

# **СЪВРЕМЕННО ПРАВО**

**4' 2001**

# СЪДЪРЖАНИЕ

## СТАТИИ

<b>Борис Спасов</b> — Един неуспял опит за ревизия на Конституцията .....	7
<b>Емил Мингов</b> — За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител .....	15
<b>Огнян Варадинов, Теодора Механджийска</b> — Правна уредба на рекламата .....	29
<b>Златка Сукарева</b> — Форма и разновидности на общите условия на договорите .....	45
<b>Георги Митов</b> — Процесуални проблеми в производството по дела за престъпления по член 227б НК .....	55

## ДИСКУСИИ

<b>Златимир Орсов</b> — Придобивни основания по Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти .....	63
--	----

## МЛАДИ АВТОРИ

<b>Яна Костадинова</b> — Правото на информация според измененията в Кодекса на труда в светлината на социалното право на Европейския съюз .....	76
--	----

## КРИТИКА И НАУЧЕН ЖИВОТ

<b>Стефка Наумова</b> — Оригинален принос в теорията на правото .....	89
---	----

## IN MEMORIAM

<b>Цанка Цанкова</b> — В памет на проф. Лиляна Ненова .....	94
---	----

НОВОИЗЛЯЗЛА ПРАВНА ЛИТЕРАТУРА .....	98
-------------------------------------	----

В редакцията се приемат материали, не по-големи от 17 стандартни машинописни страници (30 реда по 60 знака всеки), в два екземпляра и при възможност със запис на дискета. Всяка статия трябва да е придружена от кратка анотация на български и английски език, до 20 машинописни реда. Ръкописи не се връщат и не се рецензират. Хонорари се изплащат всеки работен ден в офиса на издателство „СибИ“ на пл. „Славейков“ 4, ет. 4, стая 412. За справки — тел. 9870141.

## СЪВРЕМЕННО ПРАВО

Год. XII, Кн. 4, София 2001  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
Юридически факултет  
Издателство „СИБИ“

## РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

проф. Георги Петканов (гл. редактор), доц. Лазар Груев (зам.-гл. редактор),  
доц. Пламен Панайотов (секретар), доц. Дончо Хрусанов, доц. Димитрина  
Милкова, проф. Евгени Танчев, проф. Красимира Средкова, проф. Огнян Герджиков,  
гл. ас. Ружа Иванова, проф. Тодор Тодоров, Тоньо Железчев

**Адрес:** Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически  
факултет, каб. 236, тел. 9434806, бул. „Цар Освободител“ 15, 1040, София

© Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
Юридически факултет  
© Издателство „СИБИ“  
2001

**Адрес на издателството:** 1000 София, пл. „Славейков“ № 4, ет. IV, офис 405  
тел. 9870141, факс 9875709  
e-mail: [sibi@sibi.bg](mailto:sibi@sibi.bg)

## CONTENTS

### ARTICLES

<b>Boris Spassov</b> — An Unsuccessful Attempt to Revise the Constitution .....	7
<b>Emil Mingov</b> — On the State of the Legal Regulation of the Public Administration and the Civil Servant .....	15
<b>Ognjan Varadinov, Teodora Mehandjiiska</b> — Legal Regulation of Advertising .....	29
<b>Zlatka Sukareva</b> — Form and Variety of the Common Terms and Conditions in Contracts .....	45
<b>Georgi Mitov</b> — Procedural Problems in Proceedings on Criminal Trials According to Art. 227b of the Penal Code .....	55

### DISCUSSIONS

<b>Zlatimir Orsov</b> — Real Estate Acquiring grounds by the Law for Compensation the Nationalized Real Estate Owners (LCNREO) .....	63
---	----

### YOUNG AUTHORS

<b>Iana Kostadinova</b> — The Right to Information .....	76
--	----

### REVIEWS AND SCIENTIFIC LIFE

<b>Stefka Naumova</b> — Original Contribution to the Theory of Law .....	83
--	----

### IN MEMORIAM

<b>Tsanka Tsankova</b> — In Memoriam of Prof. Liliana Nenova .....	89
--	----

NEWLY PUBLISHED LAW BOOKS .....	98
---------------------------------	----

## CONTEMPORARY LAW

Year XII, 2001, № 4, Sofia  
Sofia University Sv. Kliment Ohridski  
Faculty of Law  
SIBI Publishing House

## EDITORIAL BOARD

Georgi Petkanov (Editor-in-Chief), Lazar Grouev (Deputy Editor-in-Chief),  
Plamen Panayotov (Secretary), Doncho Hrusanov, Dimitrina Milkova, Evgeni Tanchev,  
Krassimira Sredkova, Ognyan Guerdgikov, Rouja Ivanova, Todor Todorov, Tonyo  
Zhelezchev

**Address:** Sofia University „Sv. Kliment Ohridski“, Faculty of Law, room № 236,  
tel.: 359 2 9434806, 15 Tzar Osvoboditel Street, Sofia — 1040

© Sofia University „Sv. Kliment Ohridski“  
Faculty of Law  
© SIBI Publishing House  
2001

**Address of the Publishing House:** Sofia, 1000, 4, Slaveykov Sq., office 405  
tel.: 359 2 9870141, fax: 359 2 9875709  
e-mail: [sibi@sibi.bg](mailto:sibi@sibi.bg)

---

# СТАТИИ

---

## ЕДИН НЕУСПЯЛ ОПИТ ЗА РЕВИЗИЯ НА КОНСТИТУЦИЯТА

*Борис Спасов\**

### **I. Два предварителни въпроса**

На 20. 12. 2000 г. група от 83-ма народни представители внасят в Народното събрание Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Направеното по този ред предложение за ревизия на Конституцията е съобразено с разпоредбата на чл. 154, ал. 1 (повече от 1/4 от всички народни представители) и то е задвижило законодателния механизъм на парламента. Председателят на Народното събрание е разпределил законопроекта и го е възложил за проучване на Комисията по правните въпроси и законодателство срещу корупцията (като водеща) и Комисията по местното самоуправление, регионалната политика и благоустройството.

След обсъждането му от посочените комисии той е бил поставен на дневен ред за разглеждане от пленума на Народното събрание през месец февруари 2001 г. — в срока, определен в чл. 154, ал. 2 от Конституцията. При обсъждането му от Комисията по правните въпроси и законодателство срещу корупцията членовете на тази комисия не са взели решение да предложат на народните представители да приемат на първо гласуване законопроекта, тъй като гласовете „за“ и „против“ заедно с въздържалите се са се изравнили. Не е получено необходимото мнозинство. Комисията по местното самоуправление, регионалната политика и

---

\* Чл. кор. на БАН, професор

благоустройството е приела решение, с което предлага законопроекът да бъде приет на първо гласуване.

Преди да се обсъдят по същество предложенията за ревизията на Конституцията, както и съображенията на комисиите, които се занимаваха с него, е необходимо да бъдат отбелязани и обсъдени два предварителни въпроса. Първият е дали предложеният законопроект е от компетентността на Народното събрание. Конституцията на Република България в чл. 153 постановява, че Народното събрание „може да изменя и допълва“ разпоредби, съдържащи се в нейния текст. Не се предвижда Народното събрание „да отменя“ такива разпоредби. В § 1 на законопроекта обаче не се предлага нито изменение, нито допълнение на разпоредби на Конституцията, а предложенията са за „отмяна“ на определени думи и изрази. По-конкретно този параграф гласи: „в първото изречение на чл. 70 отпадат думите „за тежки престъпления и то“, както и текстът „а когато то не заседава — на председателя на Народното събрание“.

При това положение възниква въпросът може ли, компетентно ли е Народното събрание да разглежда предложения, които се отнасят до отмяна на думи и текстове от съдържанието на конституционни разпоредби. Съществува разбиране, че изразът „изменя“ обхваща и отмяната на съответна разпоредба или част от разпоредба, тъй като с отмяната се извършва изменение. Текстът вече не е същият, той е изменен. Това разбиране обаче не е правилно, тъй като в Конституцията се прави разлика между „изменя“ и „отменя“. В чл. 84, т. 1 се постановява, че Народното събрание „приема, изменя, допълва и отменя законите“. Следователно отмяната е нещо различно от изменението.

Такова е разбирането и на проф. Нено Неновски. Според него: „Член 153 (от Конституцията) ни казва изрично, че Народното събрание може да изменя и допълва разпоредби на Конституцията. Той не казва, че то може да отменя разпоредби<sup>1</sup>.“ Формално това е точно така и изводът на пръв поглед е, че Народното събрание не може да отменя разпоредби на Конституцията. Но ако то не може да ги отменя, кой ще прави това? Има ли друг орган, оправомощен да отменя конституционни разпоредби? Великото народно събрание няма такова правомощие. Неговата компетентност е определена в чл. 158 от Конституцията, но предоставените му правомощия не го овластяват да отменя разпоредби на Конституцията. Отмяната на законови разпоредби (а Конституцията също е закон) е законодателна дейност. А такава дейност могат да извършват само Народното събрание и Великото народно събрание. Щом Великото народно събрание не може да отменя разпоредби на Конституцията, остава това да се извършва от Народното събрание<sup>2</sup>.

Този извод може да се обясни с разбирането, че в чл. 153 на Конституцията е залегнала идеята, че Народното събрание може да извършва ревизия на Конституцията, стига да не засяга правомощията на Великото народно събрание.

Ревизия е всяка частична промяна в конституционния текст и въобще в законодателен акт<sup>3</sup>. Тя обхваща както измененията и допълненията, така и отмяната на разпоредби на Конституцията и законите.

Следва да се отбележи, че въпросът дали Народното събрание може да отменя разпоредби на Конституцията не е бил поставян и обсъждан нито от парламентарните комисии, на които той е бил разпределен, нито от пленума на Народното събрание. Така парламентът мълчаливо е приел, че е компетентен да отменя конституционни разпоредби. И едва ли би могло да има друго решение.

Има още един въпрос, отнасящ се до Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, който трябва да се постави и обсъди предварително. Той е от областта на терминологията. В § 1 на законопроекта се казва: „В първото изречение на чл. 70 отпадат думите ...“. Терминът „отпадат“ е неподходящ, дори недопустим. Той не се използва в текста на Конституцията. Вместо него се използва като утвърден и подходящ терминът „отменя“, „се отменя“. Така според чл. 84, т. 1 Народното събрание отменя закони. В чл. 107 се казва: „Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите“. Законодателят е длъжен да използва конституционните термини. Той не трябва да ги заменя произволно с други думи и изрази, особено когато те са явно неподходящи, както е в случая.

## II. По § 1 на законопроекта

В този параграф се правят две предложения: а) да бъдат отменени думите: „за тежки престъпления, и то „от текста на първото изречение на чл. 70 от Конституцията, и б) да бъде отменен изразът: „а когато то не заседава — на председателя на Народното събрание“.

С първото от тези предложения се цели да бъде ограничен имунитетът на народните представители, като се допусне те да бъдат задържани и срещу тях да се възбужда наказателно преследване и когато извършат престъпление, което не е квалифицирано като „тежко“. Това предложение се мотивира с твърдението, че „по такъв начин се премахва правно-привилегираното положение на народните представители спрямо останалите граждани относно наказателната неприкосновеност“. Отбелязва се още, че предложението „съответства на регламентацията на парламентарния имунитет в повечето страни-членки на Европейския съюз“.

Многкратно е изтъквано в световната правна литература, че парламентарният имунитет не е привилегия. Както се казва от известните френски автори P. Avril, J. Giquel: „Парламентарният имунитет“ не е привилегия, създадена в полза на определена категория лица, това е средство от публичен характер за поставяне на законодателната власт над претенциите на изпълнителната власт“<sup>4</sup>. Следователно не е правилно ограничаването на имунитета на народните представители да се обяснява с тезата, че той е привилегия, която противоречи на принципа за равноправието на гражданите.



Що се отнася до съществуването на проблема, би могло да се приеме, че не трябва да се прави разлика между „тежко“ и „не тежко“ (леко) престъпление, когато ще се решава трябва ли да бъде снет парламентарният имунитет на някой народен представител. Вярно е, че този въпрос е решен именно така в някои, но не може да се каже в повечето европейски конституции. Предложение за такава промяна в разпоредбата на чл. 70 от Конституцията съм правил и аз<sup>5</sup>. Но това е само една „козметична“ промяна в текста на Конституцията, с която не е необходимо да се бърза. Трябва да се има предвид и обстоятелството, че в редица конституции на европейски страни парламентарният имунитет е уреден както в Конституцията на Република България.

Второто предложение за отмяна на съответния израз в текста на чл. 70 от Конституцията е по-съществено. Става дума да се отмени изразът в първото изречение на чл. 70: „а когато то не заседава — на председателя на Народното събрание“. Това означава, че ако се приеме предложението, председателят на Народното събрание вече не ще има право да дава разрешение за задържане на народните представители и за възбуждане на наказателно преследване срещу тях, когато Народното събрание не заседава (е във ваканция). При това положение такова разрешение ще може да дава само парламентът и в случаите, когато той не заседава. Ако въпросът не търпи изчакване, Народното събрание винаги и лесно ще може да бъде свикано на извънредно заседание, за да вземе съответното решение.

Това предложение е напълно уместно и трябва да се подкрепи. В моята книга „Парламентарно право“ категорично се обявих против възможността председателят на Народното събрание да упражнява такава важна функция на парламента, каквато е снемането на наказателната неприкосновеност на народните представители<sup>6</sup>. Не е правилно и не трябва да се допуска едно лице, дори то да е председател на парламента, да го замества (и измества). Поради това предложението за отмяна на посочения израз в първото изречение на чл. 70 от Конституцията е основателно.

Във връзка с това обаче възниква един въпрос. Същият израз, със същото правно значение и действие съществува и във второто изречение на чл. 70. Има се предвид хипотезата на заварено тежко престъпление. В този случай разрешение за задържане на народния представител не се иска, но „незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава — председателя на Народното събрание“. Това известяване не е за информация. Според решение №10 от 27 юли 1992 г. по к. д. № 13/92 г. на Конституционния съд „Известяването по своето правно значение представлява искане за разрешение за възбуждане на наказателно преследване“. (ДВ, бр. 63 от 4 август 1992 г.).

Освен това Народното събрание не само може да не даде разрешение за възбуждане на наказателно преследване, ако прецени, че няма основание за това, но може да се разпореди и за отмяна на задържането. При това положение не може

да се обясни защо, след като се предлага да бъде отменен в първото изречение на чл. 70 от Конституцията изразът: „а когато то не заседава — на председателя на Народното събрание“, във второто изречение същият израз, със същото правно значение остава. Логично е да бъде отменен по посочените съображения и този израз.

Има и още един въпрос. Във второто изречение на чл. 70 се изисква завареното престъпление да бъде „тежко“, за да може народният представител да бъде задържан. В първия параграф на законопроекта центърът на тежестта се поставя върху отмяната на квалификацията „тежко“ за извършеното престъпление, за да бъде снет парламентарният имунитет на народния представител. Получава се парадоксът — при завареното престъпление задържането и съответно възбуждането на наказателно преследване може да стане само ако престъплението е тежко, а в обикновения случай парламентарният имунитет може да бъде снет и когато престъплението не е тежко. Това решение на въпроса е лишено от логика.

### III. По § 2 на законопроекта

Предложението, което се прави с § 2 на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията е, че се създава нова, четвърта алинея в чл. 141 със следното съдържание: „Общинските съвети определят конкретния размер на местните данъци и такси в граници, предвидени със закон“. Това предложение е неуместно и недопустимо при съществуващите условия.

Преди всичко то не съответства на принципите на парламентаризма. България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията). Парламентаризмът се характеризира до голяма степен с това, че бюджетът на държавата и данъците, както и техният размер се определят със закон от парламента. В този смисъл са и разпоредбите на чл. 84, т. 2 и 3 от Конституцията. И да се приеме предлаганата нова алинея към чл. 141, остава в действие разпоредбата на чл. 84, т. 3, според която Народното събрание установява данъците (всички видове данъци) и определя техния размер, а не някакви граници на този размер.

Освен това според чл. 60, ал. 1 от Конституцията „Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон“. Смисълът на тази разпоредба е, че със закон се определят не само видовете данъци, но и техният размер. Следователно предложената нова алинея към чл. 141 ще противоречи и на посочения чл. 60, ал. 1. Има и още нещо — според чл. 141, ал. 2 от Конституцията „Постоянните финансови източници на общината се определят със закон“. А в чл. 6, ал. 2 от Закона за общинските бюджети (ДВ, бр. 33 от 1998 г.) собствените приходи на общините, които са от категорията на техните постоянни финансови източници и се определят със закон, са на първо място „местните и други данъци“. И в този случай смисълът на разпоредбата на чл. 141, ал. 2 е, че със закон се определя не само видът на данъка, но и неговият размер.

Текстът на предлаганата нова алинея четвърта на чл. 141 от Конституцията не е издържан и в редакционно отношение. Казва се общинските съвети определят конкретния размер на местните данъци и такси в граници, „предвидени“ със закон. Ако границите са само предвидени, те ще трябва след това да бъдат определени, уточнени, и то пак със закон. Поради това думата „предвидени“ би трябвало да бъде заменена с „определени“. Наистина, ако се приеме това предложение, ще се получи неприятно повторение на думите „определят“ и „определени“ в текста на алинеята. Но това неудобство лесно може да се отстрани, като думата „определят“ се замени с „установяват“. Тази замяна е напълно уместна. В Конституцията се използва в аналогичен случай именно думата „установени“. Така в чл. 60, ал. 1 се казва: „Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, **установени** (к. на автора) със закон ...“. На пръв поглед тази редакционна поправка може да изглежда незначително, но това не е така. В случая става дума за текст на Конституцията. Той трябва да бъде изряден във всяко отношение, включително и при редактирането му.

Освен посочените юридически съображения, които дават основание да се възрази срещу § 2 от законопроекта, съществуват и основания от друго естество. По-специално трябва да се отбележи е, че ако предложеното допълнение на чл. 141 от Конституцията се приеме, съществува неблагоприятната възможност общинските данъци да нараснат значително. Известно е, че общините изнемогват поради липса на финансови средства. Държавните субсидии и субвенции намаляват и не винаги се предоставят своевременно. Собствените приходи на общините намаляват и поради лошото състояние на икономиката. При това положение като собствени източници на приходи на общините остават главно местните данъци и такси. Ако на общинските съвети се предостави възможността да определят техния размер, те неминуемо ще нараснат. В същото време държавната политика, както се заявява, е към намаляване на данъчното бреме. Това може да доведе до неприятно противоречие между държавната и общинската данъчна политика, което би предизвикало недоволство сред данъкоплатците.

Освен това, ако се предостави на общинските съвети да определят размера на местните данъци и такси, ще се получи пъстра картина на данъчно облагане — различно в различните общини. Това също може да предизвика недоволство и смущение сред данъкоплатците особено като се има предвид, че то противоречи и на принципа за равнопоставеност на граждани пред закона. Това е несъвместимо и с обстоятелството, че Република България е унитарна държава и органите на административно-териториалните единици не се ползват със законодателна автономия. Поради това данъците и техните размери трябва да се определят централно, от парламента, със закон, както е постановено в чл. 84, т. 3 на Конституцията. По този начин данъчната тежест ще бъде разпределяна между всички граждани на едно и също основание. При съществуващите в страната условия фискалната авто-

номия на общините няма да постигне предназначението си — разширяване на местното самоуправление. До голяма степен това ще води до дистанциране на централните органи (Народно събрание, правителство, Министерство на финансите) от проблемите на общините и от потребностите на гражданите.

В мотивите към законопроекта предложението за предоставяне на фискална автономия на общините се обосновава и с позоваване на чл. 9, т. 3 от Европейската харта за местно самоуправление. Този текст гласи: „Поне част от финансовите средства на местните власти трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона“. Поради посочените вече причини обаче общинските съвети в страната ще бъдат склонни (по необходимост) да си осигуряват не „поне част от финансовите средства“, а „голямата част от финансовите средства“, което ще се отрази твърде неблагоприятно върху интересите на данъкоплатците.

### Заклучение

В Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България има някои рационални предложения (по § 1). Наред с това съществуват достатъчно правни и други основания за оформяне на отрицателно отношение към него, което се е проявило и чрез вота на народните представители. Но не само посочените вече съображения са, които могат да обяснят защо Народното събрание отхвърли този законопроект. Основната причина за отрицателния вот на парламента може да се търси в това, че предложенията за ревизия на Конституцията не се отнасят до разпоредби, чието изменение или отмяна са уместни и се налага да бъдат извършени сега. Пред Народното събрание всъщност стоят много други задачи, чието решаване се очаква от гражданите. Това са задачи от икономически, социален характер, задачи, свързани със здравеопазването, социалните грижи, борбата с престъпността и корупцията и др.

Конституцията е стабилен юридически акт, но не е неизменна. Нейната ревизия обаче може и трябва да става тогава, когато са налице условията за това и когато обществото го очаква и приема.

### БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> **Неновски, Нено**, Подлежи ли на конституционен съдебен контрол законът за ревизия на Конституцията?, сп. „Юридически свят“, бр. 1, 2000 г., с. 51.

<sup>2</sup> Това разбиране поддържам и в статията си „Ревизия на Конституцията от Народното събрание“, сп. „Съвременно право“, бр. 1, 1998 г., с. 7.

<sup>3</sup> Понятието „ревизия“ е използвано в текста на някои конституции. Така според чл. 89, последната алинея на Конституцията на Република Франция: „La forme republicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une revision.“

<sup>4</sup> **Avril, Pierre, Jean Gitquel**, Droit Palementaire, Paris, 1988, p. VI.

<sup>5</sup> Вж. **Спасов, Б.**, Парламентарен имунитет, сп. „Юридически свят“, бр. 2, 2000 г., с. 29—30.

<sup>6</sup> Вж. **Спасов, Б.**, Парламентарно право, С., 1996 г., с. 169—170.

## AN UNSUCCESSFUL ATTEMPT TO REVISE THE CONSTITUTION

*By Boris Spassov*

### *Summary*

On 20. 12. 2000 a group of 83 members of Parliament introduced in the Parliament a bill for amendment of the Constitution of Republic of Bulgaria.

In the article the author considers the question whether this bill is within the competence of the Parliament. Then he analyses in detail the proposals for a revision of the Constitution, as well as the reasons of the commissions who dealt with them.

## ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА И НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

*Емил Мингов\**

1. Устройството на администрацията и установяването на ясни и точни правила за работещите в нея е причината за приемане на Закона за администрацията (ЗА) и на Закона за държавния служител (ЗДСл). Двата закона бяха приети в различни периоди от време и това не е случайност, а израз на обективна необходимост, диктуваща на законодателя времеви подход в изграждането на правните уредби — преди всичко установяване на структурата на държавната администрация и след това уреждането на правното положение на лицата, които работят в нея. Тази логическа последователност на създаването на правната уредба наложи времевата разлика при създаването на двата закона<sup>1</sup>.

