предмет в кладенец, извор, водопровод или в друго приспособление, предназначено за общо ползване, откъдето или с което се черпи вода за пиене). Въп-

¹²² В по-общ контекст относно наказателноправната защита на водите в Република България, т.е. относно опазването им както от замърсяване, така и от разхищаване, вж. напр. **Атанасова, Д.** Наказания и административни санкции в законодателството по опазване и управление на водите. – В: Научни четения на тема: „Санкциите в правото“. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019, 566 – 577; **Атанасова, Д.** Проблеми, свързани с приложението на съставите от НК, осигуряващи защита на водите в Република България. – e-journal VFU, Юридически науки, 2022, № 18 (извънреден), 197 – 206 (<https://ejournal.vfu.bg/bg/law.html#>).

реки че това деяние би могло да се окачестви по-скоро като престъпление против „народното здраве“ (т.е. здравеопазването), то засяга практически и качеството на водите¹²³.

4.2. Наказателна отговорност за опазване на водите от разхищаване

В разглежданата насока могат да намерят приложение следните разпоредби на НК: чл. 216а (неправомерно нарушаване на целостта на съоръжения или обекти от водоснабдителна или канализационна система, с което се създават условия за отклоняване на вода или отвеждане на отпадъчна вода); чл. 234в (неправомерно присъединяване към водоснабдителна или канализационна система, или неправомерно въздействие върху уредите за търговско измерване на вода или отведена отпадъчна вода, с което се създават условия за непълното отчитане на потребената вода или на отведената отпадъчна вода); чл. 334 и 335 (умишлено или непредпазливо причиняване на наводнение); чл. 353а (укриване или разгласяване на невярна информация за състоянието на водите); чл. 353ж (незаконно изграждане на водовземно съоръжение или съоръжение за използване

¹²³ Вж. за повече подробности относно наказателната отговорност **Атанасова, Д.** Наказателноправна защита на водите от замърсяване според чл. 352 от Наказателния кодекс. – Право, политика, администрация, 2022, Т. 9, № 2, 8 – 19 (<https://lpajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2022/09/Daniela-Atanasova-br.9-2.pdf>). **Василев, Н.** – В: **Ценков, Ц., Н. Василев, В. Петров, Б. Йотов.** Наказателно право на НРБ (Особена част). Т. втори. С., Висш институт „Г. Димитров“ – МВР, 1987, 95 – 99; **Гунева, М.** – В: **Гунева, М., Л. Новиков, С. Стойков, М. Гензов, Г. Кузманов.** Престъпления против околната среда. Ръководство. С., Фабрика за книги, импринт на БГ книга ЕАД, 2015, 118 – 128; **Пенев, Й.** Наказателноправна характеристика на екологичните престъпления. – В: Академия на МВР. Годишник. 2006, т. 21, 45 – 47, 51 – 55; **Пенчев, Г.** Система и обща характеристика на престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс (субект, форма на вината, наказания). – Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България. 2010, № 4, 10 – 27 и цитираната там литература; **Пенчев, Г.** Престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс в светлината на екологичното законодателство на Република България: някои особености на изпълнителното деяние. – Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България. 2011, № 1, 61 – 85 и цитираната там литература.

на повърхностни или подземни води); чл. 353з (незаконно използване на минерална вода за стопанска дейност)¹²⁴.

Заклучение

Накрая в резултат на разгледаната правна уредба може да се направят няколко по-обща извода.

Първо, ефективното прилагане за законодателството по опазване на водите, в аспекта им на опазване от замърсяване, неминуемо ще спомогне за решаването на два значими не само на национално, но и на световно равнище екологични проблеми: а) снабдяването на населението с вода, отговаряща на необходимото качество за питейно-битови цели с оглед на поддържането на добро здравословно състояние; б) осигуряване на необходимото качество на водите, необходимо за развитието на промишлеността, селското стопанство и туризма¹²⁵.

¹²⁴ Вж. за повече подробности относно наказателната отговорност в тази насока: **Василев, Н.** Цит. съч., 52 – 53; **Гунева, М.** Цит. съч., 126 – 128, 141 – 142; **Пенев, Й.** Цит. съч., 54 – 55, 61 – 64; **Пенчев, Г.** Система и обща характеристика на престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс (субект, форма на вината, наказания), 10 – 27 и цитираната там литература; **Пенчев, Г.** Престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс в светлината на екологичното законодателство на Република България: някои особености на изпълнителното деяние, 59 – 61, 69 и цитираната там литература.