2. Тази на пръв поглед ясна и разбираема идея обаче не получи адекватна реализация в хода на законодателния процес. Причините за това са много и различни по своето естество, но по-съществените и открояващи се между тях са свързани с предмета на правно регулиране на тези два закона, липсата на логическа връзка и последователност на правни разрешения, както и с неизяснения понятиен апарат, употребяван в тях. С основание все по-често и настоятелно се поставят от правоприложителите въпроси, на които действащата правна уредба не дава удовлетворителен отговор и затова налагат спешната намеса на законодателя. За какво става дума?

3. Законът за администрацията по своята същност преди всичко е устройствен закон. Затова свидетелства и обхватът на неговия предмет, където се акцентира върху уредбата на структурата на администрацията и основните принципи на организация на нейната дейност, правомощията на органите на изпълнителната власт и структурата и организацията на дейността на тяхната администрация (чл. 1, ал. 1 и 2). Наред с това законодателят включва и определяне на длъжностите в администрацията и основните изисквания за заемането им (чл. 1, ал. 1 in fine).

---

\* Гл. асистент при ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“, д-р по право

Очертаването по този начин на предмета на правно регулиране съдържа в себе си поне два органични недостатъка, определящи качеството на цялата правна уредба.

4. Първият въпрос се отнася до онази част от предмета на правно регулиране на ЗА, която е свързана с уредбата на структурата на администрацията. Законът си служи с понятието „администрация“ като нещо общоизвестно и което не се нуждае от обяснение. Затова и никъде не определя какво е това администрация, а като се започне от заглавието и се стигне до преходните и заключителни разпоредби, предпоставя, че съдържанието му е изяснено. Или поне следва да се извлече от разпоредбите на самия закон.

Какво включва съдържанието на понятието „администрация“, което ЗА употребява — администрацията на изпълнителната власт, или това се отнася въобще за всички власти? Включват ли се органите на държавната власт в администрацията, или те представляват нещо различно? Тези въпроси се поставят, защото в теорията разбирането на понятието „администрация“ съвсем не е еднозначно<sup>2</sup>. От анализа на разпоредбите на ЗА може да се направи извод, че под „администрация“ законът разбира структури, длъжностни лица и служители, чрез които се осъществява административна дейност. Това е специфична дейност, която се състои в подпомагане на органите на държавната власт да изпълняват властническите си правомощия<sup>3</sup>. Поради това и всеки орган поначало има администрация, която подпомага дейността му. В глава V Законът за администрацията, като урежда само органите на изпълнителната власт, определя и администрацията на тези органи. Те имат за предназначение да подпомагат дейността им по упражняване на държавната власт — администрация на МС, на отделните министри, на председателите на държавните агенции, на председателите на държавните комисиони, на изпълнителните агенции, областните управители и на кметовете<sup>4</sup>.

Освен това когато се употребява понятието „администрация“, не става ясно дали се имат предвид всички власти, или само изпълнителната. Причина за тази двойственост дават разпоредбите на чл. 1, ал. 1 и ал. 3, гл. II (чл. 4—11) и гл. V (чл. 34—61), § 2 и § 5 от Преходните и заключителни разпоредби и др. Ако е общ закон за администрацията на всички власти, законът следва да се прилага по отношение на администрациите на всички власти. Ако ЗА е предназначен да уреди администрацията на органите на изпълнителната власт, той следва да се прилага само за нея. Законодателят обаче постъпва доста двусмислено. Като урежда изрично само администрацията на изпълнителната власт (гл. V) в чл. 1, ал. 3 изрично предвижда, че законът се прилага за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, доколкото друго не е предвидено в специални закони. Излиза, че ЗА има някаква двойка роля и предназначение — като общ закон за администрацията и като такъв, който урежда администрацията в изпълнителната власт<sup>5</sup>. Това създава объркване при правоприлагането, още по-

вече, че и законодателят не е последователен при прокарване на правните разрешения. Така в § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на закона е делегирано право на МС да приеме Единен класификатор за длъжностите в администрацията съгласно чл. 13, ал. 1 ЗА. Няма никакви индикации, че този класификатор ще се прилага само за изпълнителната власт, защото цитираният член се намира в гл. III, където са определени длъжностите в администрацията независимо от това, към кои органи на държавна власт принадлежат. На какво основание законодателят определя какви длъжности да има в другите две власти — законодателната и съдебната? И веднага след това, в следващия § 3, законодателят си е „спомнил“ разпоредбата на чл. 1, ал. 3 и е определил, че органите на държавната власт са длъжни да приведат своите администрации в съответствие с разпоредбите на ЗА, доколкото в специален закон не е установено друго. Логическото тълкуване на разпоредбата на § 3 и § 2 от Преходните и заключителни разпоредби и чл. 1, ал. 1 и 3 ЗА налагат извода, че както структурата на администрацията, така и длъжностите в нея ще се установяват в съответствие със специалния закон. И само ако липсват специални разпоредби, субсидиарно ще се приложат разпоредбите на ЗА за структурата на администрацията на изпълнителната власт. Затова Единен класификатор на длъжностите в администрацията не може и не следва да бъде приеман от МС.

Разпоредбата на § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗА и чл. 2, ал. 2 ЗДСл следва да бъдат променени в смисъл, че всяка администрация на органите на държавна власт, предвидени в Конституцията, следва да приеме свой класификатор. Това ще доведе и до промяна на разпоредбата на чл. 13, ал. 1, където следва да се предвиди, че държавните служители и тези, работещи по трудово правоотношение, заемат длъжности, определени в класификатор на длъжностите в администрацията за всеки орган на власт, установен в Конституцията. Впрочем така и ще постъпи Народното събрание, като със свой акт определи устройството и дейността на администрацията си<sup>6</sup>, така трябва да се постъпи и при изменение на Закона за съдебната власт. Защото не може да се унифицират длъжностите в държавната администрация по модела на изпълнителната власт, като останалите власти бъдат принудени да се вместиат в прокрустовото ложе на единния класификатор на длъжностите на изпълнителната власт, макар това да не съответства на тяхната специфика.

5. Вторият недостатък е по-съществен. Той се отнася до фундаменталния въпрос относно понятието за държавен служител и определянето на кръга от лица, които са държавни служители. Това е нова и самостоятелна категория служители, която беше предвидена с разпоредбата на чл. 116 на Конституцията от 1991 г. Съгласно чл. 116, ал. 2 Конст. правното положение на държавните служители следва да се уреди от отделен закон. Тази конституционна повеля беше изпълнена с приемането на ЗДСл и логично се очакваше в него да се определи що



е то държавен служител и да се очертае правният режим, на който се подчинява тази категория лица. Това е и неговата *cedes materia*, определена от чл. 12, ал. 2 и чл. 14, ал. 2 ЗА, където се предвижда, че редът за назначаването, статутът на държавните служители и основните изисквания за заемане на длъжности в администрацията се определят със закон. И след като законодателят е определил, че в администрацията работят държавни служители и служители по трудово правоотношение (чл. 12, ал. 1 ЗА), то и правоотношенията им ще се регулират от различни нормативни актове. За тези по трудово правоотношение правната уредба е в КТ, а за държавните служители — в ЗДСл. По такъв начин бе изведена идеята да бъде възстановена една прекъсната за десетилетия правна уредба, която познаваше българското законодателство. С приемането на КТ от 1951 г. беше отменен ЗДСл от 1922 г. и беше установен един общ трудовоправен режим на работещите в страната, включително и за държавните служители. С влизането в сила на ЗДСл от 1999 г. правното регулиране на отношенията на държавните служители беше подчинено на специфичен правен режим. Но правната уредба по мое мнение не е на висотата на очакванията, които се възлагаха за постигане на едно адекватно правно регулиране на тези отношения. Причините за това са няколко.

На първо място, те се коренят в различната философия, следвана от ЗА и ЗДСл. Всеки от двата закона изгражда свое понятие за държавен служител, диктувано от различната функция, която те имат да изпълняват. Основният недостатък на ЗА се състои в това, че не прави необходимото разграничение на тази категория държавни служители, която осъществява ръководството на администрацията и съответно не урежда особения им правен статус. Вместо това ЗА веднъж се захваща с общата уредба на лицата, които работят в администрацията (гл. III), а след това изведнъж се пренася върху правния режим само на една категория, която ръководи тази администрация. Възниква въпросът има ли разлика между тази категория служители, или те все са държавни служители с едни и същи белези. Искат се доста усилия, за да се вникне в идеята на законодателя за диференциацията в правния статус на лицата, които ръководят администрации, и оттам — за изграждането на понятие за държавен служител, което да се различава от понятието, установено в ЗДСл. Но това е направено по един сложен и неясен начин, който повече обърква, отколкото внася яснота за концепцията на законодателя.

Като включва в обхвата си уредбата на определяне на длъжностите в администрацията и основните изисквания за заемането им, ЗА в гл. III (чл. 12—18) установява по необходимост и правния режим на тази категория лица, които ще заемат съответните длъжности. Изхождайки от спецификата на дейността в работата на администрацията, законодателят определя, че дейността в държавната администрация се осъществява от две категории лица — държавни служители и служители, работещи по трудово правоотношение. Статутът им се определя със

закон, а на вторите — от КТ (чл. 12, ал. 2 и 3 ЗА). Съответно чл. 13 ЗА посочва по най-общ начин длъжностите, които тези лица ще заемат в държавната администрация — ръководни, експертни и технически, а конкретизацията им следва да бъде извършена в Единния класификатор на длъжностите в администрацията. Законодателят още не знае по какъв начин ще се отграничи групата на лицата, работещи в държавната администрация като държавни служители, но бърза да предвиди в чл. 14, че за заемането на определена длъжност в администрацията е необходима професионална квалификация, която включва задължителна минимална степен на завършено образование и общ и специален трудов стаж.

Само мимоходом може да се отбележи неточното определяне на съдържанието на понятието „професионална квалификация“ (защото тя не включва точно това или само това). Поставя се въпросът само това ли се изисква за заемане на длъжност в държавната администрация. Не, разбира се, отговаря законодателят, защото веднага във втората алинея на чл. 14 определя, че **основните** изисквания за заемане на длъжност в администрацията се определят със закон. А в третата алинея на същия член законът позволява да се установяват и допълнителни изисквания в устройствения правилник на съответната администрация. Но дори и да липсват някои от предвидените в ЗА изисквания, това не е беда. Съгласно чл. 17, ал. 1 при липсата на общ или служебен стаж това не е пречка лицето да вземе длъжността. В този случай то може да бъде назначено за определен срок. Тогава какво значение има и защо са установени изискванията в първата алинея?

Законодателят продължава да ни изяснява, че трудовият стаж е общ и служебен, като общ трудов стаж е този, който се определя по реда и начина, предвиден в трудовото законодателство, а служебният трудов стаж е този, придобит и на длъжност в администрацията по смисъла на този закон. Къде другаде може да се придобие този вид стаж, не става ясно, но това не е пречка смело да се дефинира понятието „служебен трудов стаж“, въпреки очевидното безсмислие на употребения термин. Ако стажът е трудов, то неговото съдържание отдавна е изяснено с оглед на един друг отрасъл, който отчита наличието на трудово правоотношение<sup>7</sup>. А ако стажът е служебен, трябва да има определена яснота какво се разбира под това понятие. Легалното определение е дадено в чл. 115 ЗДСл, където под служебен стаж поначало се разбира времето, през което държавният служител е работил на държавна служба<sup>8</sup>. Защото той е елемент от професионалната квалификация на държавния служител, израз на което е неговият ранг (чл. 36, чл. 74, ал. 1 във вр. с чл. 73, ал. 1 ЗДСл).

Така че ЗА въобще не следва да урежда изискванията за заемане на длъжностите в администрацията. Систематичното място на тази материя е в ЗДСл, където се урежда правното положение на държавните служители, включително и условията, при които те могат да заемат съответната длъжност в администрацията.

Освен това някак изведнъж ЗА пристъпва и към уредбата на правното положение на ръководителите на отделните администрации. Това е съществен момент и той следва да бъде изведен на преден план в този закон. Систематично ЗА ги класифицира в две категории: **изборни** служители и **назначаеми** служители<sup>9</sup>. Особеностите на изпълняваните функции предопределят различията в правния режим, установен за всяка една от тези категории.

Изборните служители са посочени в чл. 19а ЗА — министър-председателят, заместник-министър-председателите, министрите, кметовете и заместник-кметовете на общини. Техните правоотношения възникват от избор, поради което винаги са срочни, т. е. упражняването на властническите правомощия винаги е за определен **срок**. Те са **мандатни** държавни служители. Това определя и особения ред за прекратяване на техните правоотношения, свързани с изтичане на мандата или предсрочното прекратяване с нарочен вот на избирателното тяло. Особеното в съдържанието на тези правоотношения е, че то се състои от права, които поначало образуват съдържанието на трудовото правоотношение. Но не само от тях. В съдържанието на тези правоотношения следват да се включат и правата, уредени от Конституцията и специалните закони — ЗА и ЗМСМА.

Назначаемите служители по ЗА са отделна категория, в която влизат два типа служители.

На първо място, това са председателят и заместник-председателите на държавната агенция (чл. 47, ал. 4 и 5), председателят и членовете на държавната комисия (чл. 50, ал. 4), изпълнителният директор на изпълнителната агенция (чл. 54, ал. 4 и 5), ръководителите на държавни институции, създадени със закон или постановление на МС. Законът ги счита органи на изпълнителната власт, които имат право да издават индивидуални административни актове, и им придава статут на държавни служители (чл. 19а., ал. 2). Какво означава това обаче? Те представляват ли държавни служители по смисъла на ЗДСл, щом ЗА им придава този статут? Струва ми се, че отговорът на този въпрос е отрицателен. По правило тези лица ръководят отделни администрации и изпълняват програмата на правителството в съответната сфера на изпълнителната власт. Затова назначаването им е въпрос на политическа целесъобразност. Особеното в тяхното правно положение е и **срокът**, за който се назначават (с изключение на председателят и заместник-председателите на държавните агенции). Поради това те се отнасят към категорията на **назначаемите мандатни** служители. Към тази група и по този признак се включват и административните секретари на администрациите на органите на държавната власт (чл. 8 ЗА). Те осъществяват административното ръководство на администрациите на органите на държавната власт и също се назначават за определен срок (чл. 9 ЗА). Но не са държавни служители по смисъла на ЗДСл, защото не отговарят на белезите, които законодателството ни включва в понятието „държавен служител“.

Не са държавни служители по смисъла на ЗДСл и другият тип — **назначаемите служители**, които са **без мандат** — председателят на държавната агенция и неговите заместници, областните управители и заместник-областните управители. Те са органи на изпълнителната власт и провеждат държавната политика на политическата сила, която упражнява държавната власт<sup>10</sup>.

Като отчита особеното положение на тези категории служители, ЗА дава принципно нова уредба на техните правоотношения. Така в чл. 19а, ал. 1 министър-председателят, заместник-министър-председателите, министрите, заместник-министрите, областните управители, заместник-областните управители, кметовете на общини и заместник-кметовете на общини имат всички права по трудово правоотношение, освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. Тази нова разпоредба на ЗА внася съществено изменение в правната природа на разглежданите правоотношения<sup>11</sup>. Преди приемането ѝ нямаше съмнение, че тези правоотношения се уреждат от трудовото законодателство като трудови правоотношения, основанието за възникването на които беше изборът или административният акт<sup>12</sup>. Сега обаче нещата вече не са същите. Обстоятелството, че чл. 19а ал. 1 включва в съдържанието на правоотношенията на тези лица правата по трудовото правоотношение, не ги превръща в трудови. Ако беше обратното, разпоредбата би била излишна. По едно трудово правоотношение е естествено да имаш правата, които произтичат от него. Когато законът иска да определи правоотношението като трудово, той го прави изрично. Затова няма спор за трудовоуправния характер на правоотношението на началника на кабинета на съответния орган на управление, на парламентарния секретар (чл. 28, ал. 3 ЗА) или на лицата, които са експерти и технически сътрудници към политическите кабинети (чл. 28, ал. 5 ЗА). В хипотезата на чл. 19а, ал. 1 ЗА законодателят изхожда от друго разбиране за характера на тези правоотношения. Това са особени административни правоотношения на лица, които са политически ангажирани и провеждат държавната политика на управляващата партия или мнозинство, израз на политическа програма, в името на която са дошли на власт. Затова те не са и не могат да бъдат политически неутрални. Това пречи те да бъдат определени като държавни служители в точния смисъл на чл. 116, ал. 1 от Конст. Не тях е имал предвид законодателят, когато е поставил изискването за политическа неутралност на държавните служители, а онези лица от държавната администрация, които в изпълнение на законите осъществяват държавната служба в интерес и полза за държавата и оттам — за цялото общество. На тях трябва да се гарантира стабилитет, тъй като те осъществяват непрестанното функциониране на държавния апарат. За политическите лица това не може и не следва да се отнася. Това е и основанието Конституционният съд в решение № 11 от 30. 04. 1998 г. да отрече качеството „държавни служители“ на заместник-министрите, областните управители и заместник-областните управители<sup>13</sup>. От друга страна, тези лица не са и лица на

наемния труд. Те осъществяват изпълнително-разпоредителна (административна) дейност, а не продават своята работна сила<sup>14</sup>. Те притежават властническа инвеститура, позволяваща им да осъществяват тази изпълнително-разпоредителна дейност. Затова и правоотношенията, в които влизат, не са трудови, а административни. Статусът им е особен и не се покрива с този на държавните служители, които имат предвид чл. 116 от Конст. и ЗДСл. Уреждането на особения им правен статут в ЗА е законодателният отговор на даденостите на държавното управление<sup>15</sup>, които правото не можеше да не отчете с оглед на адекватността на правно регулиране<sup>16</sup>.

Конструкцията е особена — административни правоотношения със съдържание на права, „заимствани“ от съдържанието на трудовите правоотношения. И то не всички, а само онези, които са съвместими с правното положение на съответните служители. Изпълването на съдържанието на тези административни по своя характер правоотношения с права по трудовото правоотношение води до извода, че трудовоправният режим на възникването и прекратяването на тези правоотношения не може и не следва да бъде прилаган. Но спрямо тях не може да се разпростре изцяло и режимът на ЗДСл като общ закон, уреждащ правното положение на държавните служители, защото тази категория не се вмества в понятието за държавен служител, от което изхожда ЗДСл. По същността си това са *sui generis* отношения, установени със ЗА като специален закон, който изключва прилагането на общия режим в ЗДСл в частта, несъответстваща на спецификата на тези правоотношения. Водещият мотив за възникването на тези правоотношения е политическата целесъобразност и тя е в основата на посоченото решение на Конституционния съд, с което се отказва съдебна защита при уволнение на заместник-министрите, областните управители и техните заместници. Вярно, че това решение предхожда приемането на ЗА, но има принципно значение за разглежданите категории правоотношения.

Съображенията за причисляването на останалите ръководители на администрации в тази група особени служители са сходни с вече изложените. И въпреки че в чл. 19а, ал. 2 ЗА им е даден статут на държавни служители, те не са такива, които като правна фигура урежда ЗДСл. Вярно, че съдържанието на техните правоотношения ще включва права от служебното правоотношение на държавния служител, но това не ги превръща в държавни служители, както наличието на права от трудовото правоотношение не превръща лицата по чл. 19а, ал. 1 в служители по смисъла на КТ. Затова основанията за прекратяване на служебните правоотношения на държавните служители, предвидени в чл. 106, ал. 1 ЗДСл, няма да бъдат приложими за тях. Последните са израз на стабилитета на държавните служители по смисъла на ЗДСл и затова е допусната възможността едностранно да бъде прекратено служебното правоотношение само в наложителни случаи, които не позво-

ляват неговото запазване — закриване на администрацията, закриване на длъжността, обективна невъзможност за изпълнение на служебните задължения и т. н.

При назначенията поради политическа целесъобразност този режим е неприложим. В тези случаи прекратяването на правоотношението ще бъде резултат от дискреционната преценка, а тя не може да бъде обект на правораздавателен контрол. Това е особеността на тази категория държавни служители, заради която ЗА изгражда свое самостоятелно понятие, отличаващо се от установеното в ЗДСл. Бележите на понятието „държавен служител“, изведени от ЗДСл, и налагащата се съпоставка с вече посочените категории държавни служители по ЗА само засилват аргументацията в тази насока.

6. Легалното определение на понятието „държавен служител“ е дадено в чл. 2, ал. 1 ЗДСл — лице, което заема платена длъжност в администрацията, както и лице, на което специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване на изискванията на този закон. Това определение с основание е критикувано в литературата като неточно и непълно<sup>17</sup>. Тази неточност на определението не е случайна. Тя е еманация на слабостите в законотворческия процес и „приноса“ на множество автори при създаване на правната уредба. Защото не е трудно да се изведе идеята, от която изхожда законът при очертаването на правната фигура на „държавен служител“ — **осъществяване на държавната служба** (чл. 1, чл. 4, чл. 6, чл. 8 и т. н.)<sup>18</sup>. Осъществяването на държавната служба придава качеството „държавен служител“ на лицето, което я осъществява, а не заемането на длъжност в администрацията, защото в нея има длъжности, които се заемат от лица, предоставящи работната си сила и чиито права и задължения възникват от трудово правоотношение (чл. 12, ал. 1 ЗА). Само онези от тях, които осъществяват **държавната служба**, ще имат качеството „държавни служители“. Защото нейната същност е упражняването на държавната власт. Затова и в определението следва да влезе този признак, придаващ качеството на държавен служител, наред с административния акт за назначение и заемането на платена длъжност. Към тях, мисля, че следва да се добави още един белег, който също характеризира особеностите на държавната служба, а именно нейното **постоянно осъществяване**<sup>19</sup>. Този белег се извлича от разпоредбата на чл. 15, ал. 1 ЗДСл, съгласно който държавният служител може да бъде назначен за определен срок само в случаите на заместване на държавен служител, който отсъства от работа повече от 30 дни. Това е единственото изключение за временно или срочно изпълнение на държавна служба, което само потвърждава правилото. Това е принципът, от който изхожда законът, и той е оправдан от обстоятелството, че самата държавна служба се осъществява постоянно. Затова и не може да има „временност“ в нейното осъществяване чрез назначаване на държавен служител за определен срок. Когато се говори за държавен служител, следва да се разбира **такова лице, което по сила-**

**та на административен акт за назначение осъществява постоянно държавната служба, като заема платена длъжност в администрацията.**

Извеждането на подобно разбиране, което съответства и на същността на употребеното в закона понятие, е в състояние да премахне несъответствията в някои разрешения, от които страда ЗДСл. Така напр. § 7, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби предвижда, че „когато държавен служител бъде избран за народен представител, председател на общински съвет или кмет, той запазва придобития ранг. На неговата длъжност може да бъде назначен друг държавен служител за срока на мандата му.“ Тази разпоредба не съответства на чл. 116, ал. 1 от Конст., чл. 4, ал. 2 ЗДСл и въобще на идеята на Закона за постоянното осъществяване на държавната власт от политически неутрални лица. В случая е налице един волеви акт от страна на държавния служител, който се натоварва с изпълнението на една политическа дейност. Нима след изпълнението ѝ той отново ще стане политически неутрален, въпреки евентуалната загуба на политическата сила, към която е принадлежал и в името на която е изпълнявал определена програма като народен представител? Тази разпоредба противоречи пряко и на чл. 7, ал. 2, т. 3 ЗДСл, където качеството „народен представител“ и „държавен служител“ са несъвместими. А обстоятелството, че § 7, ал. 1 урежда заместването на държавния служител с друг за времето на мандата като народен представител, означава, че служебното правоотношение не е прекратено и затова условието за несъвместимост е налице. Тогава органът по назначаването няма друга възможност, освен да прекрати служебното правоотношение поради наличието на общо основание за прекратяване — чл. 103, ал. 1 т. 4 ЗДСл. Така че разпоредбата на § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДСл не може да предостави посочените там права на държавния служител, поради което следва да бъде отменена.