¹²⁵ За повече подробности относно българското законодателство по опазване на водите от замърсяване вж. напр. **Божанов, С.** Законодателна уредба в областта на околната среда. С., Арго Пбблишинг, 2006, 186 – 190; **Наумова, С.** Основни въпроси на екологичното право. 2. прераб. и доп. изд. С., БАН-ИДП, 2012, 197 – 199; **Пенчев, Г.** Контролът за опазване на водите от замърсяване. – Съвременно право, 1993, № 6, 74 – 79; **от него.** Екологично право. Специална част. 3. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2023, 77 – 82; **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания), 139 – 148, 162 – 183, а за законодателството на някои други държави в разглежданата област – напр. **Бринчук, М.** Экологическое право. Москва, Городец, 2009, 296 – 300; **Бринчук, М.** Экологическое право: объекты экологических отношений, 76 – 83; **Робинсон, Н.** Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. Москва, Прогресс, 1990, 24 – 26, 327 – 390; **Howarth, W.** Making Water Polluters Pay: England and Wales. – Environmental Liability, 1994, № 2, Vol. 2, 29 – 37; **Howarth, W.** Legal Approaches to the Prevention of Agricultural Water Pollution in England

Второ, ефективното прилагане на законодателството по опазване на водите от разхищаване ще спомогне за решаването на друг значим, също на световно равнище, екологичен проблем, а именно преодоляването на опасността от недостиг на достатъчно количество питейни (сладки) води, необходими за различните видове водоползване¹²⁶.

Трето, за успешното решаване на водните проблеми на Република България на фона на все по осезаемото изменение на климата в глобален мащаб е необходимо ЗВ да бъде изменен главно в 2 насоки, а именно: а) всички видове води в страната да бъдат обявени за изключителна държавна собственост; б) само едно министерство да упражнява контрол както върху опазването на водите от замърсяване, така и от разхищаване, вкл. да издава разрешителни както за отделните видове водоползване, така и за изхвърлянето на вредни вещества във водите и водните обекти, като по мое

and Wales. – Drake Law Review, 1997, № 1, Vol. 45, 197 – 217; **Hughes, D.** Environmental Law. 2nd Edition. London, Butterworths, 1992, 371 – 378, 389 – 413; **Shelton, D., A. Kiss.** Judicial Handbook on Environmental Law. Nairobi, UNEP, 2005, 66 – 70.

¹²⁶ За повече подробности относно българското законодателство по опазване на водите от разхищаване вж. напр. **Божанов, С.** Цит. съч., с. 187 – 189; **Наумова, С.** Цит. съч., 199 – 201; **Пенчев, Г.** Правни средства за рационално използване на водите в Република България. – Юридически сборник. Бургас, 1995, Т. 3, 122 – 178; **Пенчев, Г.** Сравнителноправен анализ на водното законодателство на някои страни, членки на Европейския съюз, във връзка със законопроекта за водите на Република България. – Правна мисъл, 1999, № 2, 3 – 17; **Пенчев, Г.** Екологично право. Специална част, 82 – 92; **Стайнов, П.** Водите и собствеността върху тях, 153 – 163; **Стайнов, П.** Правото върху водата днес. – Юридически преглед, 1928, № 7 – 9, 289 – 296; **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания), 140 – 146, 148 – 149, 155 – 157, а за законодателството на някои други държави в разглежданата област – напр. **Бринчук, М.** Екологическое право, 296 – 300; **Бринчук, М.** Екологическое право: объекты экологических отношений, 76 – 83; **Европейская экономическая комиссия.** Законодателство в области подземных вод в регионе ЕЭК. Нью-Йорк: ООН, 1986, 44 с.; **Колбасов, О.** Право водопользования промышленных предприятий. – Советское государство и право, 1969, № 2, 88 – 96; **Робинсон, Н.** Цит. съч., 388 – 390; **Abstraction and Use of Water. A Comparison of Legal Regimes.** New York, United Nations, 1972, 254 pp.; **Hughes, D.** Op. cit., 389 – 391, 409 – 411; **Shelton, D., A. Kiss.** Op. cit., 66 – 68.

мнение това трябва да бъде МОСВ. Същевременно е необходимо МОСВ да бъде преименувано в „Министерство на околната среда“ в някоя от следващите структурни промени в МС, защото ноторно е, че водите са компонент на околната среда и не е логично добавянето на думите „и водите“ към думите „Министерство на околната среда“ в наименованието на това министерство.

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

НАУЧНИ ТРУДОВЕ

кн. 7, том 5, 2023

ПРАВО

Коректор: Жанет Желязкова

Предпечатна подготовка: Цветелина Сотирова

Печат и подвързия: Пловдивско университетско издателство

Пловдив, 2024

ISSN 0861-3184