7. Като посочва белезите, на които следва да отговаря държавният служител, ЗДСл очертава по своеобразен начин и кръга на лицата, които са държавни служители. Съгласно чл. 5, ал. 1 те биват ръководни и експертни. Като ги разделя на тези две категории, законът се е постарал да определи и какво те представляват.

Съгласно чл. 5, ал. 2 ръководният служител ръководи административно звено и носи отговорност за неговата работа. А експертът изпълнява служба, подпомага осъществяването на функциите на държавната власт (чл. 5, ал. 3). Като е определил по този начин двете категории държавни служители, ЗДСл всъщност определя и равнището, до което се разпростира правното регулиране на този вид отношения — ръководителя на административно звено. Какви и колко са звената в съответната администрация, се урежда от ЗА и устройствения правилник — главна дирекция, съотв. дирекция, отдел, сектор (чл. 10, ал. 1 ЗА). По-важното е, че законодателят **изключва** прилагането на режима на държавните служители по ЗДСл към ръководителите на съответната администрация и техните заместници,

както и на лицата, на които е даден статут на държавни служители, но които не отговарят на изискванията на този закон (чл. 2, ал. 2). В потвърждение на това и подзаконовата уредба определя, че ръководни са онези служители, които заемат длъжност в общата и специализирана администрация<sup>20</sup>.

Що се отнася до експертните служители, правната уредба се нуждае от сериозно преосмисляне. ЗДСл е възприел делението на ръководни и експертни служители, установено от чл. 13, ал. 2 ЗА, и когато урежда правното им положение, се натъква на сериозни трудности, защото експертната дейност не хармонира на упражняването на държавна служба. И съответно не закъснява „законотворчеството“ от страна на изпълнителната власт, която установява ново деление на държавните служители — на ръководни, експертни с ръководни функции и експерти с изпълнителски функции<sup>21</sup>. Такива категории не са предвидени нито в ЗА, нито в ЗДСл, поради което Наредбата за прилагане на Единния класификатор в тази си част е противозаконна. След това се оказва, че има експертни длъжности с изпълнителски функции, които се заемат по трудово правоотношение. Нещо повече. Няма никакъв разграничителен критерий между тях и ръководителят на съответната администрация може да назначава такива специалисти било като държавни служители, било по трудово правоотношение. Подобно смесване и неяснота е недопустимо и следва да се извърши незабавна промяна в ЗА и оттам в ЗДСл. Вместо да се делят държавните служители на ръководни и експертни, по-оправдано би било делението да е на **ръководни и отговорни**. Именно отговорните държавни служители са тези, които има предвид разпоредбата на чл. 5, ал. 3 ЗДСл — лица, изпълняващи служба, подпомагаща осъществяването на функциите на държавната власт.

8. Съществен недостатък на уредбата на материята на държавните служители по ЗДСл и подзаконовата уредба по неговото прилагане е липсата на по-детайлни изисквания за заемане на длъжностите в администрацията. Липсата на изисквания за определена професионална квалификация на ръководните служители в закона, в Единния класификатор на длъжностите в администрацията или в устройствените правилници на съответните администрации (които буквално преписват изискванията на чл. 14, ал. 1 ЗА с цялата неточност на неговата формулировка) водят до комични ситуации, в които лица с висше спортно образование заемат длъжността директор на дирекция „Правно-нормативно обслужване“ или лица с висше историческо образование стават директори на дирекция „Финансово-стопанска дейност“. Парадоксалното е, че тези назначения са законни, тъй като никъде не се предвижда каква да бъде професионалната квалификация, необходима за заемането на тези длъжности. А така се постъпва масово. Що за качествен състав на държавните служители се набира, още повече че след изтичане на шестмесечния изпитателен срок установеният принцип на стабилитет на държавния служител трайно ги установява на съответните длъжности. Подобно толериране на неком-



петентността е недопустимо, поради което спешно се налагат законодателни промени и в тази област.

\*

\* \*

Изложеното позволява да се направи извод за необходимостта от усъвършенстване на правната уредба, свързана с устройството на администрацията и правното положение на държавните служители. Промени се налагат както в ЗА, така и в ЗДСл. Законът за администрацията следва да бъде освободен от ненужната материя относно условията за заемане на длъжности в администрацията, определянето на вида на стажа и особено от възможността да се назначават държавни служители за определен срок, когато не отговарят на нормативните условия (чл. 17). Вместо това следва да се дефинира употребеното понятие „администрация“ и ясно да се гарантира автономността на всеки орган на власт, предвиден в Конституцията, да създава свой собствен класификатор на длъжностите.

От съществено значение е установяването на особен правен режим на ръководителите на администрации, които са посочени в чл. 19 и чл. 19а от Закона за администрацията. Целесъобразно би било те да се обособят в особена категория с отделно наименование, което да не влиза в противоречие с разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конст. Уредбата за тях следва да се разшири, като се отчете политическата целесъобразност при възникването на правоотношенията им, със свое специфично съдържание и режим на прекратяване.

Що се отнася до ЗДСл, има още много да се желае за постигането на адекватна правна уредба — като се започне от понятието за държавен служител и се премине през целия правен режим, който не трябва да повтаря така буквално разпоредби от КТ, а да даде оригинална уредба на този вид административни отношения.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Законът за администрацията е обнародван в ДВ, бр. 130 от 05. 11. 1998 г. и влезе в сила един месец след обнародването му, т. е. на 05. 12. 1998 г., а Законът за държавния служител беше приет и обнародван в ДВ бр. 67 от 1999 г..

<sup>2</sup> За значението на понятието „администрация“ вж. **И. Дерменджиев, Д. Костов, Д. Хрусанов**, Административно право на Република България. „Сибя“, 1999 г., с. 15—23; **Хр. Балабанова**, Администрацията на изпълнителната власт в законодателството на Република България. С., „Албатрос“, 2000 г., с. 14—22.

<sup>3</sup> В този смисъл **В. Мръчков** във: **В. Мръчков, Е. Банова, С. Сербезова, С. Симеонова**, Трудови отношения и държавна служба, ИК „Труд и право“, С., 2000, с. 536. По-нататък съчинението ще се цитира само с името на автора на съответната част на позоваването.

<sup>4</sup> Не е ясно обаче защо в чл. 19, ал. 2 сред централните органи на изпълнителната власт са намерили място и заместник-министър-председателите. По своето правно положение те са министри, които при нужда изпълняват функциите, възложени им от министър-председателят, или го заместват, когато той не може да изпълнява функциите си. Но не са **самостоятелен орган**, както ги провъзгласява законът. Защото в противен случай трябваше да провъзгласи за органи не само министрите, но и техните заместници, не само председателите на държавните агенции, но и техните заместници и т. н.

<sup>5</sup> Вж. и **В. Мръчков**, В: Трудови отношения, с. 537.

<sup>6</sup> Вж. § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на Правилника за организация и дейност на Народното събрание (ДВ. бр. 69 от 2001 г.).

<sup>7</sup> За понятието „трудов стаж“ Вж. **Кр. Средкова**, Ввъ: **В. Мръчков, К. Средкова, Ат. Василев**, Коментар на Кодекса на труда, V изд., С., „Сибис“, 2001 г., с. 857—872. (По-нататък съчинението ще се цитира само с името на автора на съответната част на позоваването). **В. Мръчков**, Трудово право, С., „Сибис“, 1998 г., с. 613—623; **Ат. Василев**, Трудово право, БСУ, Бургас, 1997 г., с. 535—538.

<sup>8</sup> Вярно е, че с § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДСл се разширява приложното поле на това понятие, но това се налага от трансформацията на правоотношенията на държавните служители, които до влизане в сила на закона са работили само и единствено по трудово правоотношение и придобитите им права до момента следва да бъдат запазени.

<sup>9</sup> В литературата такова деление е правено с оглед на начина на образуване на държавните органи. Вж. **И. Дерменджиев, Д. Костов, Д. Хрусанов**, Административно право, с. 109; **П. Стайнов**, Чиновническо право. Том. 1. С, 1932, с. 31, 32.

<sup>10</sup> **Я. Стоилов**, Държавната власт, С., „Сибис“, 2001.

<sup>11</sup> Разпоредбата на чл. 19а е приета с изменение на ЗА от 1999 г. (ДВ. бр. 67 от 1999 г.)

<sup>12</sup> **В. Мръчков**, В: Коментар на Кодекса на труда, с. 247—259; **От него**: Трудово право, „Сибис“ 1998 г., с. 234—241; **Ат. Василев**, цит. съч., с. 161—168.

<sup>13</sup> ДВ. бр. 52 от 1998 г.

<sup>14</sup> За административната дейност вж. **К. Лазаров**, Административно право, „Фенез“, 2000, с. 9—19; **Хр. Балабанова**, ц. с., с. 17—19.

<sup>15</sup> За понятието „държавно управление“ вж. **К. Лазаров**, ц. с., с. 9—10.

<sup>16</sup> **Ж. Сталев**, Нормативната сила на фактическото. Университетско издателство, С., 1997, с. 153—154.

<sup>17</sup> За понятието „държавен служител“ вж. **В. Мръчков**, В: Трудови отношения и държавна служба, ц. с., с. 548—552. **Д. Костов**, За понятието „държавен служител“, сп. Съвременно право, 2000, кн. 5, с. 15—24. **От него**: Държавен служител и условия за заемане на държавна служба, сп. „Административно правосъдие“, 2001, кн. 2, с. 18—23.

<sup>18</sup> За понятието „държавна служба“ вж. **К. Лазаров**, ц. с., с. 65—69; **Хр. Балабанова**, ц. с., с. 60—63; **от нея**: Държавните служители в законодателството на Република България, С., 1994 г., с. 20—32; **М. Костов**, За понятието „държавна служба“ в системата на българското социалистическо законодателство. В: ПМ, 1980, кн., 4, с. 45—60.

<sup>19</sup> В този смисъл **Д. Костов**, За понятието „държавен служител“, ц. с., с. 19—20. **От него**: Държавен служител и условия за заемане на държавна служба, ц. с., с. 21.

<sup>20</sup> Чл. 7, ал. 3, т. 1 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията, приета с ПМС № 35 от 20. 03. 2000 г., изм. и доп.. (ДВ, бр. 23 от 22. 03. 2000 г.)

<sup>21</sup> Вж. чл. 7 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор.

---

---

## ON THE STATE OF THE LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CIVIL SERVANT

*by Emil Mingov*

### *Summary*

The article is devoted to issues connected with the efficiency of the legal regulation of the public administration and the civil servants in Public Administration Act and Civil Servant Act. On the basis of an analysis of the regulations in both Acts the more important problems are highlighted — unclear concepts, the different philosophy of both Acts related to the persons who are civil servants and respectively the absence of logical link and continuity in legal resolutions.

On the grounds of the analysis of the legal regulation suggestions *de lege ferenda* are made in order to improve the legal regulation of the public administration and the civil servants.

## ПРАВНА УРЕДБА НА РЕКЛАМАТА

*Огнян Варадинов \**

*Теодора Механджийска \*\**

Като че ли най-видимият ефект на прехода от централизирана към пазарна икономика у нас е появата на истинска вълна от множество най-разнообразни рекламни съобщения. Широко започнаха да се използват различни рекламоносители — електронни и печатни медии, билбордове, надписи и табели, рекламни дупляни, листовки, сувенири и др. През последните години на книжния пазар се появиха и различни разработки за това как се прави реклама и какви са начините за нейното разпространение. Все още липсва обаче цялостно изследване, посветено на правните проблеми на рекламата, а нуждата от него се чувства много остро.

Настоящата статия има за цел да представи основните изисквания на законодателството към рекламните съобщения, разпространявани на територията на Р България, като ги съпостави с достиженията на правото на Европейския съюз. Анализът ще се ограничи до набелязване на най-съществените проблеми на рекламното право, тъй като детайлното разработване на темата би могло да бъде предмет на отделна монография.

1. Прогласеният в чл. 19, ал. 1 на Конституцията принцип на свободна стопанска инициатива включва в себе си и свобода за представяне и рекламиране на предлаганите на пазара стоки и услуги. Значението на рекламата за реализацията им трудно може да бъде подценено. Тя предоставя информация, стимулира продажбите и насърчава оборота, като по този начин съдейства за намаляване на цената на продукта и разходите на потребителя, влияе положително върху конкурентната среда<sup>1</sup>, утвърждава доброто име на фирмата, стимулира техническия прогрес и инвестициите.

Въпреки това необходимостта от опазване на обществения ред, закрила на конкуренцията и потребителите, защитата на здравето и децата и други социално-значими блага налагат законодателят да въведе определени изисквания и ограничения по отношение на рекламните съобщения.

---

\* Адвокат, член на УС на Българската национална асоциация на потребителите

\*\* Юриконсулт при Комисията по търговия и защита на потребителите

2. Добра отправна точка при изграждане на националната правна уредба на рекламата дава Международният кодекс за лоялна рекламна практика, разработен от Международната търговска камара в Париж<sup>2</sup>. Кодексът не е нормативен акт в тесния смисъл на думата, макар по заглавие, структура и език да наподобява такъв. В преамбюла му е отбелязано, че той „се разглежда като инструмент на самодисциплината, но той е предназначен още и да служи на съдилищата като документ за справки в рамките на прилаганото законодателство“. Негов основен адресат са рекламоделите, рекламистите и рекламните агенции, както и притежателите на рекламоносителите, за които той представлява сборник с етични правила. Кодексът съдържа стройна система от изисквания към рекламните съобщения, най-важните от които са благоприличността, почтеността и достоверността на рекламните послания, забраната за злепоставяне на конкурентите, защитата на личния живот на гражданите и забраната за излъчване на скрита реклама<sup>3</sup>. Кодексът съдържа и специални разпоредби относно рекламата на определени видове стоки и услуги, като рекламите за потребителски кредити, за договори за франчайзинг, за отровни и леснозапалими продукти, рекламирането посредством гаранции, принудителните продажби и рекламите, адресирани към деца. Изискванията на Кодекса, закрепени в правни норми, представляват гръбнака на рекламното право в страните с развита пазарна икономика.

3. Рекламните съобщения са обект на регулиране и от страна на редица актове на Европейския съюз. Мотивите за създаването им се коренят в обстоятелството, че правният режим на рекламата в отделните страни-членки показва сериозни различия, което затруднява изграждането и функционирането на общия пазар и свободното движение на стоки и услуги<sup>4</sup>. Първият акт в тази насока е приетата през 1978 г. Директива 79/112 за уеднаквяване на правните разпоредби на страните-членки относно етикетирането и представянето на някои хранителни стоки, предназначени за крайния потребител, и тяхната реклама<sup>5</sup>.

Най-важният акт на рекламното право в ЕС понастоящем е Директива 84/450 за уеднаквяване на правните и административни разпоредби на страните-членки относно заблуждаващата реклама<sup>6</sup>, допълнена впоследствие с Директива 97/55 относно сравнителната реклама<sup>7</sup>. Нейната цел е да защити потребителите и конкурентната среда от рекламни съобщения, които могат да въведат лицата, до които са адресирани, в заблуждение и по този начин да повлияят на икономическото им поведение. Тя задължава страните-членки на ЕС да предприемат всички необходими мерки за борба с подобни реклами, като дадат възможност на съдилищата или на специализирани административни органи да разпореждат в рамките на едно ускорено производство спиране на излъчването им или забрана за излъчване, ако то все още не е започнало, както и да публикуват решението, което установява заблуждаващия характер на рекламата и да разпореждат излъчване на коригирана реклама. Директивата допуска сравнителното рекламиране<sup>8</sup>, при положение че то

съпоставя продукти, предназначени за задоволяване на еднакви нужди, не е заблуждаващо, сравнява типични и съществени характеристики, които могат да бъдат обективно съпоставени и резултатите от сравнението могат да бъдат впоследствие проверени, не води до объркване по отношение на търговската марка или фирма на конкурентите, не съдържа обиди или снизходително отношение към конкурентите или техните продукти, не използва по непочтен начин реномето на друга марка, фирма или отличителен знак, не представлява имитация и не използва по непочтен начин търговска марка, фирма или друг отличителен знак на конкурент. Ако сравнението не отговаря на тези изисквания, то страните-членки трябва да предприемат срещу рекламата всички изброени по-горе мерки<sup>9</sup>.

Други важни актове на Общността, даващи правна уредба на рекламните съобщения, са: Директива 92/28 относно рекламата на хуманни лекарствени средства<sup>10</sup>, Директива 2000/13 за уеднаквяване на правните разпоредби на страните-членки относно етикетирването и представянето на хранителни стоки и тяхната реклама (заменила Директива 79/112)<sup>11</sup>, Директива 1999/44 относно определени аспекти на продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции<sup>12</sup>, Директива 89/552 за координиране на някои правни и административни разпоредби на страните-членки относно извършването на телевизионна дейност<sup>13</sup>. Важни изисквания към рекламите, излъчвани по телевизията, се съдържат в Европейската конвенция за трансгранична телевизия<sup>14</sup>.

4. Българското право урежда изискванията към рекламата в голям брой закони и подзаконовни нормативни актове, на най-важните от които ще се спрем по-долу. Самият термин има легална дефиниция в Закона за защита на потребителите и за правилата за търговия (ЗЗППТ), според чийто чл. 29, ал. 1 „реклама е всяко направено съобщение във връзка с търговия, занаят или професия с цел да стимулира реализация на стоки и услуги“. Като пропуск, който *de lege ferenda* трябва да бъде отстранен, може да се отбележи невключването в определението на производството, тъй като ЗЗППТ прави изрично разграничение между производство и търговия.

Подобна на дефиницията на ЗЗППТ може да бъде изведена и от § 1, т. 21 на Закона за корпоративното подоходно облагане, който определя разходите за реклама като „разходи за популяризиране на стоки и услуги посредством материали, публикации (списания, вестници, каталози, алманаси, проспекти, указатели, справочници), радиопредавания, обяви, телевизионни клипове, рекламни предавания и др.“. И двете определения се придържат към едно пазарно ориентирано разбиране за рекламата, като я свързват с предназначението ѝ да информира и насърчава реализацията на стоки и услуги. Извън обхвата им остава т. нар. некомерсиална реклама — на политически, социални, здравни, екологични и др. под. проблеми, виждания и организации, която няма за своя непосредствена цел да

продава определен продукт, а цели да популяризира общественозначими идеи. Тя няма да бъде разглеждана и в рамките на настоящото изследване.

5. Нашето право съдържа две основни изисквания-забрани, които са валидни за всички рекламни съобщения. Това са забраните за излъчване на заблуждаваща и на непочтена реклама.

5.1. Заблуждаващата реклама е определена в чл. 33 на ЗЗППТ като „реклама, която по всякакъв начин, включително нейното представяне, подвежда или може да подведе лицата, до които е адресирана или достига, и поради подвеждащия си характер може да повлияе на тяхното икономическо поведение“. При преценка на заблуждаващия характер следва да се имат предвид по-специално характеристиките на рекламираните стоки и услуги, цената, условията за доставка, както и характерните данни за рекламодателя или рекламирация, отразени в съобщението. Определението е съобразено с чл. 2, т. 2 и чл. 3 на Директива 84/450.

Изискването рекламата да няма заблуждаващ характер не означава, че съдържателята се в нея информация следва да бъде обективна, т. е. да представя в еднаква степен както преимуществата, така и недостатъците на стоката. В този смисъл не съществува и задължение за рекламодателя да информира обществеността посредством рекламните си съобщения. Тяхното формулиране и представяне зависи изцяло от неговата преценка. Рекламата има за своя основна цел да мотивира потребителя да придобие продукта, поради което по дефиниция акцентира върху онези негови качества, които го правят атрактивен и продаваем, но тя може да ангажира вниманието на адресата и по друг начин, например чрез внушаване на определени настроения и емоции или чрез нестандартното си и даже шокиращо изпълнение. Забраната за заблуда се простира единствено върху онези данни, които рекламата обективно предоставя и които адресатът ѝ възприема или би могъл да възприеме. Тя е неприложима към чисто емоционалната реклама, която не съдържа данни за продукта или условията, при които той се предлага. Особеното при последната е, че тя се възприема изключително субективно, поради което не би могла да има обективно проверим и доказуем заблуждаващ характер<sup>15</sup>.

Господстващото мнение и съдебната практика в страните-членки на ЕС изхождат от обективни критерии при преценка на заблудата<sup>16</sup>. Меродавно според тях е не какво възприема конкретният жалващ се потребител или конкурент, а какво разумно може да се очаква да разбере за продукта онази част от обществеността, към която е насочено рекламното съобщение. По този начин се дава възможност за създаване на стабилни критерии за преценка на заблуждаващия характер на рекламата и се намалява несигурността за оборота, която може да произтече от включването в анализа на чисто субективното възприятие на отделно лице.

За да започне преценката дали едно рекламно съобщение има заблуждаващ характер, е необходимо най-напред да се определи кръгът от лица, за които то е предназначено и до които достига и чието икономическо поведение би могло да

повлияе. Тук трябва да се вземат предвид особеностите на конкретния случай, като основните фактори са начинът на разпространение на рекламното съобщение (чрез печатни издания, радио, национална или регионална телевизия, директна реклама, надписи и табели и т. н.) и видът и предназначението на рекламирания продукт. След като се определят характеристиките на социалната група — адресат на рекламата, се определят качествата на нейните типични представители по отношение на възприемчивост, познания, критично отношение към предоставяната информация и способност за нейното осмисляне, жизнен и професионален опит и др. под. Изследва се каква представа за съответния продукт биха придобили тези типични представители, когато се запознаят с рекламното съобщение. Следващият етап от анализа се състои в проверка на действителното фактическо положение и съпоставката му със създаденото у адресатите на рекламата впечатление. За да се приеме, че рекламата е заблуждаваща, е необходимо да има разминаване между създадената представа и действителното положение, което да е в състояние да повлияе на икономическото поведение на потребителите. Това влияние не се изразява задължително в придобиване на рекламирания продукт, не е нужно даже потребителят да е посетил съответния търговски обект, за да се запознае на място с предлаганата стока или услуга, достатъчно е да е предизвикан интерес у него да проучи по-внимателно офертата, да набави допълнителна информация и т. н. В тези случаи рекламата вече е изпълнила основното си предназначение — да предизвика интерес към продукта.

Рекламата няма да бъде заблуждаваща, ако е обективно вярна, макар преобладаващата част от адресатите ѝ да не са убедени в това<sup>17</sup>. Тя няма да бъде заблуждаваща и в случаите, когато предоставя невярна информация, но по такъв начин, че никой не взема казаното насериозно.

Най-типичните случаи на заблуда са публикуването на неверни твърдения или на преувеличения, които не са очевидни за потребителите. Практиката познава обаче и случаи, при които сами по себе си верни твърдения и факти предизвикват у една съществена част от потребителите — адресати на рекламата, неточна представа за действителността поради начина на тяхното представяне, многозначителността на използваните изразни средства и др. Така например поставянето на специален акцент в рекламното съобщение върху качества на продукта, които са типични за всички продукти от този вид или са задължителни по закон, би могло да заблуди потребителите, които не са специалисти в бранша, че въпросните качества са изключителни и са характерни само за рекламирания продукт<sup>18</sup>.

Доказването на заблуждаващия характер на рекламата може да става с всички допустими от закона доказателствени средства. От особено важно значение тук ще бъдат експертните заключения относно наличието, съответно липсата на твърдените качества на продукта, както и социологическите проучвания за това, какво



научават адресатите на рекламното съобщение за рекламирания продукт и каква представа за фактическото състояние остава то у тях.

Разкриването на действителния обхват на нормите относно заблуждаващата реклама в ЗЗППТ налага съпоставянето им с изискванията относно етикетирането на стоките. Определението на рекламата, дадено в чл. 29, ал. 1 ЗЗППТ, е много широко и обхваща всяка предоставена информация за предлагания продукт, вкл. и тази, съдържаща се върху самия него или върху неговата опаковка, т. е. върху неговия етикет. Забрана за поставяне на подвеждаща информация на етикета на стоката обаче съдържа и чл. 5, ал. 3 ЗЗППТ. Поставя се въпросът дали за заблуждаващи потребителя данни, поставени върху етикета на стоката, търговецът следва да носи административна отговорност за нарушение на чл. 5, ал. 3, или на чл. 29, ал. 2 ЗЗППТ, или пък могат да му бъдат наложени санкции и на двете основания. Считаме, че в случая търговецът следва да понесе наказание единствено за нарушение на изискванията за етикетиране. В този смисъл е и практиката на специализирания административен орган в областта на потребителската защита — Комисия по търговия и защита на потребителите (КТЗП) по прилагане на ЗЗППТ. Аргументите в полза на това разрешение са няколко. Имуществената отговорност за нарушение на чл. 5, ал. 3 е в размер от 500 до 3000 лв., а за нарушение на чл. 29, ал. 2 — от 1000 до 15 000 лв., т. е. колизията би следвало да се разреши в полза на по-благоприятния за нарушителя санкционен режим. Такава е била явно и целта на законодателя, който е предвидил различни по размер наказания за двете нарушения, а не е установил обща санкция за предоставянето на заблуждаваща информация. Този подход отчита различната степен на обществена опасност на двете деяния. Рекламата, разпространявана чрез рекламоносители, позволяващи възприемането ѝ от неограничен брой адресати, обективно много по-лесно би могла да създаде объркване у потребителя, тъй като той не може да разгледа рекламирания продукт, нито да го съпостави на момента с други продукти, които биха могли да задоволят същите потребности. Тя би могла в много по-голяма степен да създаде предубеждение у потребителя в полза на рекламираната стока и да снижи неговото критично отношение. При етикетирането положението е различно. Потребителят влиза в досег с информацията от етикета в търговския обект, където може да разгледа стоката, както и други стоки със сходни характеристики, и лесно би могъл да направи съпоставка между тях. Освен това той би могъл да се възползва от правата си, дадени му от чл. 3 ЗЗППТ, и да изиска допълнителна информация от търговеца, така че възможностите да бъде подведен са много по-ограничени. Разбира се, това далеч не означава, че в търговския обект потребителят не би могъл да бъде заблуден. Че това е така, проличава най-вече при етикетирането с неверни данни относно характеристики и състав, които не могат да бъдат проверени при първоначален оглед (например хранителен състав, дата на производство, данни за производителя и вносителя и т. н.). Това об-

стоятелство обаче е отчетено от законодателя при установяването на сравнително високия размер на санкцията за подвеждащо етикетиране.

Кумулирането на санкциите от своя страна би противоречало на принципа *non bis in idem*, тъй като в случая става дума за едно деяние, а и забраната за фалшиво етикетиране, и забраната за публикуване на заблуждаваща реклама защитават едни и същи обществени отношения и права, а именно лоялното отношение на предприемача към потребителя и осигуряване на правото на последния да получи достоверна информация за предлаганите на пазара стоки.

ЗЗППТ не е единственият нормативен акт у нас, който забранява разпространението на заблуждаващи рекламни съобщения. Детайлна, макар и по-скоро казуистична уредба на този проблем се съдържа и в чл. 32 и 33 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Въвеждането в заблуждение и имитацията са посочени като форма на нелоялна конкуренция и конкретизират общата клауза на чл. 30, ал. 1. Посочени са следните форми на заблуда — неверни твърдения и изопачаване на факти, реклама на стоки и услуги, които не са на разположение или не са в достатъчно количество за задоволяване на търсенето, заблуждаващи съобщения за цени, намаления и други търговски условия, заблуждения относно произхода, производителя, продавача, начина и мястото на производство, източниците и начина на придобиването или на използването, количеството, качеството, естеството, потребителските свойства и други съществени характеристики на стоката или услугата.

Прави впечатление, че уредбата на ЗЗППТ и ЗЗК са до голяма степен идентични като обхват и формулировка. Това не е случайно. В огромния брой случаи една заблуждаваща реклама засяга едновременно както интересите на потребителите, така и тези на конкурентите и е нормално да бъде обект на преследване и санкциониране от страна на двата закона<sup>19</sup>. В случая правилото *non bis in idem* не би следвало да намери приложение, тъй като деянието засяга едновременно различни защитени от закона обществени отношения, т. е., публикувайки една заблуждаваща реклама, рекламодателят извършва идеална съвкупност от административни нарушения.

Различни форми на заблуждаващи реклами са изрично забранени по силата на други нормативни актове. Така например чл. 90 на Закона за лекарствата и аптеките в хуманната медицина забранява да се рекламират като лекарства вещества, които не са такива по смисъла на закона, чл. 11 във връзка с чл. 9, ал. 2 от Закона за храните забранява реклами, които заблуждават потребителя относно характеристиката на храната, нейното естество, произход, състав, срок на годност, начин на производство и употреба, а чл. 26, ал. 1 от Закона за приватизационните фондове забранява рекламните материали и публикациите във връзка с публично предлагане на акции на приватизационните фондове да съдържат невярна или заблуждаваща информация.

5.2. За разлика от заблуждаващата, непочтената реклама няма легално определение. Чл. 34 ЗЗППТ посочва казуистично шест групи случаи, при които тя е налице, като изброяването е примерно и целта му е единствено да ориентира правоприлагащите органи. За непочтена ЗЗППТ счита рекламата, която съдържа елементи на дискриминация, цели да предизвика безпокойство или страх, използва липсата на опит от страна на потребителите, склонността за предсказване на бъдещето, обещава лесни печалби, създава объркване, като представя рекламираните продукти по начин, подобен на известни производители, може да причини морални или умствени смущения у деца, използва данни за рекламираните стоки и услуги, които не са съществени или не могат да бъдат проверени.

Изброените примери сочат, че за непочтена следва да се приеме онази реклама, чието съдържание или начин на представяне са обществено неприемливи. Тя създава или използва идеи, емоции и внушения, които преобладаващата част от обществото не приема изобщо или не приема да бъдат използвани за комерсиални цели<sup>20</sup>.

5.3. Способите за борба със заблуждаващите и с непочтените рекламни съобщения, предвидени в ЗЗППТ, са два — административен и съдебен.

По административен ред КТЗП и кметовете на общините имат правомощия да наложат административна санкция — глоба или имуществена санкция на рекламодателя и на рекламната агенция в размер от 1000 до 15 000 лв. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Освен това всяко лице, което има правен интерес, може да поиска от съда да забрани излъчването на заблуждаващи или непочтени реклами и да получи обезщетение за вредите, които е претърпяло от тях. Правен интерес безспорно ще има конкурентът на рекламирация, който предлага на пазара стоки или услуги, които са взаимозаменяеми с рекламираните и който е загубил или не е могъл да привлече клиенти в резултат на излъчването на забранената реклама. Според нас правен интерес ще има и всеки потребител, който е адресат на рекламата, тъй като чл. 2, т. 5 ЗЗППТ сочи правото на достоверна информация като едно от основните права на потребителите. В случая потребителят може да бъде повлиян в своя избор и да вземе решение, което не отговаря в най-пълна степен на неговите икономически интереси.

До влизане в сила на решението по делото, съдът може да разпореди спиране на спорната реклама или да забрани нейното публикуване, ако тя все още не е била разпространена.

Доказателствената тежест относно обстоятелството дали рекламното съобщение е заблуждаващо, респ. непочтено, се носи от ищеца. ЗЗППТ дава обаче възможност на съда да обърне доказателствената тежест, като разпореди на рекламо-

дателя да докаже съдържащите се в рекламата твърдения. Това разрешение на закона е особено удачно в случаите, когато установяването на твърдените в рекламата факти е свързано с проучване на предприятието на рекламоателя, начините за доставка на суровини и на пласмент на готовата продукция, получени награди, препоръки и други официални признания за продукта и др. под.

Ако съдът приеме, че рекламата е заблуждаваща или непочтена, той може да задължи рекламоателя да огласи за своя сметка съдебното решение или част от него, както и съответна коригирана реклама. В случая е удачно съдът да постанови по какъв начин да се излъчи коригираното съобщение, така че да може да достигне до същия кръг лица, които са възприели и първоначалната реклама. Най-удачно е да се използва същият рекламоносител или друг с по-широка популярност. Когато коригираното съобщение ще се излъчи по радиото, телевизията или в пресата, е препоръчително също така съдът да укаже в решението честотата на излъчванията. Например в два последователни броя на национален ежедневник или три излъчвания по национална телевизия в часови пояс от 18 до 22 часа и др. под.

6. Сравнителната реклама в нашето право понастоящем е уредена от чл. 31 на ЗЗК и чл. 34, т. 6 ЗЗППТ. Както бе изяснено по-горе, това е реклама, която пряко сочи наименованието, предприятието или продуктите, предлагани от конкурент, или съдържа достатъчно данни, за да могат същите да бъдат идентифицирани. В съответствие с изискванията на Директива 97/55 българското право не съдържа принципна забрана за подобен начин на рекламиране<sup>21</sup>. При сравняването се забраняват преписване на несъществуващи качества на собствените продукти или на несъществуващи недостатъци на чуждите, както и изопачаването на факти. Чл. 34, т. 6 ЗЗППТ забранява една от формите на сравнителната реклама, при която се използват данни за рекламираните стоки и услуги, които не са съществени или не могат да бъдат проверени, като я счита за непочтена. На общо основание подобна реклама не бива да въвежда потребителя в заблуждение.

Посочените изисквания далеч не покриват обхвата на Директива 97/55, което налага допълнения на съществуващия правен режим с цел пълното ѝ въвеждане. Националната програма за приемане достиженията на правото на ЕС предвижда това да стане чрез промени в ЗЗППТ. Невъведено в нашето законодателство към настоящия момент остава и изискването установяването на заблуждаващия характер или на непозволеното сравнително рекламиране да става в рамките на ускорено производство. Този пропуск също трябва *de lege ferenda* да бъде отстранен чрез допълнение на ЗЗППТ.

Посочените в т. 5 и 6 на настоящото изследване изисквания към рекламните съобщения съставляват общата рамка на правния режим на рекламата в България. Те намират приложение към всички реклами, разпространявани на територията на страната, независимо от това кой е рекламоател или какви рекламни носители се

използват за тяхното разпространение. Освен тях нашето право съдържа редица разпоредби, които съдържат изисквания и/или забрани по отношение на рекламата на определени видове продукти или използването на определени видови рекламни носители.

7. Съществена част от правния режим на рекламата съставляват забраните за рекламиране на различни видове стоки и услуги. Те са продиктувани от необходимостта да бъдат защитени определени обществени интереси — здравето на населението, добрите нрави, околната среда и др. Уредбата им е разпръсната в множество отраслови закони, които установяват както абсолютни забрани, отнасящи се до всякакъв вид представяне на стоките, така и частични, които забраняват единствено използването на определен вид рекламни носители и практики.

7.1. Към настоящия момент в България са установени следните абсолютни забрани за рекламиране на стоки:

а) Забрана за рекламиране на тютюневи изделия е предвидена в чл. 29 от Закона за тютюна и тютюневите изделия (ЗТТИ). Съществува несъответствие между режима на ЗТТИ и чл. 55, ал. 2 от Закона за народното здраве (ЗНЗ), който забранява рекламирането на тютюневи изделия единствено в излъчвания по радиото и телевизията, в близост до детски и учебни заведения, както и чрез методи, насочени към малолетни. Колизията би следвало да се разреши в полза на ЗТТИ като по-нов, а и специален спрямо ЗНЗ закон.

б) Забрана за рекламиране на наркотични вещества се съдържа в чл. 55, ал. 1 на ЗНЗ и в чл. 70 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите.

в) Забрана за рекламиране на психотропни вещества — в чл. 55, ал. 1 ЗНЗ.

г) Забрана за реклама на неразрешени за употреба в България лекарства предвижда чл. 86, ал. 1 от Закона за лекарствата и аптеките в хуманната медицина (ЗЛАХМ).

д) Забрана за реклама на нерегистрирани в страната фитофармацевтични препарати съдържа чл. 22 от Закона за защита на растенията, а за нерегистрирани ветеринарномедицински препарати — чл. 88 от Закона за ветеринарномедицинската дейност.

7.2. Установените частични забрани са следните:

а) Чл. 10, ал. 1 от Закона за хазарта забранява рекламиране на хазартни игри чрез средствата за масово осведомяване. Изключения са допустими единствено по отношение обявяването на реда и начина за участие в игрите „Бинго“ и „Кено“, „Тото“ и „Лото“, залаганията върху спортни резултати от спортни състезания и случайни събития, както и тегленето на тиражите по телевизията.

б) Забранена е по силата на чл. 88, ал. 1 от ЗЛАХМ рекламата чрез средствата за масово осведомяване на лекарства, които се продават по лекарско предписание. Такава може да се прави единствено в специализирани медицински издания.

в) Извършването на публична реклама на публични домове забранява чл. 150, ал. 3 от Наказателния кодекс, като предвиденото наказание е лишаване от свобода от една до шест години и глоба от петстотин до хиляда лева.

г) Забранена с чл. 28 от Закона за адвокатурата е търговската реклама на адвокатските услуги. Законът не изяснява какво разбира под понятието „търговска реклама“. Ако се придържаме към изложените по-горе дефиниции на общия термин „реклама“, които обхващат представянето на стоки и услуги с цел да се стимулира търговската дейност с тях, би следвало да се направи изводът, че са забранени всякакъв вид съобщения, чиято цел е да стимулират реализацията на адвокатските услуги. Дали това е била целта на законодателя, остава неизяснено. Факт е, че понастоящем се публикуват множество обяви за адвокатски услуги, а някои адвокатски кантори предлагат свои рекламни брошури, като на авторите не е известен случай рекламиращите да са били санкционирани за тази си дейност.

Според нас пазарът на юридически услуги не съдържа достатъчно особености, които да оправдаят специфичното му третиране по отношение на рекламирането им. De lege ferenda е препоръчително този текст да отпадне или най-малкото Законът за адвокатурата да определи по-точно обхвата на забраната. Удачен вариант в тази насока би било посочването на рекламните носители, които адвокатите не би следвало да използват за популяризиране на своята дейност.

д) Подобно е положението и с нотариалната дейност. Чл. 26, ал. 3 от Наредба № 32/99 г. на министъра на правосъдието за служебните архиви на нотариусите и нотариалните кантори забранява фирмата на нотариалната кантора да бъде предмет на търговска реклама.

е) Чл. 7 от Наредба № 7/2000 г. на министъра на здравеопазването за задължителните данни върху опаковките и в листовките на лекарствените продукти и към указанията за употреба на медицинските изделия забранява върху листовките с информация, които съпътстват лекарствата, да се отпечатват надписи и други елементи с рекламен характер.

ж) Чл. 4а от Закона за застраховането съдържа забрана за поставяне върху застрахованото имущество на рекламни стикери, материали и др. под., които могат да разкрият връзката му със застрахователя.

з) Раздаването с рекламна цел на мостри от лекарствени продукти е забранено с чл. 10 на Наредба № 13/2000 г. на министъра на здравеопазването за условията и реда за одобряване на рекламата на лекарствени продукти.

и) Чл. 55, ал. 2 от Закона за движението по пътищата забранява движението по автомагистралите на превозни средства и шествия с рекламна цел.

к) Забранено е също така публикуването на обявления, съобщения и покани с рекламен характер в „Държавен вестник“ (чл. 7, ал. 3 от Закона за „Държавен вестник“).

8. Особен вид забрана за използване на един от националните символи — националното знаме, за фирмена реклама се съдържа в Закона за държавния печат и националното знаме на Република България и ПМС № 234/98 г. за определяне на реда за изобразяване и възпроизвеждане на националното знаме. Причините за това са ясни. Националните символи идентифицират държавата и обществото, чиято политическа организация е тя, поради което не бива да бъдат използвани за комерсиалните цели на определени субекти. Това е несъвместимо и с уважението, което се дължи на националните символи.

Засилен контрол при използването на герба на страната съдържат Законът за герб на Република България и ПМС № 476 от 17 декември 1997 г. за използване на изображението на герба на Република България. Те предвиждат възпроизвеждането му извън предвидените изрично в закона случаи да става с изрично предварително разрешение на Министерски съвет, които би следвало да следи използването да не уронва престижа на държавния символ.

На фона на казаното е необяснима липсата в законодателството ни на забрана за използване за рекламни цели на националния химн. *De lege ferenda* е необходимо този пропуск да бъде отстранен.

9. Особена форма на правно регулиране на отношенията, свързани с изготвянето и разпространението на рекламни съобщения, е превантивният държавен контрол, изразяващ се в предварително разрешение от страна на компетентен орган за излъчване или разпространение на определено рекламно съобщение. Такъв е предвиден в следните случаи:

а) ЗЛАХМ по отношение на рекламата на лекарствени продукти. Одобрението се дава от Изпълнителната агенция по лекарствата по ред, установен в Наредба № 13/2000 г. на министъра на здравеопазването за условията и реда за одобряване на рекламата на лекарствени продукти. Изпълнителната агенция по лекарствата следи за истинността и обективността на рекламата, както и за наличието в нея на посоченото в чл. 7 и чл. 15 на наредбата минимално съдържание.

б) Чл. 26, ал. 5, т. 2 от Закона за пътищата предвижда изграждането на рекламни съоръжения и поставянето на рекламни материали в обхвата на пътищата се извършва след предварителното одобрение на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Пътища“, който трябва да съгласува разрешението с органите на пътната полиция при МВР.

в) След разрешение, издадено по ред, определен с наредба на общинския съвет, може да се поставят рекламни съобщения върху недвижими имоти съгласно чл. 57 на Закона за устройство на територията.

10. Правната уредба на рекламата не се изчерпва единствено с установените ограничения и изисквания към съдържанието на рекламните съобщения. Като един от основните способи за насърчаване на реализацията на предлаганите на пазара стоки и услуги, рекламата може да бъде и обект на стимулиране. Това е една

от мерките, с които държавата подпомага развитието на определени стопански отрасли, които счита за приоритетни за националната икономика. Понастоящем у нас единственият пример в тази насока е Законът за туризма, който задължава министъра на икономиката да организира националната туристически реклама и да съдейства на туристическите организации за популяризиране на дейността им на международния туристически пазар, а кметовете на общините — да съдействат за рекламата на туристическия продукт на общината. Като форма на съдействие чл. 15, т. 1 от закона сочи осигуряването на средства за национална и регионална туристическа реклама от бюджета на Министерството на икономиката. Доколкото туризмът се очертава като един от стратегическите отрасли на българската икономика, *de lege ferenda* е препоръчително в новия Закон за туризма да се посочат поне примерно и други ангажименти на държавата по отношение рекламирането на националния туристически продукт и да се създадат механизми, осигуряващи по-голяма прозрачност относно начините за разходване на заделените за туристическа реклама средства.

Важно е да се подчертае, че държавните ангажименти спрямо насърчаването на туристическата реклама не освобождават рекламодателите и рекламните агенции от задължението да спазват общите изисквания към рекламните съобщения. Както всяка друга, така и туристическата реклама не може да бъде заблуждаваща или непочтена, да уврежда доброто име на конкурентите или на предлаганите от тях продукти, или да се осъществява посредством забранени рекламни средства и носители.

Стимулирането на определени рекламни съобщения не е непознато и на европейското право. В рамките на ЕС от 1978 г. се предприемат мерки, чиято цел е да стимулират продажбите на мляко и млечни произведения и рекламата за тях. Връхна точка на предприетите в тази насока активности представлява Регламент № 585/93 относно мерките за насърчаване на продажбите и рекламата в областта на млякото и млечните продукти<sup>22</sup>, който предвижда възможността организации с опит в областта на реализацията на мляко и млечни продукти да получат финансиране от Общността за провежданите от тях мерки, целящи увеличаване на продажбите и рекламата им.

**11.** Като обобщение можем да кажем, че уредбата на рекламата в българското право е богата и разнообразна. Правните норми се съдържат в множество различни по степен нормативни актове, което на настоящия етап се отразява отрицателно на правоприлагането. Въпреки това предложението за изготвяне на единен закон за рекламната дейност<sup>23</sup> едва ли е най-удачното решение. Отрасловият подход, възприет от нашия законодател, при който регулираните отношения в стопанската сфера, включително на изискванията към рекламата, слагащи се в даден икономически сектор, намират регламентация в комплекс от един закон и подзаконови актове по неговото прилагане, е годен да създаде стабилност в прав-



ната уредба и в перспектива да улесни правоприложението, тъй като стопанските субекти, действащи в отрасъла, са едновременно и рекламодатели. Необходимо е обаче да се повиши степента на съгласуваност най-вече от терминологична гледна точка между различните нормативни актове.

Друг важен момент в изграждането на нормативната уредба на рекламата у нас е продължаването на процеса на хармонизиране на националното законодателство с изискванията на правото на ЕС, който към настоящия момент далеч не може да се счита за приключил. В тази насока особено съществено е въвеждането на Директивата за сравнителното рекламиране и създаването на ускорени процедури за установяване на заблуждаващи рекламни съобщения и на непозволената сравнителна реклама и за предприемане на мерки за преустановяване на тяхното разпространение.

Наблюденията върху рекламния пазар у нас показват, че голяма част от съдържащите се в законодателството изисквания и забрани понастоящем не се спазват, като компетентните държавни органи остават пасивни при разкриването и санкционирането на извършваните нарушения, така че ако трябва да се направят препоръки по отношение правния режим на рекламата в Р България, то те би следвало да бъдат насочени не толкова към изменения и допълнения на действащите нормативни актове, макар такива да са безспорно необходими, колкото към тяхното активно и цялостно прилагане на практика.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Доганов, Д., Ф. Палфи. Рекламата каквато е, С., 1999, с. 50—59.

<sup>2</sup> Кодексът е приет през 1937 г. и е променян и допълван през 1949, 1955, 1966, 1973 и 1986 г. Публикуван е като приложение към Доганов, Д., Ф. Палфи, цит. съч., и Кръстев, С. Рекламата — понятия, правила, примери. С., 2000.

<sup>3</sup> Скрита реклама е съобщение, което има рекламна цел, но не е обозначено и не може да бъде лесно разпознато и осъзнато като реклама, въпреки това то е в състояние да привлече интереса на потребителя към даден продукт.

<sup>4</sup> Waegenbaur, R. Die Europäische Gemeinschaft und das Werberecht in Europäisches Wirtschafts und Steuerrecht 5/93.

<sup>5</sup> OJ N L 33/1 от 08 февруари 1979 г.

<sup>6</sup> OJ N L 250/17 от 10 септември 1984 г.

<sup>7</sup> OJ N L 290 от 23 октомври 1997 г.

<sup>8</sup> Съгласно чл. 2, б. „2а“ на Директивата: „сравнителна реклама“ е всяка реклама, която сочи или прави възможно установяването на конкурент или на стоките или услугите, предлагани от конкурент“.

<sup>9</sup> Подробно за правната уредба на сравнителната реклама в правото на ЕС и на страните-членки вж. Матеева-Стоянова, Е. Материалноправна уредба на сравнителната реклама според правото на Европейския съюз, „Търговско право“, 1998, кн. 3 и 4, също и Коджабашев, М. Нелоялна конкуренция — непозволена сравнителна реклама, „Пазар и право“, 1999, кн. 12.

<sup>10</sup> OJ N L 113 от 30 април 1992 г.

<sup>11</sup> OJ N L 109 от 06 май 2000 г.

<sup>12</sup> OJ N L 171 от 07 юли 1999 г.

<sup>13</sup> OJ N L 298 от 17 октомври 1989 г.

<sup>14</sup> Конвенцията е ратифицирана от Р България и обнародвана в ДВ, бр. 32 от 08. 04. 1999 г.

<sup>15</sup> Разбира се, и тук са възможни гранични случаи, при които една предимно емоционално насочена реклама все пак съдържа някаква обективна информация или поне създава впечатление, че предоставя такава. Например рекламата за маратонки, която използва тийнейджърския жаргон „много яки“, създава впечатление у по-възрастната аудитория, че рекламираната стока е доста по-издръжлива на физически въздействия, отколкото обикновените продукти от този вид. Ако обувката не оправдава това очакване, рекламата би следвало да се приеме за заблуждаваща.

<sup>16</sup> **Baumbach, A., W. Hefermehl** Wettbewerbsrecht, Muenchen 1993, с. 784.

<sup>17</sup> Пак там, с. 794.

<sup>18</sup> Пак там, с. 807—809.

<sup>19</sup> Обратен **Стоянов, И.** Коментар на Закона за защита на конкуренцията. С. 2000 г., с. 178.

<sup>20</sup> У нас все още няма нито съдебна, нито административна практика по прилагането на чл. 34, поради което ще цитираме някои примери от юриспруденцията на европейските страни за онагледяване на проблематиката:

— Реклама на производител на текстил, представляваща снимка на дива патица, оваляна в нефтени отпадъци. В долния край на снимката е поместена фирмата на производителя. Рекламата е счтена за непочтена, тъй като експлоатира за комерсиални цели чувството на жал у потребителя и на тази основа предизвиква съпричастност към фирмата и дейността на производителя.

— Реклама на производител на текстил, представляваща снимка на част от човешко тяло, на която е поставен печат „H. I. V. POSITIVE“, е счтена за непочтена, понеже експлоатира чувството на съжаление и страх за комерсиални цели и накърнява достойнството на заразените с вируса на СПИН хора.

— Реклама на ликьор, на чийто етикет е изобразена гола жена в предизвикателна поза и надпис с подчертано сексуална насоченост, е счтена за непочтена, тъй като противоречи на добрите нрави, уронва женското достойнство и дискриминира жените, като ги принизява до сексуален обект.

— Надпис със следното съдържание „Купете при нас първокласни мебели на ниски цени, преди производителите да вдигнат цените. Купете сега, докато е още евтино!“ е счтен за непочтена реклама, тъй като създава чувство на безпокойство и объркване у потребителите.

<sup>21</sup> Обратен **Стоянов, И.** цит. съч., с. 176—177. Авторът счита, че чл. 31, ал. 2 ЗЗК забранява изричното сравнение, но допуска възможността за сравнение чрез подразбиране. Според нас законовият текст не съдържа основания за подобно ограничително тълкуване. Той би следвало да бъде разбиран и прилаган в съответствие с изискванията на европейското право, залегнали в Директива 97/55.

<sup>22</sup> OJ N L 061/13. 03. 1993

<sup>23</sup> **Кръстев, С.**, цит. съч., с. 230.

---

**LEGAL PROBLEMS OF ADVERTISING**

*by Ognjan Varadinov, Teodora Mehandjiiska*

*Summary*

The article aims to present the basic legislative requirements for the advertisements delivered on the territory of the Republic of Bulgaria in comparison with the achievements of the EU law. The article deals with the ban on fraudulent advertisements, comparative advertisements, on advertising of different goods and services as well as with the encouragement of certain advertisements.

## ФОРМА И РАЗНОВИДНОСТИ НА ОБЩИТЕ УСЛОВИЯ НА ДОГОВОРИТЕ

*Златка Сукарева\**

### 1. Форма на общите условия на договора

Задачата, която авторът си поставя в настоящата статия, е да разгледа някои теоретико-практически проблеми относно формата и разновидностите на общите условия на договорите по уредбата на ЗЗД и ТЗ.

В ЗЗД и в ТЗ в частта, в която се уреждат договорите при общи условия, а това са разпоредбите на чл. 16 на ЗЗД и на чл. 298 на ТЗ, не се поставя изискване за формата на общите условия, не се съдържа определение на общите условия, не се посочват и разновидности на общите условия, за които следва да се прилагат посочените норми. ЗЗД и ТЗ изискват само писмено потвърждение, респективно писмено приемане на общите условия, но не и писмени общи условия. Това означава, че законът не установява форма, необходима за валидността на общите условия. В сравнителноправен аспект и в държавите, в които има специална уредба на общите условия на сделките, не се изисква форма за тяхната действителност. Но се изисква предварително формулиране на общите условия и това е един от признаците, които характеризират общите условия на сделките<sup>1</sup>.

Предварителното формулиране означава, че общите условия трябва да бъдат предварително фиксирани по съдържание по някакъв начин, за да бъдат предложени на другата страна. Но това не означава, че фиксирането им трябва да бъде непременно по писмен начин в писмена форма<sup>2</sup>. **След като не се изисква писмена форма, проблемът се трансформира в това възможно ли е общите условия да бъдат устни изрази, или непременно те трябва да имат материален носител.** В цитираното вече съчинение авторите приемат, че са възможни и устни общи условия, когато съответните изрази се включват постоянно в договорите с клиенти. А противното застъпвано становище е, че те трябва да имат материален носител, който може да бъде и звуков.

---

\* Доцент в ЮФ на УНСС, д-р по право

Другото изискване, на което трябва да отговарят общите условия, е те да бъдат представени на другата страна по един и същ начин, с едно и също съдържание, независимо от конкретните обстоятелства и от клиента. Това е едно от схващанията в швейцарското право и господстващото схващане в германското право<sup>3</sup>. А това означава, че по съдържание общите условия трябва да бъдат унифицирани, т. е. да имат еднообразно съдържание.

В българската правна литература също се застъпва схващането за фиксирани общи условия<sup>4</sup>.

**Формата на общите условия** като въпрос от правния режим на общите условия на договорите обхваща две страни:

**\*\* формата на волеизявлението, представляващо съдържанието на общите условия, формулирани от едната страна за многократно приложение при сключване на даден вид договори**

**\*\* формата или начина на включване на общите условия в съдържанието на предложението за сключване на конкретния договор<sup>5</sup>.**

В първия смисъл под форма на волеизявлението на предлагания общите условия се разграничават на:

\* **устни общи условия**

\* **писмени общи условия**

\* **фиксираны по друг начин на материален носител общи условия, напр. звукови, цветови и др.**

**Писмените общи условия също имат своите разновидности според начина на фиксирането им чрез писмени знаци.**

**Вторият проблем за начина на включване на общите условия в съдържанието на конкретното предложение, устно или писмено, изрично или мълчаливо, ще бъде изложен в последваща статия.**

## **2. Форма на едностранното волеизявление — съдържание на общите условия на договора**

Както вече се изтъкна, ЗЗД в чл. 16 и ТЗ в чл. 298 не изискват писмена форма на общите условия, необходима за тяхната действителност. Затова следва да се обърне обратната страна, може ли общите условия да бъдат устни и може ли общите условия да имат друг материален носител, върху който да бъдат фиксирани по друг начин, а не текстово, например звуково или цветово, ако предмет на договора е вещ. Това, че в двата закона няма изрична норма, която да изисква писмена форма на общите условия, изключва ли възможността да се направи извод за необходимостта от такава форма и че не е възможно по друг начин да се фиксира предварително и еднообразно съдържанието на общите условия, т. е. че общите условия не могат да имат друга форма освен писмена, да бъдат в писмен текст и че е налице пропуск на закона? Такава теза има теоретична и практическа значимост. След като двата закона не установяват изрично задължителна писмена

форма на общите условия, трябва да се види дали по косвен начин чрез тълкуване не може да се направи извод за писмената форма на общите условия. **Аргументи в полза на това, че общите условия не могат да имат друга форма освен писмена, могат да се изведат по пътя на следните разсъждения на базата на тълкуването на закона:**

\* От чл. 16 ЗЗД може да се направи изводът, че общите условия на сделките (ОУС) трябва да бъдат писмено разработени и предложени на бъдещия контрагент. Законът изисква потвърждаването на общите условия да бъде писмено, за да бъде приемането действително. А писмено се потвърждава нещо, което във всеки момент безспорно може да се установи.

\* Общите условия (ОУ) се подготвят, за да се инкорпорират в съдържанието на множество договори с един и същ текст и смисъл. А това може да се постигне само чрез писменото им съставяне и предлагане.

\* Освен това те са предназначени за прилагане през един продължителен период. Повечето от договорите, сключвани при общи условия, уреждат отношения с продължително изпълнение. Изключение правят някои превози. Това налага относителната стабилност и неизменяемост на общите условия, при които са сключени. Това може да се постигне най-вече чрез писмената им текстова форма, без значение дали е фиксирана на хартиен носител (документ), или на друг носител, например дискета или харддиск.

\* Общите условия дават облика на начина на работа на търговеца на пазара или на всеки един предприемач на дадена дейност. Те са израз на стратегията му в търговската или друга дейност и са били наричани „собствено стопанско право“<sup>66</sup>. Това налага точното им прилагане с еднакъв текст и съдържание.

\* Те наред с другите свои функции имат значението и на реклама за предприемача, за условията, при които предлага своите стоки или услуги. Те трябва да бъдат афиширани, да станат достояние на потенциалните клиенти.

\* Към общите условия препращат множеството сключени договори от едно лице, които не възпроизвеждат съдържанието им. Препращането е към точно формулирани текстове, които могат да бъдат само писмени, на документ или на друг носител.

\* Общи условия могат да разработват и браншови сдружения с цел преодоляване на конкуренцията между членовете им и излизане на пазара с обща стопанска политика. Това също предполага писменото им текстово фиксиране и предлагане.

\* Съдържанието на общите условия трябва да бъде фиксирано като текст и за да може да се разграничат индивидуално съгласуваните условия от конкретния договор, които изместват съответното общо условие.<sup>7</sup>

Такава е и създадената практика, предварително и еднообразно текстово формулиране на общите условия чрез писмени знаци върху частен документ. Няма

пречка според нас, а и съобщителните връзки ще наложат като възможност и писмени общи условия, фиксирани на друг носител.

След като няма императив за задължителната писмена форма, следва логическият въпрос, ще могат ли освен писмени доказателства да се използват и други доказателства за установяване на съдържанието на общите условия, например свидетелски показания или веществени доказателства — макет, мостра на дадена вещ, фотоси, изложени в офиса, където се водят преговорите и се сключват договорите и които съдържат белезите на предмета на договора или графическо изобразяване на срока за изпълнение на договора или други договорни клаузи.

По теоретични разсъждения, основани на факта, че задължителна форма за валидността на едностранно волеизявление, каквото са общите условия, преди да се потвърдят от другата страна, може да се установява само от закона и след като *de lege lata* няма такава означава, че то маже да се направи и в други възможни форми, включително устно или по друг подразбиращ се начин. При ползуване на свидетелски показания трябва да се отчита ограничителната разпоредба на чл. 133, буква „в“ от ГПК. Свидетелите ще трябва да доказват, че едната страна по спора работи при общи условия, които макар и да не са фиксирани в писмен текст, имат еднообразно съдържание и се прилагат с това съдържание при сключване на всички договори. Това могат да бъдат лица, които присъстват при водене на преговорите — например лице, което винаги води протокола при такива срещи за сключване на договори. Същото се отнася и за веществените доказателства и чрез тях трябва да се доказват визуално изложени общи условия. Това е само в хода на теоретичното изложение, че волеизявлението като съдържание на общите условия може да бъде направено в различна форма, писмена, устна или подразбираща се визуална, но не текстова форма. Но чрез тълкуване на закона се направи по-горе извод, че в съответствие с уредената процедура за сключване на договори при общи условия в ЗЗД и ТЗ са имани предвид **писмени и текстови, а не устни или визуално изобразени общи условия. Съображенията за този извод са следните:**

а) За да се превърнат общите условия в част от съдържанието на индивидуалния договор, е необходимо писменото им потвърждение. Писменото потвърждение може да бъде „голо потвърждение“, което само да указва, че се потвърждават общите условия, при които работи оферентът, или в писменото потвърждение да се възпроизвежда текстът на общите условия. В последния случай общите условия са писмено и текстово фиксирани. Но при голото потвърждаване на общите условия и препращане към тях последните трябва да съществуват в писмен текст, за да могат да се установят всеки момент по съдържание.

б) Съгласно чл. 298, ал. 1 на ТЗ търговецът може да установи отнапред общи условия за сключваните от него сделки. „Установяване отнапред“ означава, че общите условия са съставени като текст, който е фиксиран по някакъв начин, гаран-

тиращ еднообразното им съдържание и прилагане при всеки конкретен индивидуален договор. Това прави възможно и писменото им потвърждаване при сключване на договора.

в) Съгласно т. 2 на ал. 1 на същия чл. 298 на ТЗ при сключване на сделка с търговец, който е знаел, че предложителят за сключване на договора работи при общи условия или е трябвало да знае това, общите условия стават задължителни ако адресатът на предложението при приемането му не ги оспори веднага. Мълчанието на другата страна-търговец е презумпция за съгласие с тях. Съществуването на такава разпоредба за мълчаливо приемане на общите условия предполага, че тези общи условия съществуват вече като едностранно волеизявление с определено съдържание, фиксирано текстово на определен носител.

г) Когато за действителността на търговската сделка се изисква от закона писмена форма, предложените от търговеца общи условия стават задължителни само ако са били предадени. А може да се предаде нещо, което е материализирано. Под „предаване“ се има предвид физическо предаване на носителя на дадено волеизявление, а не информиране в смисъл предаване устно на текста им. Може да се предаде документът, на който са написани общите условия. Може да се предаде и друг материален носител на текста на общите условия като компактдиск, може да се предаде текст по електронна поща с потвърждение за получаването му.

### **3. Видове писмени общи условия**

**а) Изписани на гърба на договорния документ и представляващи обособена, но неразделна част от договора, на каталози или изложени по друг начин, към които препраща индивидуалният договор**

\*\* изписани на гърба на договора за продажба, на гърба на чартъра, на фактурата с подписите на двете страни, на гърба на застрахователната полица

\*\*изписани на гърба на едностранен документ, например на коносамента, издаден от превозвача след предаване на товара и образуващ заедно с ордера за натоварване договора за превоз по море

\*\* изписани на гърба на самолетния билет

\*\* изложени в офиса на страната, която ги предлага, където се сключва договорът

\*\* изписани на каталози и диплянки и други рекламни материали, съдържащи информация за дейността на предприемача или представляващи покана за оферта за сключване на договор

ЗЗД при създаване на уредбата за общите условия е имал предвид такива общи условия, които представляват обособена част от съдържанието на договора. За това може да се съди от уредения начин за промяна на общите условия по заварени договори с продължително изпълнение. Имат се предвид такива общи условия,



към които препраща конкретният договор или са посочени на договорния документ и имаме позоваване на тях в текста.

**б) Оформени като отделна брошура при договори с по-сложно съдържание**

**в) Включени в текста на договора, подготвен едностранно и предложен на другата страна, т. нар. формулярни договори<sup>8</sup>**

Формулярните договори съдържат предварително съставения текст на договора, като трябва да се попълнят индивидуализиращи другата страна данни, уточняване на предмета на престацията и евентуално срокът на договора, ако той е срочен. Чрез тях предприемачите формират една постоянна своя практика. Текстът е съобразен със спецификата на дейността и с предмета на престацията. Включвайки в тях еднакво съдържание за всички контрагенти и за продължителен период от време, те отговарят на характеристиката на общите условия и могат да се приемат като тяхна разновидност. Необходимо е да бъдат утвърдени от търговеца или предприемача или от техен управленски орган и по този начин да формират една постоянна позиция. Основната цел на такива формулярни договори е не само да ускорят процедурата по договарянето, но преди всичко да предопределят съдържанието на множеството договори, които сключва страната. На практика тяхното съдържание не се коментира и съгласува, а се предлагат на другата страна, за да ги приеме като съдържание и да ги сключи или да ги откаже. Лицата, които ги предлагат, обикновено не са упълномощени да променят съдържанието им, а са посредници или специалисти при предприемача или търговски помощници при търговеца.

От формулярните договори следва да се различават договорите-образци, подготвени от една от страните за основа, на която да се водят преговорите и сключи договорът. Всяка една клауза в договора-образец подлежи на съгласуване с другата страна и от приемането зависи запазването ѝ в текста.

В държавите, които имат по-нова и по-подробна правна уредба на общите условия, също е стоял въпросът за характера и същността на формулярните договори и дали следва към тях да се прилагат правилата за общите условия. В 1964 г. в Израел е приет Закон за общите условия и стандартните договори<sup>9</sup>. В германския Закон за общите условия на сделките (AGBG) в § 1 формулярните договори се приравняват на общите условия и спрямо тях се прилагат правилата на закона<sup>10</sup>. А от § 864 а на Австрийския граждански кодекс (ABGB) и § 879, ал. 3 на същия също може да се направи извод за приравняване по правна същност и правен режим на общите условия и на формулярните договори. При последните, или както се наричат още стандартни договори, т. е. типови договори, няма препращане към общи условия извън индивидуалния договор, но целият договор е типизиран, т. е. с еднообразно на другите договори съдържание, и е съставен от едната страна<sup>11</sup>.

Формулярните договори се обхващат от понятието „ненормативни типови договори“ в смисъл, че не са одобрени от държавни органи<sup>12</sup>. Подготвени са като формуляри, в които трябва да се попълнят данните за страните.

Л. Пиперкова също разглежда типовите договори във външнотърговската практика, подготвени едностранно от чуждестранните партньори, като разновидност на общите условия, поставени на един и същ режим, като договорни условия, а не нормативни условия, нито пък договори-образци<sup>13</sup>.

В българската практика такива формулярни договори се предлагат за подписване на абонатите на телефонни услуги, на потребителите на вода, ел. енергия и топлоенергия, на клиенти на банките при различни видове банкови сделки. Те отговарят по всички свои признаци на общите условия по чл. 16 ЗЗД, т. е. предварително и едностранно формулирани договорни условия, които стават съдържание на договора след подписването му.

Тази разновидност на общите условия, формулирани като договор, се наричат още „договори за присъединяване“ (adhesion contract). Наричат се още стандартни договори или това са договори с типизирано съдържание<sup>14</sup>. Наричат се така, защото целта е да се сключат, без да се коментира съдържанието им. (Но същевременно трябва да има гаранции за лицата, които ги сключват, че не съдържа неравноправни клаузи или клаузи с неясно съдържание и ако има такива, те ще бъдат недействителни.)

**в) Във формата на нормативен акт, например Общите условия на договора между БТК ЕАД и абонатите на телефонни постове от 1998 г., публикувани в централен всекидневник, в сила от 1. 06. 1998 г., съгласувани с КПД.**

Общите условия на договора между БТК ЕАД и абонатите на телефонни постове имат формата на нормативен акт. Разработени са като правила за поведение с абстрактен, безадресен характер, номерирани са и систематизирани в раздели. С тях са установени правата и задълженията на страните по индивидуалните договори за телефонни услуги, уредени са процедурата за сключване на договора, изменението и допълнението на общите условия, отговорностите на страните и начинът за разрешаване на споровете. По своята същност и съдържание общите условия на БТК са същински, едностранно и абстрактно предварително формулирани договорни условия, предназначени за масово сключвани договори от един и същ вид, но с различни контрагенти. Потвърждение за това е т. 47, съгласно която абонатите, които не са съгласни с общите условия, могат в 30-дневен срок от публикуването им в ежедневник да прекратят абонамента си или да предложат на БТК условия, различни от общите условия. Ако те не се приемат от БТК и в 60-дневен срок от получаване на предложението не се подпише договор, абонаментът се прекратява.

Ако в 30-дневен срок от влизането в сила на общите условия абонатите не направят предложение за тяхната промяна или не подадат заявление за прекратя-

ване на абонамента, се презюмира, че общите условия са потвърдени и са станали част от договора.

Този начин на влизане в сила на общите условия за заварени абонати и за тяхното изменение не съответства на духа и правилата на ЗЗД, създадени да уреждат общите условия на договорите. По този начин влиза в сила и става задължителен един нормативен акт в определен срок след обнародването му. ЗЗД в чл. 16 няма предвид публично представяне на общите условия, а представянето им от едната страна на другата. Също и при изменение на общите условия ЗЗД в ал. 3 на посочения чл. 16 няма предвид публично безадресно съобщение, което не е сигурно, че ще достигне до абоната, а **уведомление на другата страна**. Уведомлението на всеки абонат за общите условия, изработени от БТК, респективно за тяхната промяна, може да стане при плащане на телефонната такса или при изпращане на писмо за дължимата такса. Така уредените общи условия приличат повече на нормативни общи условия поради монополното положение на БТК за тези съобщителни връзки и поради несъществуващата, макар и прокламирана възможност да се влияе върху съдържанието на общите условия от абонатите. Реалната възможност е да се приеме това съдържание, което се предлага, или да се прекрати абонаментният договор.

#### **г) На правила от нормативен акт е придадено значение на общи условия по чл. 16 ЗЗД**

Такъв е случаят с Правилника за игралните условия на Българския спортен тотализатор, утвърден от министъра на финансите и председателя на БСФС и публикуван в ДВ, бр. 31/ 1984 г. Неговите правила, в съответствие с т. 1, ал. 2 от Допълнителните разпоредби, имат значение на общи условия по смисъла на чл. 16 ЗЗД при сключване на договора с участниците в смисъл, че сключването става по начин, посочен в правилника, като се счита, че това е моментът на получаване на отрязъците „В“ и „С“ от фиша в определения срок и център за обработка и че правата и задълженията на Българския спортен тотализатор по договора са тези, посочени в правилника. Касае се до общи условия, одобрени от държавен орган и от орган, изпълняващ и държавни функции. Изрично им е придадено значение на общи условия по чл. 16 ЗЗД. **Възникват два въпроса:** тези правила, на които е придадено значение на общи условия, следва ли да се считат за нормативни общи условия, утвърдени от държавен орган, които са част от съдържанието на всеки договор между Българския спортен тотализатор и съответния участник, като потвърждаването им става с подаването на фиша, и които не могат да се променят и чл. 16, ал. 2 на ЗЗД е неприложим към тях, или това са ненормативни общи условия, от които страните могат да се отклонят и договорят нещо друго и особено за тях е, че са одобрени от държавен орган? По-приемливо ни се струва, въпреки разпоредбата на правилника в т. 1, ал. 2 от Допълнителните разпоредби, че това са нормативни общи условия, задължителни за страните, от които не мо-

гат да се отклоняват досежно правата и задълженията на БСТ. Логическият следващ въпрос е защо тогава е позоваването на чл. 16 ЗЗД относно правилата за сключване на договорите и правата и задълженията на тотализатора, след като нормативните общи условия са по-сигурно средство за предопределяне съдържанието на договорите. Препращането според нас е с оглед предопределяне съдържанието на индивидуалните договори с участниците и типизиране на тяхното съдържание, тъй като взаимоотношенията при игрите „тото“ са частноправни с договорен характер, вероятно е счтено, че общите условия по чл. 16 ЗЗД са по-подходящ начин за уреждането им, вместо нормативен акт, който да ги администрира. Позоваването на чл. 16 ЗЗД би могло да се тълкува и че така се дава възможност на Българския спортен тотализатор едностранно като контрагент да променя общите условия, с които работи. Крайната цел е била държавата като организатор на тези игри през този период да предопределя съдържанието и уредбата на възникващите взаимоотношения.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Вж. **Ulmer, Brandner, Hensen**, AGB Gesetz, 7 Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt — Köln, 1993, с. 86 и сл.

<sup>2</sup> Цит. съч. AGB Gesetz, с. 86 и сл.

<sup>3</sup> Вж. **P. Forstmoser**, Die rechtliche Behandlung von AGB im schweizerischen und im deutschen Recht, във *Wirtschaft und Recht*, 1980, Bern.

<sup>4</sup> **Т. Джонджорова-Пенкова**, Общи условия и типови договори, БАН, 1969 г., с. 120.

<sup>5</sup> **Л. Пиперкова**, Общите условия и типовите договори при сключване на сделки с контрагенти от европейските капиталистически страни, БТПП № 198/1984 г., с. 29—30.

<sup>6</sup> **Grossmann-Doerth**, „Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und staatliches Recht“ 1933.

<sup>7</sup> Вж. **Зл. Сукарева**, Общи условия на сделките, „Бизнес и право“, Въпроси на публичното и частното търговско право, Университетско издателство „Стопанство“, 1998 г., с. 157—158.

<sup>8</sup> Авторът е използвал и друг израз „договорни формуляри“, но счита, че е по-подходящ терминът „формулярен договор“, за да се разграничи от „договорите-образци“. Формулярният договор е с предварително подготвен текст, в който се конкретизират само страната и данни относно предмета на престацията.

<sup>9</sup> Цит. **P. Forstmoser**, с. 100.

<sup>10</sup> Цит. AGB Gesetz, с. 114 и сл.

<sup>11</sup> **Fr. Bydlinki**, Einordnung der AGB im Vertragsrecht, *Wirtschaftspraxis und Rechtswissenschaft*, Festschrift für Walther Kastner, Wien, 1972.

<sup>12</sup> Цит. съч. на **Т. Джонджорова** от 1969 г., с. 45 и сл. и с. 111.

<sup>13</sup> Цит. съч. на **Л. Пиперкова** от 1984 г.

<sup>14</sup> Цит. **D. Lyden, J. David Reitzel, N. Roberts**, *Business and the Law*, с. 90.

---

**FORM AND VARIETY OF THE COMMON TERMS AND  
CONDITIONS IN CONTRACTS**

*by Zlatka Sukareva*

***Summary***

The article covers some theoretical and practical issues concerning the form and variety of the common terms and conditions in contracts according to Obligations and Contracts Act and Labour Act. On one hand, these two acts do not establish a form necessary to validate the common terms and conditions but on the other hand, require their initial formulation. Whether the form has to be oral, written or fixed in other material form is covered at length in the article and it is based on interpreting the law.

## ПРОЦЕСУАЛНИ ПРОБЛЕМИ В ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ДЕЛА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО ЧЛЕН 227Б НК

*Георги Митов\**

Със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обнародван в „Държавен вестник“, брой 107 от 17. 12. 1996 г., в глава VI се създаде нов раздел Ia „Престъпления против кредиторите“. С въвеждането на новите престъпления законодателят си постави за цел да защити от посегателства обществените отношения, свързани с нормалното възникване и развитие на производството по обявяване в несъстоятелност на неизправен длъжник. Приемането им съвпадна с тежката икономическа ситуация през зимата на 1997 г. и започналите „фалити“ (поставяне под особен надзор и обявяване в несъстоятелност) на много от търговските банки в страната, както и масовото забавяне и неиздължаване на получените кредити. Криминализирането на тези деяния като престъпления се оказа удобен инструмент в ръцете на банките<sup>1</sup> за бързо връщане на отпуснатите кредити от неизправни длъжници. Вместо да събират вземанията чрез реализиране на обезпеченията на кредитите по реда на изпълнителното производство или да използват предоставената им възможност от Търговския закон да поискат обявяване в несъстоятелност, те сигнализираха органите на прокуратурата с искания за образуване на предварително производство по новите текстове от НК. Така банковите институции чрез прокуратурата упражняваха „натиск“ върху длъжниците си, които се опитваха да погасят част или цялото си задължение, като сами си намираха купувачи за дадените като обезпечения недвижими имоти и движими вещи с една-единствена цел — да се освободят или смекчат грозящата ги наказателна отговорност<sup>2</sup>. Резултатът се оказваше точно обратният. Образованото наказателно производство рушеше доверието у съконтрагентите на длъжника и пречеше на нормалната му търговска дейност. То влошаваше и без това тежкото му положение и довеждаше в крайна сметка до изпадане в несъстоятелност. Фактът на осъждането на едноличния търговец (в хипотезата на чл. 227б, ал. 1) го лишава от възможността за участие в определени търговски дейности<sup>3</sup>. Когато наложеното наказание е „глоба“, то утежнява още повече общото имуществено състояние на

\* Гл. асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“

длъжника, като прибавя едно ново немалко по размер задължение. Нещо повече, въпреки че глобата е държавно вземане, то не е привилегировано по реда за удовлетворяване от имуществото по чл. 722 ТЗ при една последваща несъстоятелност<sup>4</sup>.

Много често за предотвратяване на образуването на наказателни производства ръководните органи на длъжника (управители, прокуристи, изпълнителни директори и други) сами<sup>5</sup> сезират окръжните съдилища с молби за обявяване в несъстоятелност. Страхът от наказателната отговорност спира инициативата им да търсят възможности за разсрочване или други начини за уреждане на просрочените изискуеми вземания. Страничен, но немаловажен е въпросът, че в тези хипотези прибързаното<sup>6</sup> откриване на производство по несъстоятелност може да влоши допълнително тежкото финансово състояние на длъжника<sup>7</sup>.

Изложените аргументи поставят на преден план сериозния въпрос какво цели и какво постига нормата на чл. 227б НК. Макар и да защитава обществените отношения, свързани с производството по обявяване в несъстоятелност, разгледачите състави помагат и се явяват лесно средство на банките да съберат вземанията си. Тази идея дори е застъпена още при самото въвеждане на съответните престъпни състави<sup>8</sup>. Въпреки наличието на производство по несъстоятелност и изпълнителния процес по ГПК кредиторите се опитват да постигнат определен гражданскоправен резултат по реда на наказателния процес — чрез използване на правото за съобщаване на компетентните органи на данни за извършено престъпление. Настрани остава въпросът, че ако наказателното производство приключи с оправдателна присъда, отговорност за причинените вреди ще носи държавата, а не този, който е подал сигнала до прокуратурата.

Редом с посочените слабости и противоречия регламентът на престъпленията по чл. 227б НК поражда сериозни процесуални проблеми<sup>9</sup> в хода на тяхното разследване.

При доказване на извършеното престъпление следователят и прокурорът се задоволяват само с установяването на два елемента от състава — неплатежоспособността чрез спиране на плащанията и незаявяването в петнадесетдневен срок от спиране на плащанията на това обстоятелство в регистърния съд.

Понятието „неплатежоспособност“ е определено в ТЗ. Чл. 608, ал. 2 регламентира една законова презумпция — неплатежоспособността се предполага, когато длъжникът е спрял плащанията. Това правило създава само една предпоставка за поставяне в ход на процедурата, но не е достатъчно за постановяване на решение за откриване на производството по несъстоятелност. *Per argumentum a contrario* на разпоредбата на чл. 631 ТЗ, съдът по несъстоятелност е необходимо да установи, че затрудненията са временни или че длъжникът разполага с имущество, достатъчно за покриване на задълженията, без опасност за интересите на кредиторите. В правната теория<sup>10</sup> и съдебна практика е категорично станови-

щето, че спирането на плащането не води автоматично до състояние на търговеца да не изпълни изискуемо и установено по основание парично задължение по търговска сделка.

При доказването в наказателния процес е недопустимо позоваването изобщо на законната презумпция на чл. 608, ал. 2 ТЗ. Само фактът на спиране на плащането не доказва осъществяването на състава на престъплението. Едва когато по несъмнен и безспорен начин се установи, че спирането на плащането е постоянно и пасивите в имуществото превишават активите, може да се направи правилен и законосъобразен извод, че длъжникът — в случая обвиняемият, е изпаднал в неплатежоспособност. Много трудности ще срещнат разследващите органи, прокуратурата и дори наказателният съд, за да изяснят този елемент от състава на престъплението по чл. 227б НК. В анализираната съдебна практика няма дело, по което да е назначена съдебно-счетоводна експертиза за установяването на общото финансово и икономическо състояние на търговеца. Още повече, че за установяването на неплатежоспособността в ТЗ има уредено исково, състезателно производство с участие на всички заинтересувани страни<sup>11</sup>.

Макар и да е задължително доказването на вината на обвиняемия — съзнаването на състоянието на неплатежоспособност и незавявяването на това обстоятелство пред съда, практиката по делата показва, че за нея не се събират никакви доказателства. Често дори и когато има установени обстоятелства, изключващи вината на дееца (водени преговори с кредитора за разсрочване на дълга, доброволна продажба от страна на длъжника на обезпечението и погасяване на част от дълга и други действия), те се игнорират при постановяване на присъдата.

Противоречията в теорията и практика относно характера на извършеното престъпление — продължено или довършено, създават интересен проблем с оглед прилагането на института на давността. Юриспруденцията (главно на Софийския апелативен съд) и доктрината приемат, че изпълнителното деяние се осъществява чрез бездействие, при което след изтичане на 15-дневния срок престъплението е довършено<sup>12</sup>. Това разбиране отговаря най-точно на идеята на законодателя за превантивно въздействие върху неизправните длъжници, изпаднали в неплатежоспособност, да заявят в указания срок пред съда по несъстоятелност това си състояние. В обратната насока е константната практика на Върховния касационен съд<sup>13</sup>, която приема, че неплатежоспособният длъжник осъществява продължено престъпно поведение.

В повечето от наказателните производства кредиторът, който е сигнализирал разследващите органи за бездействието на длъжника с искане за образуване на предварително производство, подава молба за конституиране в наказателното производство като граждански ищец. За вредите, които е претърпял, той твърди, че са в размер на остатъка от неиздължения кредит (ако е банка) или неизплатената част от задължението заедно със следващите се лихви. Практиката на съдили-



щата в тази насока е категорична и не се допуска конституирането на граждански ищец. За съжаление много често мотивът за недопускане за съвместно разглеждане с наказателното дело на гражданския иск е, че предявеният иск ще затрудни разглеждането на наказателното дело и може да стане причина за неговото отлагане. Истинското основание за неконституирането на граждански ищец е липсата на процесуална правоспособност на лицето поради това, че то не е претърпяло вреди от престъплението. Обект на защита са обществените отношения, свързани с правилното функциониране на търговския оборот, и в частност отношенията на изпадналите в състояние на несъстоятелност търговци. Отделните състави на чл. 227б НК не включват настъпването на конкретен вредоносен резултат, тъй като обществените отношения — обект на защита, се поставят в опасност и се застрашават със самото извършване на деянието. Следователно не е възможно да възникнат вреди от престъплението, които да легитимират някое лице като пострадало от престъплението, а оттам и за него да възникне възможността да се конституира като граждански ищец в наказателното производство.

Ако конституираме кредитора, подал искането до разследващите органи, то ще го поставим в привилегировано положение спрямо останалите лица, които имат вземания от длъжника. Те няма да могат да предявят своите искания към длъжника било поради незнание за образуваното наказателно производство, било по други причини. Разследващите органи нямат задължението да издирват всички кредитори на длъжника.

С допускането на граждански иск в наказателния процес се нарушават правата и на самия длъжник. Ако в образувано производство по несъстоятелност той може да оспори някои от предявените вземания, да сторнира лихви, да направи прихващане и други действия, то в наказателното производство това е невъзможно дори само поради обстоятелството, че ще усложни наказателното дело и ще доведе до неговото многократно отлагане.

Дори да приемем, че от незаявяването на състоянието на неплатежоспособност са настъпили някакви вреди, то те в никакъв случай не са в размер на остатъка от неизплатеното задължение заедно с лихвата. Този вид вреди са договорни по своя характер и произтичат от сключения договор, от неизпълнението на който е произлязло и неизпълненото парично задължение.

Недопускането на кредитора да предявява граждански иск в наказателния процес не бива да се разглежда като нарушаване на правата му. Той може да предяви претенциите си за обезщетяване на вредите в производство по реда на ГПК. Законодателят е създал специална норма и е защитил интересите му с иск по чл. 627 ТЗ, като визира отговорност за вреди на кредиторите от незаявяване в срок на състоянието на неплатежоспособност.

Сложен процесуален проблем възниква в случаите, когато след постановяване на осъдителна присъда на наказателния съд по обвинение по чл. 227б НК, по

искане на длъжника или на кредитора (заявилия пред разследващите органи или прокурора спирането на плащанията или друг) пред регистърния съд се образува производство с искане за обявяване на длъжника в несъстоятелност. Нормата на чл. 222 ГПК придава задължителна сила на присъдата за гражданския съд, който разглежда гражданските последици от деянието, относно това дали е извършено деянието и неговата противоправност. Безспорно е, че производството по несъстоятелност не се явява разглеждане на гражданските последици от извършеното незаявяване, визирано в чл. 227б НК<sup>14</sup>. Следователно разпоредбата за задължителната сила на присъдата не може да намери приложение в това производство. Нещо повече, установеното в постановената присъда няма никаква задължителна сила за регистърния съд. Той самостоятелно е длъжен да установи по безспорен начин, че длъжникът е изпаднал в неплатежоспособност, началната ѝ дата и евентуално да открие производство по несъстоятелност.

С оглед на регламентираните в ТЗ по-кратки срокове<sup>15</sup> в сравнение със сроковете за приключване на наказателното производство е възможно и преди влизане в сила на присъдата на наказателния съд в правния мир да има влязло в сила решение на търговския съд, което да установява друга начална дата на неплатежоспособността, различна от тази в присъдата, или да приема, че търговецът не е неплатежоспособен. И ако съгласно чл. 301 НПК присъдата не може да почива на предположения (презумпцията на чл. 608, ал. 2 ТЗ), то тук се поставя въпросът за силата на влязлото в сила решение на гражданския съд по въпроси, съставляващи елемент от състава на престъплението, при постановяването на присъдата. Този съдебен акт би трябвало да оказва влияние върху вътрешното убеждение на решаващия наказателен състав и да има значение при формирането на правните изводи в присъдата.

Възможно е и обратното развитие — решението на гражданския съд да е постановено след влизането в сила на осъдителната присъда на наказателния съд. В този случай се поставя въпросът — може ли да се иска възобновяване на наказателното производство и на кое основание? Новата, различна от установената в присъдата дата на спирането на плащането е обстоятелство от съществено значение за обективната страна на състава на престъпленията по чл. 227б НК. Би могло да се приеме, че това не е обстоятелство, което е било неизвестно на съда, постановил присъдата (основание по чл. 362, ал. 1, т. 3 НПК), или неистинско доказателство (основание по чл. 362, ал. 1, т. 1 НПК). Касае се за неправилно установяване от наказателния съд на факти от обективната действителност и не са налице основанията за възобновяване на наказателното производство. Още по-сложна е хипотезата, когато гражданският съд е постановил решение, че търговецът не е неплатежоспособен. Изводът за неплатежоспособността на длъжника е правен извод<sup>16</sup>, а не фактическа констатация. Съдебното решение, установяващо това, не може да се включи в посочените по-горе основания. Следователно въпреки раз-

личните фактически (началната дата на спиране на плащанията) и правни (състоянието на неплатежоспособност) изводи в гражданското решение, то не може да послужи за възобновяване на наказателното производство. В правния мир ще остане, за съжаление, едно осъдено лице за бездействие при незавявяване на състояние, в което според компетентния съд то не се е намирало, респективно не е трябвало да има активно поведение за него.

Заявяването в петнадесетдневен срок на състоянието на неплатежоспособност е задължение на търговеца по силата на чл. 626, ал. 1 ТЗ. За неизпълнение на това си задължение той носи административно-наказателна отговорност по чл. 284 ТЗ. Същевременно такова поведение е криминализирано с престъпния състав по чл. 227б НК. Получава се кумулиране на два вида отговорност за едно и също деяние. Едва ли това е била идеята с въвеждането на това престъпление. Подобен подход на законодателя не може да бъде одобрен.

Посочените по-горе несъвършенства в цитираната разпоредба на НК поставят основателния въпрос за по-нататъшното ѝ съществуване в този вид<sup>17</sup>. За преодоляване на процесуалните проблеми в наказателното производство по чл. 227б НК би било удачно *de lege ferenda* предварителното производство да бъде образувано едва след влизане на решението на регистърния съд за установяване на състоянието на неплатежоспособност и началната му дата и за откриване на производството по несъстоятелност на съответния търговец. Така ще се избягнат противоречията и ще се осигури правилно и справедливо прилагане на закона.

## БЕЛЕЖКИ:

<sup>1</sup> В този период най-много просрочени задължения имаше по отпуснати от банките кредити. По тази причина и те са основните инициатори за образуване на производства по несъстоятелност срещу неизправните длъжници. Останалите кредитори търсеха други пътища за събиране на вземанията си (изпълнителни производства, извънсъдебни способности и други).

<sup>2</sup> Законодателят не е предвидил привилегирован състав, ако до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд длъжникът погаси задължението си. Това негово решение е логично с оглед на начина на увреждане (поставяне в опасност) на обществените отношения, обект на защита. Това обстоятелство може да има значение само при индивидуализирането на наказанието от съда.

<sup>3</sup> Съгласно чл. 21, ал. 1 от Закона за обществените поръчки не се допуска до участие в конкурс лице, което е осъждано. Подобно изискване се съдържа и в други закони.

<sup>4</sup> По тази причина, за да бъде защитен държавният интерес, за съда се създава възможност в нарушение на правилата за индивидуализация на наказанието да прибегва по-често към първата алтернатива на наказанието — лишаване от свобода. Неправилно може да бъде определено и наказанието „глоба“ с оглед на имущественото състояние на обвиняемия, тъй като решаващият състав не събира и анализира всички доказателства за активите и пасивите на едноличния му търговец (по-подробно за изследването на състоянието на длъжника в текста на основното изложение).

<sup>5</sup> Чл. 626 ТЗ изисква длъжникът (или негов наследник, управителен орган или ликвидатор) след издаване в неплатежоспособност в петнадесетдневен срок да поиска откриване на производство по несъстоятелност.

<sup>6</sup> В тези случаи ТЗ предвижда опростена процедура по обявяване в несъстоятелност само на базата на преценка на счетоводните документи, представени от длъжника, без назначаване на съдебно-счетоводна експертиза, която да установи състоянието на неплатежоспособност.

<sup>7</sup> До 1999 г. най-типичен случай в това отношение се явяваше фактичното спиране на дейността на длъжника, макар и съдът по несъстоятелност да не постановяваше в решението си спиране поради отрегистриране по данък върху добавената стойност — чл. 31, ал. 1, т. 4 ППЗДДС (отм. бр. 153/23. 12. 1998 г. на „Държавен вестник“). Несъстоятелният търговец не можеше да покрие ползвания данъчен кредит при закупуване на стоки и дълготрайни материални активи и да начислява и прихваща данък върху добавената стойност при извършване на търговска дейност. Сегашното законодателно решение е по-справедливо — отрегистрирането се извършва само ако съдът по несъстоятелност е постановил със съдебното решение спиране на дейността на длъжника (чл. 117, ал. 2, т. 3 ЗДДС, обн. в бр. 153/23. 12. 1998 г. на „Държавен вестник“).

<sup>8</sup> При обсъждането в пленарна зала на първо четене многократно се застъпва мнение, че „... този законопроект днес се оказва особено актуален и третира онези изисквания, които сега са необходими към търговците, които вземат кредити и не ги възстановяват, които използват, изстискват и обезкървяват банковата система ...“ (стенографски протоколи от двеста и осемнадесето заседание на XXXVII Народно събрание от 10. 10. 1996 г.).

<sup>9</sup> Наказателноправните проблеми на престъпленията по чл. 227б НК са извън обсега на настоящото изследване. За тях в правната литература са изложени достатъчно критични мнения. По-подробно виж: **Груев, Л.**, Незаявяване на неплатежоспособност (чл. 227б от Наказателния кодекс), сп. „Юридически свят“, кн. 1/2000; **Гиргинов, А.**, Промените в Наказателния кодекс, С., 1998; **Владимиров, Р.**, Престъпления против финансовата система. Престъпления против кредиторите, С., 1999 г.; **Бозукова, Кети**, Престъпления против кредиторите. Обща характеристика. Чл. 227 б от НК. Престъпление, характеристика, наказание, съдебна практика, в Юридически сборник, том X, изд. на БСУ, 1999 г.; **Розов, Ф.**, Някои престъпни състави на „Престъпления против кредиторите“ по глава VI, раздел Ia на НК, сп. „Български законник“, бр. 12/1998 г., бр. 1/1999 г. и други.

<sup>10</sup> По този въпрос виж: **Попова, В.**, Коментар на Търговския закон, част четвърта Несъстоятелност, С., 1996 г.; **Таджер, В.**, Несъстоятелност по Търговския закон, С., 1996 г. и други

<sup>11</sup> Извън предмета на това изследване са особеностите на доказването по наказателни дела на факти и обстоятелства, които са елементи от състава на престъплението, когато за тях има регламентираны нарочни граждански или административни производства (правото на собственост, гражданско състояние, произход и други).

<sup>12</sup> В тази насока са решенията на Софийски апелативен съд по ВНОХД №№ 105/1999 г., 122/1999 г., 417/1999 г., 422/1999 г., 374/2000 г. и други. В литературата това становище се подкрепя от **Груев, Л.**, цит. съч., с. 134—135; **Владимиров, Р.**, цит. съч., с. 54 и други.

<sup>13</sup> Виж решения на Върховния касационен съд №№ 36—2000—I н. о. по н. д. № 581/1999 г. (непубликувано), 311—1999—I н. о. по н. д. № 271/1999 г. (непубликувано), 47—2000—II н. о. по н. д. № 729/1999 г. (непубликувано), 648—1999—II н. о. по н. д. № 593/1999 г. (непубликувано), 474—2000—III н. о. по н. д. № 412/1999 г. (непубликувано), (цитирането е по **Розов, Ф.**, Престъпления против кредиторите (чл. 227б НК), Преглед на съдебната практика, Адвокатски преглед, бр. 10/2000 г. — б. м. — Г. М.), 233—2000—II н. о. по н. д. № 165/2000 г. (непубликувано), 395—1999—III н. о. по н. д. № 365/1999 г. (непубликувано). В правната книжница това становище се подкрепя от **Розов, Ф.**, цит. съч.

<sup>14</sup> Противно **Розов, Ф.**, цит. съч., с. 35.

<sup>15</sup> Чл. 629, ал. 5 ТЗ задължава съда да обяви делото за решаване най-късно в тримесечен срок от образуването му.

<sup>16</sup> В тази насока виж: **Груев, Л.**, цит. съч., с. 135; **Попова, В.**, Коментар на Търговския закон, част четвърта Несъстоятелност, С., 1996 г., с. 66 и други.

<sup>17</sup> За усъвършенстване на самия текст на чл. 227 Б НК виж **Груев, Л.**, цит. съч., с. 146—147.

## **PROCEDURAL PROBLEMS IN THE LEGAL PROCEEDINGS ON CRIME LAWSUITS UNDER ARTICLE 227 B OF THE PENAL CODE.**

*by Georgi Mitov*

### *Summary*

In the course of the inquiry and consideration of a case under article 227b of the Penal Code some procedural problems arise concerning the process of prove, the bringing of a civil suit and the re-opening of the criminal proceedings due to newly discovered circumstances.

The body of the inquiry and the prosecutor establish only the suspension of payments on behalf of the debtor and the non-feasance of this fact to the court. They act in accordance with the presumption of article 608, paragraph 2 of the Commercial law, without examining nether the stay is of a temporary nature and whether the estate of the defendant was enough to cover his obligations.

The creditor, who has notified the prosecutor, lodges a civil claim in the criminal proceedings. Thus the rights the of other creditors and of the debtor himself are infringed.

This dual regulation both in the Commercial law and in the Penal Code often leads in practice to discrepant decisions of the civil and criminal courts concerning the state of insolvency and the initial date of the suspension of payments.

---

# ДИСКУСИИ

---

## ПРИДОБИВНИ ОСНОВАНИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ НА СОБСТВЕНИЦИ НА ОДЪРЖАВЕНИ ИМОТИ

*Златимир Орсов\**

Въз основа на Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ) могат да бъдат придобити недвижими имоти (или собственост върху идеални части от тях), акции или дялове от търговски дружества или компенсаторни записи. Практическият интерес към придобивните основания, уредени в този закон, и особено към придобиването на недвижими имоти ще продължи поне до изтичането на срока на придобивната давност по отношение на имуществата, получени въз основа на него, т. е. още около осем-девет години.

В тази статия е направен опит за формулиране на отделните придобивни основания по ЗОСОИ, възможните техни недостатъци и вещноправните последици от тях.

Преди всичко струва ми се необходимо да се посочи принципната разлика между придобивните основания по ЗОСОИ и Закона за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти (ЗВСВОНИ).

Като правило във фактическия състав на придобивните основания по ЗВСВОНИ липсва волеизявление (било искане за възстановяване на правото на собственост, или индивидуален административен акт, или съдебен акт, или договор). Две са изключенията от това правило: възстановяването на правото на собственост по чл. 4, ал. 3 и по чл. 2, ал. 1а от ЗВСВОНИ. В първия случай е необ-

---

\* Гл. асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“

ходимо лицата, чиято собственост е била национализирана, или техните право-приемници да направят искане за възстановяване на собствеността в срок до 25. 08. 1992 г. до министъра на финансите и той да издаде индивидуален административен акт (решение), с което уважава искането. Във втория случай е необходимо да бъде издаден съдебен акт (присъда), с който се отменя поне конфискационната част на присъдата по Закона за конфискуване на придобити чрез спекула и по незаконен начин имоти или по Наредбата-закон за снабдяване и цените.

Във всички останали случаи по ЗВСВОНИ възстановяването на правото на собственост настъпва на 25. 02. 1992 г. или на 22. 11. 1997 г. — за хипотезите, добавени с § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗОСОИ (обн. ДВ, бр. 107 от 18. 11. 1997 г.) и от едната или от другата дата бившите собственици на одържавените имоти или техните правоприемници придобиват правото на собственост върху тях, дори и да не знаят това, ако е налице предвиденият в закона фактически състав:

1. бивше право на собственост, придобито от държавата въз основа на някой от нормативните актове по чл. 1, ал. 1 или по чл. 2, ал. 1 от ЗВСВОНИ или отнети или отчуждени по начина, посочен в чл. 2, ал. 2 от същия закон;

2. към 25. 02. 1992 г., съответно към 22. 11. 1997 г., одържавените имоти да съществуват реално до размерите, в които са отчуждени;

3. към 25. 02. 1992 г., съответно към 22. 11. 1997 г., одържавените имоти да са собственост на държавата (с изключение на обектите на изключителната държавна собственост по чл. 18 от Конституцията и другите обекти на публичната държавна собственост<sup>1</sup>), на някоя община (с изключение на обектите на публичната общинска собственост), на някоя обществена организация или на техни фирми или еднолични дружества по чл. 61 от Търговския закон;

4. бившите собственици да не са били обезщетени чрез изплащане на паричната равностойност на одържавените им имоти или с друг равностоен недвижим имот.

Елементите на фактическия състав го характеризират като производно придобивно основание.

Ако някой от елементите на този фактически състав не съществува, правото на собственост върху одържавените имоти не може да бъде придобито от бившите им собственици или от техните правоприемници и собствениците на тези имоти към 25. 02. 1992 г., съответно — към 22. 11. 1997 г., не изгубват правото си на собственост върху тях.

Ако към 25. 02. 1992 г., съответно към 22. 11. 1997 г., одържавените имоти не съществуват реално до размерите, в които са отчуждени, или не са собственост на държавата (или са публична държавна собственост), или не са собственост на някоя община (или са публична общинска собственост), или не са собственост на някоя обществена организация, или на техни фирми или еднолични дружества по

чл. 61 от Търговския закон, бившите собственици на тези имоти или техните правоприемници не възстановяват правото си на собственост, но придобиват ново субективно право — право на обезщетение. На това право съответства задължение на държавата обезщетението да бъде дадено. Това правоотношение възниква на 25. 02. 1992 г., съответно — на 22. 11. 1997 г. въз основа на чл. 3, ал. 3 от ЗВСВОНИ. Държавата изпълнява задължението си, като издава индивидуален административен акт, с който определя лицето, което има право на обезщетение, вида и размера на самото обезщетение. Бившите собственици или техните правоприемници придобиват правото на собственост върху обекта на обезщетението с влизане в сила на индивидуалния административен акт. Условието и редът за неговото издаване са определени в ЗОСОИ.

Обезщетяването по ЗОСОИ е възможно само ако по посочените причини е невъзможно възстановяването на правото на собственост по ЗВСВОНИ.

Липсата на някой от другите елементи на придобивното основание по ЗВСВОНИ — няма бивше право на собственост, държавата е придобила собствеността по начин, различен от посочените в чл. 1, ал. 1 или чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗВСВОНИ, или бившите собственици са обезщетени, не води до придобиване на право на обезщетение.

Обезщетяването по ЗОСОИ като придобивно основание се състои от следните елементи:

1. невъзможност за възстановяване на правото на собственост по ЗВСВОНИ поради това, че одържавените имоти не съществуват реално до размерите, в които са отчуждени, или не са собственост на държавата (или са публичната държавна собственост), или не са собственост на някоя община (или са публичната общинска собственост), или не са собственост на някоя обществена организация или на техни фирми или еднолични дружества по чл. 61 от Търговския закон;

2. искане за обезщетение, в което трябва да се посочи и желаният начин на обезщетение: със съсобственост, с акции или дялове или с компенсаторни записи;

3. индивидуален административен акт, валиден и влязъл в сила;

4. в зависимост от посочения в искането начин на обезщетяване четвъртият елемент от придобивното основание е различен:

4.1. ако се иска обезщетение със съсобственост, четвъртият елемент е: сградите да са построени върху национализираните земи или върху земите, към които национализираните земи са присъединени. В този случай за индивидуалните административни актове за обезщетяване, издадени от 11. 04. 1998 г. до 15. 02. 1999 г. вкл., е необходимо да липсва решение за приватизация на търговското дружество, в чийто капитал се намират вещите, с дял от собствеността върху които се извършва обезщетяването, а за индивидуалните административни актове за обезщетяване, издадени от 16. 02. 1999 г. насам, е необходимо имотът, с дял от собствеността върху който се извършва обезщетяването, да не е включен в иму-



ществото на търговско дружество — § 6, ал. 6 от ПЗР на ЗППДОП в редакциите от ДВ, бр. 39 от 07. 04. 1998 г. и бр. 12 от 12. 02. 1999 г.;

4.2. ако се иска обезщетяване с акции или с дялове, четвъртият елемент е: одържавените вещи да се намират в имуществото на търговско дружество, целият или част от капитала на което е собственост на държавата или на община, а ако дружеството не смята тези вещи за свои или те вече не са негови, то вещите да е трябвало да са негови, според правилото на чл. 17а от ЗППДОП, или да са били негови;

4.3. ако се иска обезщетяване с компенсаторни записи, няма четвърти елемент.

Не представляват обезщетение хипотезите по чл. 2, ал. 3, ал. 5 и ал. 6 от ЗОСОИ.

Чл. 2, ал. 3 урежда две придобивни основания. Случаите, при които се заменя собственост върху земя, сгради, постройки или съоръжения срещу идеална част от собствеността върху целия обект, следва да се квалифицират като замяна, съчетана с даване вместо изпълнение (вместо дължимото обезщетение за ползването на реституираните имоти за времето след 25. 02. 1992 г. на лицата с възстановена собственост, се прехвърля съответна по стойност идеална част от собствеността върху целия обект).

Втората хипотеза: замяна на собственост върху земя, сгради, постройки или съоръжения срещу акции, може да се квалифицира като апорт на вещи и на вземане. Лицата, които са възстановили собствеността си по ЗВСВОНИ, я прехвърлят заедно с вземането си за обезщетение за ползването след 25. 02. 1992 г. на едно търговско дружество, срещу това те придобиват собствеността върху акции от капитала му. Логично е да се приеме, че тези акции трябва да са от нова емисия за увеличаване на капитала на дружеството със стойността на апортираните вещи и вземания. Ако на лицата, които заменят възстановената си собственост, се прехвърлят от заварените акции на дружеството, то техни собственици (държавата, община или обществена организация) ще станат отново собственици на имотите, които преди време те са апортирали в дружествата си при учредяването им и които са били отнети от техните търговски дружества в резултат на реституцията. За да бъдат придобити отново от търговското дружество, имотите трябва да се апортират отново от държавата, общината или от обществената организация. И при тази правна конструкция отново се стига до необходимостта от увеличаване на капитала на дружеството със стойността на апортираните вещи и вземания. ЗОСОИ не предвижда изключение от правилата на чл. 72 от Търговския закон, поради това, за да се осъществи смяната на субектите на собствеността чрез апорт, те ще трябва да бъдат спазени. Апортът би могъл да стане, без да се спазват правилата на чл. 72 от ТЗ само при условие, че след замяната на възстановената собственост с акции делът на държавата или общината в капитала на търгов-

ското дружество не е спаднал под 50 % — чл. 17, ал. 3 от ЗППДОП. Увеличаването на капитала на търговското дружество във всички случаи ще трябва да се впише в търговския регистър при окръжния съд по седалището му.

Търговското дружество не може да придобие отново собствеността върху реституираните земи, сгради, постройки и съоръжения, освен чрез апорт. Срещу придобиването на собствеността то не може да прехвърли на собствениците част от акциите от капитала си, тъй като техен собственик е не самото дружество, а държавата, някоя община или обществена организация. Придобиването на собствеността би могло да стане и чрез някой от транслативните договори, но това означава самото дружество да прехвърли на държавата, на общината или на обществената организация друг свой имот, или да плати цената, или да приеме дарението. Това обаче на практика не става, а държавата или общината нямат право да даряват свои имоти на търговски дружества, още по-малко на такива, част от чийто капитал е собственост на частни лица, както би било в разглежданата хипотеза.

Хипотезите по ал. 5 на чл. 2 също са две. Първата представлява възстановяване на собствеността върху одържавения недвижим имот при условията на ЗВСВОНИ. Уточнението е, че съществуване до размера, в който имотът е отчужден, означава запазване на непроменено такова количество земя, което е достатъчно за обособяване на самостоятелен парцел.

Втората хипотеза е обезщетение — недвижимите имоти, придобити от държавата, общините, обществените организации или техни еднолични търговски дружества срещу прехвърляне на собствеността върху национализирани имоти или като насрещна престация за учредено право на строеж върху национализирана земя, се прехвърлят на бившите собственици на национализираните имоти или на техните правоприменици. Фактическият състав на това придобивно основание не се различава от общия фактически състав на обезщетението по ЗОСОИ, разглеждан по-горе. Логично е да се приеме, а и отговаря на изискванията на чл. 46 от ЗНА, че втората хипотеза на чл. 2, ал. 5 от ЗОСОИ следва да се приложи и в случаите, когато държавата, общината, обществената организация или техни еднолични търговски дружества са учредили право на надстрояване или пристрояване.

Хипотезата на чл. 2, ал. 6 представлява общия случай на възстановяване на правото на собственост по ЗВСВОНИ. В тези случаи следва да се приеме, че одържавената земя съществува реално и да се приложи чл. 92 от Закона за собствеността. Подобрителят ще бъде обезщетен като недобросъвестен владеец. Възможно е обаче на основание чл. 74, ал. 2 от ЗС на него да му бъдат признати права като на добросъвестен владеец, ако е извършил подобренията след 25. 02. 1992 г. и лицето, чиято възстановена собственост е подобрена, е знаело за подобренията и не се е противопоставило на извършването им. В тези случаи, за да бъдат признати на подобрителя права на добросъвестен владеец, няма да е от значение дали подобренията са извършени със или без законно основание (аз до-

ри не виждам хипотеза, при която подобренията да се извършени със законно основание).

Ако подобренията са извършени преди 25. 02. 1992 г., знанието на лицето с възстановена собственост, че се извършват подобрения, е без правно значение, тъй като до тази дата то не е собственик на подобрявания имот и няма правна възможност да се противопостави на извършването им.

Изразът „без законно основание“ в първата хипотеза на ал. 6 следва да се разбира в различен смисъл в зависимост от времето на извършване на строежите и другите промени. Когато строежите са започнали към 23. 02. 1988 г., този израз следва да се разбира в смисъл: без утвърдени строителни книжа. След тази дата той трябва да се разбира в смисъл: без учредено право на строеж и без утвърдени строителни книжа. (На 23. 02. 1988 г. влиза в сила Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността (обн. ДВ, бр. 14 от 1988 г.) и новата редакция на чл. 15, ал. 1 предвижда учредяване на право на строеж и за самоуправляващите се стопански организации, огромната част от които бяха държавни. До тази дата на тях изобщо не се учредяваше право на строеж, тъй като те строяха върху държавна земя и държавата ставаше собственик на построеното, а собственикът не може да има ограничено вещно право върху собствената си вещ. Държавните стопански организации, наречени по-късно „самоуправляващи се стопански организации“, имаха само право на стопанисване и управление върху държавните земя и сгради, предоставени им по определения в нормативните актове ред.)

Извън вниманието на тази статия стои случая по чл. 2, ал. 7 от ЗОСОИ. При него, макар да може да се приеме, че е налице обезщетение, за обезщетените лица то не представлява придобивно основание, тъй като те придобиват пари като стойност, а не банкноти или монети като вещи.

ЗОСОИ е издаден в изпълнение на чл. 3, ал. 3 от ЗВСВОНИ. В двата закона формулировките на основанията, които са пречка за възстановяване на правото на собственост в натура и водят до възникване на право на обезщетение, изглеждат твърде различни. Това налага внимателното им сравняване.

По ЗВСВОНИ правото на собственост не може да бъде възстановено, когато към 25. 02. 1992 г. национализираните имоти са собственост на лица, различни от държавата, общините, обществените организации, техни фирми или еднолични търговски дружества, или не съществуват реално до размерите, в които са отчуждени. В чл. 2, ал. 1 и ал. 4 на ЗОСОИ формулировката на фактическия състав, от който възниква правото на обезщетение, е: имотите са придобити добросъвестно от трети лица или на такива лица е отстъпено право на строеж и строежът на законно разрешена сграда е започнал до 25. 02. 1992 г., съответно — до 22. 11. 1997 г., имотите са публична собственост на държавата или на някоя община или върху имотите, при спазване на действащото законодателство, са извършени строежи или други промени, които не позволяват реалното им връщане.

Очевидно е, че разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗОСОИ, отнасяща се за правото на строеж, е повлияна от мотивите в б. „А“, т. 2 на ТР № 1 от 1995 на ОСГК на ВКС<sup>2</sup>. В тези мотиви ВКС се позовава на чл. 15, ал. 3 и чл. 15в, ал. 1 от ЗС, но през ноември 1997 г., когато е приет ЗОСОИ, посочените разпоредби от ЗС са отменени и не действат от почти 18 месеца. Нормално е било този факт да бъде забелязан от Народното събрание. Разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗОСОИ обаче е действащо право и трябва да бъде намерен точният смисъл на употребените в нея изрази „добросъвестни лица“ и „започнал строеж“.

В правото „добросъвестност“ означава „незнание“. В случая, който разглеждаме, приобретателите на собствеността или на правото на строеж трябва да не знаят, че им се прехвърля собственост, съответно — че им се учредява право на строеж върху земя, която е придобита от държавата чрез национализация, и че праводателят им дължи връщане на тази собственост на бившите ѝ притежатели или техните правоприемници. Въз основа на общите принципи на правото и на основание чл. 46 от ЗНА трябва да приемем, че незнанието на тези обстоятелства се предполага до доказване на противното. Тълкуването на чл. 2, ал. 4 от ЗОСОИ във връзка с чл. 1, ал. 1 от ЗВСВОНИ изисква да се приеме, че едноличните търговски дружества на държавата, общините и обществените организации не са „добросъвестни лица“<sup>3</sup>.

В ЗОСОИ няма легално определение на „започнал строеж“. Единственият реституционен нормативен акт, в който има легално определение на това понятие, е § 5а от Преходните и заключителни разпоредби на Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ) — строежът върху определен имот е започнал, когато законно са извършени строително-монтажни работи до изграждането на нулев цикъл. Това легално определение е дадено за случаите по чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ. Поради това то следва да се смята за специален закон, който не може да се прилага в общия случай (арг. чл. 11, ал. 2 от ЗНА). В практиката на СГС са правени опити легалното определение на § 5а от ПЗР на ППЗСПЗЗ да се приложи в хипотезите на възстановяването на собствеността по ЗВСНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС, но те не са били споделени от ВАС<sup>4</sup>.

Хипотеза, която е подобна на възстановяването на собствеността по реституционните закони, е уредена в чл. 40, ал. 1 от ЗДС — отчуждаването на частна собственост за държавни нужди се отменя, ако в тригодишен срок от отчуждаването на имота мероприятиято, за осъществяването на което той е бил отчужден, не е започнало. За тези случаи § 3 от Допълнителните разпоредби на ЗДС постановява, че мероприятиято е започнало, ако са утвърдени архитектурните проекти и е издадено разрешение за строеж.

Според общите нормативни актове, които уреждат строителството, строежът се смята за започнал с издаването на акта за откриване на строителната площадка — чл. 158 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) и чл. 301 от ППЗТСУ (в

действие и след отмяната на ЗТСУ на основание § 20, ал. 2 от Преходните разпоредби на ЗУТ).

Съдебната практика на ВАС приема, че строежът е започнал, когато са започнали изкопните работи за сградата. Изграждането само на временни постройки, които ще обслужват строителството, или само утвърждаването на архитектурните проекти за сградата, без да са започнали изкопни работи, не води до извода, че е налице „започнал строеж“.<sup>5</sup> При позоваването на тази съдебна практика обаче трябва да се има предвид, че тя е по приложението на ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС, а чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от този закон изискват „фактически“ започнало строителство или мероприятие. Това прилагателно липсва в разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗОСОИ.

Като се държи сметка за целта на ЗОСОИ и на ЗВСВНОИ и на основание чл. 46, ал. 1 от ЗНА, смятам че е обосновано в случаите по чл. 2, ал. 4 от ЗОСОИ, за „започнал строеж“ да се приеме становището на ВАС по ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС — започване на изкопните работи за сградата.

Хипотезите по ЗВСВНОИ, в които правото на собственост не може да бъде възстановено на бившите му притежатели или на техните правоприменици, не включват изрично случаите, в които тези имоти са станали публична собственост на държавата или на някоя община, така както е направено в чл. 2, ал. 1 и ал. 4 от ЗОСОИ. И без това обаче е ясно, че обектите на изключителната държавна собственост по чл. 18, ал. 1 от Конституцията не могат да бъдат върнати на бившите им собственици. Що се отнася до вещите, които са публична държавна собственост, без да са изключителна такава, и до вещите, които са публична общинска собственост, реституцията им ще зависи от волята на органа по ЗДС (Министерския съвет) и по ЗОС (Общинския съвет), който е компетентен да промени статута на един имот от публична в частна собственост. Ако такава воля, изразена в съответния акт, липсва, то бившите собственици могат да претендират само за обезщетение.

Индивидуалният административен акт на министъра, ръководителя на ведомство или на областния управител по чл. 6, ал. 3 от ЗОСОИ, с който се обезщетяват бившите собственици, трябва да отговаря на изискванията за законосъобразност, уредени в ЗАП и в специалните закони — да е издадено от компетентен орган, в предписаната от закона форма, при спазване на административнопроизводствените правила, в съответствие с материалноправните разпоредби и да отговаря на целта на закона. Ако тези изисквания не са спазени, решението за обезщетяване ще бъде нищожно или унищожавемо, в зависимост от тежестта на порока, от който е засегнато, но във всички случаи няма да може да произведе предвидените в ЗОСОИ последици на придобивно основание: няма да направи обезщетените лица съсобственици, акционери или съдружници.

Издаването на решението по чл. 6, ал. 3 на ЗОСОИ при действието на глава девета от ЗМСМА, от заместник-областния управител, а не от самия областен управител, го прави нищожно, като издадено от некомпетентен орган. Правата на областния управител да овласти своя заместник да упражнява компетенциите му при отсъствие е дадено едва с чл. 30, ал. 2 от Закона за администрацията (в сила от 06. 12. 1998 г.). Преди това тази законова възможност не съществуваше.

Решението за обезщетяване на бившите собственици, издадено след влизане в сила на мълчалив отказ по заявлението за обезщетение, също трябва да се приеме за нищожно, като повторно произнасяне по въпрос, по който има влязъл в сила индивидуален административен акт.

Елементите от ФС на придобивното основание по ЗОСОИ, формулирани по-горе, без третия — индивидуален административен акт, валиден и влязъл в сила, са изисквания за материална законосъобразност на административния акт по чл. 6, ал. 3 от ЗОСОИ. Липсата на някой от тези елементи ще направи решението за обезщетяване незаконосъобразно. Такива ще са случаите, когато лицата, които претендират обезщетение, или техните наследодатели са били обезщетени при одържавяването на имотите им или те са пропуснали преклузивния срок по чл. 4, ал. 3 от ЗВСВОНИ<sup>6</sup>, а претендират обезщетение по ЗОСОИ, или решението за обезщетяване е издадено в нарушение § 6, ал. 6 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗППДОП, или само част от одържавения имот е включен в терена, върху който е построена сградата, с дял от собствеността върху която се дава обезщетение, но размерът на съсобствеността е изчислен върху стойността на целия одържавен имот, или неправилно е определена разгърнатата застроена площ на сградата, с дял от собствеността върху която се дава обезщетението, което води до определяне на по-голям дял в собствеността, или дава се обезщетение с дял от собствеността върху сграда, която не е построена в отчуждения терен, а съществува още преди одържавяването му и от отчуждения терен и терена на старата сграда е направен нов общ парцел.

Няма нормативно определен критерий за разграничаване на нищожните от унищожаемите индивидуални административни актове, засегнати от порока „материална незаконосъобразност“. Критерият е обоснован от правната теория — когато индивидуалният административен акт е издаден при пълна липса на условията (предпоставките), визирани в хипотезата на приложимата материалноправна норма; когато актът е изцяло лишен от законово основание; когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон от нито един орган, то този индивидуален административен акт е нищожен. В останалите случаи порокът „материална незаконосъобразност“ води до унищожаемост<sup>7</sup>.

Когато решението по чл. 6, ал. 3 от ЗОСОИ е нищожно, нищожността може да се предяви пред ВАС от всяко заинтересувано лице, в т. ч. и от лицата, които не са участвали в производството по издаването му. Всъщност на практика само

такива лица ще искат обявяване на нищожността, тъй като не може да се очаква обезщетените бивши собственици да искат обявяване на нищожността на акта, от който претендират, че черпят правото си на собственост върху идеална част от сградата или върху дяловете или акциите от капитала на търговски дружества, с които са обезщетени. А органът по чл. 6, ал. 3, издал нищожния административен акт, няма право да иска обявяването на нищожността на собствения си акт. Не може да бъде споделено становището в някои определения на ВАС, че според новата редакция на чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ (обн., ДВ, бр. 9/2000 г.) позитивните решения по чл. 6, ал. 3 от същия закон не подлежат на съдебен контрол и поради това жалбите за обявяване на нищожността им са недопустими<sup>8</sup>. При това ВАС се е позовал на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и е приел, че новата редакция на чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ изрично изключва от съдебен контрол позитивните решения за обезщетяване. Разпоредбата на чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ е пред очите на всеки и този, който я прочете, ще види, че в нея няма изрична разпоредба, която да изключва съдебния контрол върху позитивните решения за обезщетяване. В разпоредбата просто е посочено, че на обжалване подлежат решенията, с които се отказва исканото обезщетение. Според чл. 120, ал. 2 от Конституцията и р. № 21 от 1995 г. по конст. дело № 18/1995 г. на Конституционния съд, изключването от съдебен контрол трябва да е изрично. Такова изрично изключване в чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ няма. Становището на ВАС в посоченото определение се основава на концепцията, че на обжалване подлежат само тези индивидуални административни актове, за които това е посочено изрично в закон. От 1979 г. обаче тази концепция е изоставена от българското законодателство. Освен това подаването на жалба за обявяване на нищожността на един индивидуален административен акт от заинтересувано лице, което не е участвало в процедурата по издаването му, стои извън производството по издаването на акта, което завършва с формалното му влизане в сила, и жалбата не може да се обяви за недопустима, защото жалбоподателят не е бил страна в административното производство.

Когато решението по чл. 6, ал. 3 от ЗОСОИ е унищожаемо, но също и когато е нищожно, заинтересуваните лица, като ответници по един ревандикационен иск или като ищци по един отрицателен установителен иск срещу обезщетените лица имат възможността да искат от Районния съд, по реда на косвения съдебен контрол за законосъобразност на индивидуалните административни актове, да не зачете вещноправното действие на решението за обезщетяване с дял от собствеността върху недвижимия имот. По същия ред, когато е дадено обезщетение с акции или дялове от капитала на търговско дружество, заинтересуваните лица имат възможността да искат от Окръжния съд да не зачете действието на решението за обезщетяване, в качеството си на ищци или ответници по искове по чл. 71 или 74 от Търговския закон.

Конституционният съд, поради липса на мнозинство за вземане на решение, остави открит въпроса за съответствието с Конституцията на чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОСОИ<sup>9</sup>. Въпрос за това съответствие може да се повдига във всеки съдебен спор, а чрез ВАС или ВКС, ако споделят това становище — и пред Конституционния съд отново. Към аргументите на съдиите Живко Сталев, Стефанка Стоянова, Тодор Тодоров и Александър Арабаджиев, които смятат, че чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОСОИ противоречи на чл. 17, ал. 3 и чл. 19, ал. 3 от Конституцията, намирам за уместно да се добави и следният: собствеността на търговските дружества е частна собственост и се защитава от чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията, независимо от това, дали капиталът на тези дружества принадлежи на частни лица, на държавата или на някоя община. С имуществото им могат да се разпореждат само органите им. Обезщетението със съсобственост в някой от недвижимите имоти на тези дружества представлява принудително отнемане на дял от собствеността им, при това без обезщетение и не за задоволяване на държавна или общинска нужда, които не могат да се задоволят по друг начин, а в интерес на други частни лица, които би следвало да имат равни права с лицата, ощетени с решението за обезщетяване.

Пред съда може да се повдигне и спор за съответствието на чл. 2, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗОСОИ с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). За разлика от възражението за противоконституционност, по възражението за противоречие на ЗОСОИ с чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС всеки съд може да се произнесе и ако намери такова противоречие, на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията да не приложи съответните разпоредби от ЗОСОИ.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Към 25. 02. 1992 г. законите за държавната и за общинската собственост, които от 1 юни 1996 г. уредиха подробностите за обектите и режима на публичната собственост на държавата и на общините, все още не са приети, но и без тях, към влизане в сила на ЗВСВОНИ, държавата и общините имат публична собственост на основание чл. 17, ал. 2 от Конституцията.

<sup>2</sup> Възможността за възстановяване на „голата“ собственост, ограничена от правото на строеж, е обосновавана в правната литература от доц. д. ю. н. Владимир Петров, вж. „Възстановяване на правото на собственост върху одържавени недвижими имоти“, сп. „Практическо право“, 1993/1, с. 3—8. Очевидно през 1995 г. ОСГК на ВКС не е споделило неговите възгледи.

<sup>3</sup> Вж. р. № 4844 от 1999 г. на ВАС, 5-членен състав по адм. д. № 2947 от 1999 г.

<sup>4</sup> Вж. р. № 4102 от 1999 г. на ВАС, IV отд. по адм. д. № 1554 от 1999 г.

<sup>5</sup> Р. № 4102 от 1999 г. на ВАС, IV отд. по адм. д. № 1554 от 1999 г.; р. № 6571 от 2000 г. на ВАС, II отд. по адм. д. № 5171 от 2000 г.; р. № 6814 от 1999 г. на ВАС, IV отд. по адм. д. № 4144 от 1999 г.; р. № 6572 от 1999 г. на ВАС, III отд. по адм. д. № 4785 от 1999 г. и р. 6615 от 1999 г. на ВАС, II отд. по адм. д. № 6709 от 1999 г.



<sup>6</sup> Вж. р. 1146/1997 г. по гр. д. № 537/1997 г. на ВКС, IV г. о.; р. 563/1999 г. по гр. д. № 224 от 1998 г. на ВКС, IV г. о.; р. 51/1998 г. по гр. д. № 464/1997 г. на ВКС, 5 чл. с.; р. 6763/1999 г. по адм. д. № 5402/1998 г. на ВАС, III отд.

<sup>7</sup> Вж. **Лазаров, Кино**. Недействителност на административните актове, „Феня“, С., 2000, с. 67 и от **същия автор**, Изисквания за законосъобразност на административните актове, „Феня“, С., 1999, с. 33—34.

<sup>8</sup> Вж. опр. № 1734/2001 г. по адм. д. № 1639/2001 г. В интерес на истината трябва да се отбележи, че същият състав на ВАС, при действието на редакцията на чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ до изменението ѝ в ДВ, бр. 9 от 2000 г., признава на заинтересуваните лица (търговското дружество, с чието имущество се дава обезщетението и на собственика на капитала му, в случай че е различен от държавата) правото да обжалват решението за обезщетяване.

<sup>9</sup> Р. №4 от 11. 03. 1998 г. по конст. дело № 16 от 1997 г. на Конституционния съд, т. 6А от мотивите, ДВ, бр. 30 от 1998 г.

## **REAL ESTATE ACQUIRING GROUNDS BY THE LAW FOR COMPENSATION THE NATIONALIZED REAL ESTATE OWNERS (LCNREO)**

*by Zlatimir Orsov*

### ***Summary***

The possibility for indemnity by the LCNREO exists only if the ex-owners or their heirs could not restore their nationalized real estate property for different reasons.

The indemnity by the LCNREO is a derivative way of compensation and it will be followed when the following elements are at hand:

1. Impossibility for restoring the real estate property further to *Restoration of Nationalized Real Estate Property Act*. The reasons for this can be different: because the nationalized real estate is not existing in the dimensions when expropriated, or because the nationalized real estate is not state property (or it is public state property), or because the nationalized real estate is not municipal property (or it is public municipal property), or because the nationalized real estate is not a social organization property or it does not belong to their companies or to sole owned companies under the 61<sup>st</sup> Article from the Commercial Code;

2. Application for indemnity shall be deposited, including the desired form of the indemnity which can be: co-ownership, stocks, shares or compensation bonds;

3. A valid individual administrative act which has come into force;

4. The fourth element of the real estate acquiring ground depends on the specified in the application desired form of the indemnity. It can be:

5. If the form of indemnity is indemnity with co-ownership — the buildings should be build on the nationalized land or on that land, to which the nationalized land is added to;

6. if the form of indemnity is indemnity with stocks or shares — the nationalized real estate should be owned by a Company which capital (whole or part of it) belongs to the state or to the municipality. In case the Company does not consider the real estate its property (it is not in its balance sheet) or it is no longer company's property, but it should belong to the company on the grounds of Art. 17a of the Act for Transformation and Privatization of State and Municipal Owned Companies.

7. If the form of indemnity is with compensation bonds — there is no fourth element.

The indemnity decision has to meet the requirements for conformity of the Administrative Procedure Act and the other special laws — it has to be issued by the competent authorities, in the form required by the law, observing the administrative procedural rules, in conformity with the legal regulation and to answer the legal purpose. When these requirements are not abided the indemnity decision can be proclaimed invalid, depending on the failure to observe the law. In that case the indemnity decision will not have the real estate acquiring ground consequences — to compensate the applicants with co-ownership, with stocks or shares.

---

# ***МЛАДИ АВТОРИ***

---

## **ПРАВОТО НА ИНФОРМАЦИЯ СПОРЕД ИЗМЕНЕНИЯТА В КОДЕКСА НА ТРУДА В СВЕТЛИНАТА НА СОЦИАЛНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

*Яна Костадинова \**

### **I**

1. Още при пръв прочит на измененията в Кодекса на труда от 2001 г. прави впечатление наличието на няколко нови текста, свързани с разширяване на правото на информация на работниците и служителите. На това право кореспондира задължението на техните работодатели в предвидените от закона случаи да предоставят информация в необходимия обем и в разумни срокове, позволяващи ефективното упражняване на това все още подценявано и не твърде популярно в България право. Преди влизане в сила на измененията в КТ нашето законодателство отделяше сравнително малко внимание на проблема, свързан с липсата на достатъчно информация, която страните в трудовите правоотношения притежават една за друга. Това нередко беше и причина за невъзможност да се намерят приемливи и за двете страни решения при настъпването на по-сериозни социални конфликти. Промените в КТ са важна стъпка към решаване на проблемите, свързани със съществуващата досега почти пълна липса на законова уредба относно правото на информация. За съжаление наред с отговорите, които дава, тази уредба поставя и редица въпроси, чието решаване е от съществено значение за ефективното провеждане на вече предприетите законодателни мерки.

---

\* Студентка в V курс на ЮФ в СУ „Св. Климент Охридски“, член на Правната клиника по трудово право.

Едва ли е широко известен фактът, че голяма част от направените в нашия КТ промени, свързани с информирането на работниците и служителите, представляват и голяма стъпка напред по пътя на хармонизирането на трудовото ни законодателство с европейските норми в тази област. Не само в обнародваната дълго време след ратифицирането ѝ Европейска социална харта<sup>1</sup>, по която България има вече конкретни задължения, но и в редица директиви и други актове на Европейския съюз (ЕС) е отделено сериозно внимание на въпросите, свързани с предоставянето на информация от работодателя.<sup>2</sup> Настоящото изложение има за цел да направи кратък анализ на новите разпоредби в КТ относно информирането на работниците и служителите в светлината на съществуващите решения на европейско равнище, без да претендира за изчерпателност по тази все още непозната у нас, но широко третирана в Европа тема.<sup>3</sup>

**2.** Общо прогласяване на правото на информация се съдържа в **Хартата на основните социални права** на ЕС. Този акт има по-силно изразен политически, отколкото правен характер, но именно той представя волята на държавите-членки за ефективно гарантиране на тези права. Член 27 от Хартата е озаглавен „Право на работниците на информация и консултации във връзка с работата“. Текстът закрепва правото на работниците и техните представители на информация и консултации в случаите и при условията, установени от общностното право, националните законодателства и практики.

В част първа от **Европейската социална харта (ЕСХ)** също е установено общото право на работниците да бъдат информирани и до тях да се допитват в рамките на предприятието (т. 21). Хартата обогатява съдържанието на правото и с формулировката на чл. 21, т. 2, където е предвидено задължение за своевременно допитване до работниците и служителите за предлагани решения, които биха могли съществено да засегнат интересите им, особено когато биха могли да имат значителни последици за трудовата заетост в предприятието

**3.** Не така богато дори и на общи норми, установяващи основни принципи, беше нашето законодателство преди промените в **КТ** от м. март тази година. Единственият текст от КТ преди измененията, който третираше проблемите, отнасящи се до правото на информация, беше чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“. При това неговата редакция беше значително по-гясна от приетата в момента формулировка на разпоредбата. Правото на информация беше уредено само в сферата на колективното преговаряне и сключването на колективния трудов договор.

Към настоящия момент уредбата на правото на информация е значително поразгърната. Тя обхваща проблема не само в рамките на **колективните трудови правоотношения** (чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“, ал. 2 и ал. 4 КТ), но и в отношенията между конкретен работодател и конкретен работник или служител, т. е. в рамките на **индивидуалните трудови правоотношения** (чл. 130 и чл. 305а КТ).

Съществуват и две *междинни хипотези*, чието граматическо тълкуване може да доведе до причисляването им към случаите на предоставяне на информация по колективните трудови правоотношения (чл. 123, ал. 4—6; чл. 130а КТ). Тяхното систематично място в рамките на уреждане на индивидуалните трудови правоотношения обаче опровергава класифицирането им в тази група права. Информацията, дължима според тези разпоредби, се дължи на представителите на работниците и служителите, но тя има значение по отделните индивидуални трудови правоотношения.

Макар и на пръв поглед съвсем теоретична, горната класификация има съществено практическо значение с оглед реда за защита на правата, защото правните способности за осъществяването на тази защита са различни в зависимост от това дали става въпрос за индивидуални или за колективни трудови правоотношения.

## II

4. Правото на информация в рамките на **колективното преговаряне** е уредено в **чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“ КТ**. Систематичното място на разпоредбата показва и основното предназначение на установеното в тежест на работодателя задължение — да предоставя „своевременна, достоверна и разбираема информация за икономическото и финансовото си състояние, което е от значение за сключването на колективния трудов договор“. Подобна разпоредба се съдържа и в чл. 21 ЕСХ като задължение на държавите, ратифицирали хартата, да приемат или насърчават мерки с цел да се осигури ефективното упражняване на правото на работниците да бъдат информирани и до тях да се допитват в рамките на предприятието. Добросъвестността във воденето на колективните преговори предполага на представителите на работниците и служителите да бъде предоставяна онази информация, без която те не биха могли да отстояват максимално ефективно правата на работниците и служителите в колективните трудови правоотношения.

Този и някои други текстове в КТ, отнасящи се до обсъжданата материя, провокират въпроса *на кого принадлежи правото* на информация — на всички работници и служители чрез техните представители, или на синдикалните организации в предприятието, които участват в колективното преговаряне. В чл. 52, ал. 1, т. 2 КТ е посочено, че информацията се предоставя на представителите на работниците и служителите. Същата формулировка срещаме и в чл. 21 ЕСХ. Страна в колективните преговори, с оглед на които се предоставя тази информация, обаче са синдикалните организации, а не представителите на работниците и служителите по смисъла на чл. 7, ал. 2 КТ. Синдикалните организации представляват интересите на работниците и служителите в колективното преговаряне (арг. чл. 4, ал. 2 КТ). Именно тях е имал предвид законодателят, но неточно се е изразил, което е честа практика в КТ. Това налага винаги, когато законът употребява израза „представители на работниците и служителите“, от контекста да се разкрива кои представители има предвид законодателят — дали законните представители на техни-

те интереси по смисъла на чл. 4 КТ — синдикалните организации, или избраните от работниците и служителите представители по чл. 7, ал. 2 КТ.

Относно *обекта* на дължимата информация в новата редакция на чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“ КТ е използвана формулировката „икономическото и финансовото си състояние“. Предишният текст предвиждаше предоставяне на информация само относно икономическото състояние на работодателя. На пръв поглед по същество определението „финансово“ се включва в по-широкото и многопластово понятие „икономическо състояние“. Конкретизацията може би е направена с цел да се отграничи и включи изрично в обхвата на правото и онази специфична информация, която касае не само икономическото състояние на работодателя, защото то може да е много добро, а конкретните финансови средства в наличност, с които работодателят има възможност да оперира с оглед редовното изпълнение на задължението си за изплащане на работни заплати.

Важно е да се отбележи, че работодателят дължи само тази информация, която е *от значение за сключването на колективния трудов договор*. Предоставянето на всякаква друга информация, излизаща извън така посочените от закона рамки, може да бъде отказано. За съжаление няма обективни критерии, по които да бъде направена преценка дали информацията е от значение за сключването на колективния трудов договор. Нещо повече — на практика е невъзможно установяването с нормативен акт на подобни критерии, тъй като във всеки конкретен случай техният обхват и значение ще бъдат различни.

В новата редакция на чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“ КТ е пояснено, че работодателят е длъжен да предоставя не каквато и да е, а „своевременна“, „достоверна“ и „разбираема“ информация. Същите изисквания към предоставяната от работодателя информация за икономическото и финансовото състояние на предприятието са предвидени и в ЕСХ — работниците и служителите следва да бъдат информирани „редовно или в подходящо време и по разбираем начин“.

*Своевременността* на дължимата информация се съизмерява с определен момент във времето. Това е най-често периодът, в който се водят колективните преговори. Обикновено тогава възниква конкретна нужда от информация, чието узнаване едва след сключването на колективния трудов договор би могло да се окаже безполезно и дори неблагоприятно за работниците и служителите с оглед постигнатите вече договорености в рамките на социалния диалог. Несвоевременно предоставяне на информация би имало например при уведомяване за предстоящо сключване на договор между работодателя и възложител на крупна поръчка, от която се очаква значително подобряване на финансовото и икономическото състояние на работодателя, едва след приключването на колективните преговори и сключването на колективния трудов договор. Изнасянето на подобна информация *post factum* индиректно уврежда работниците и служителите, тъй като по-ранното ѝ предоставяне би могло да мотивира техните представители да

сложат на масата на преговорите значително по-големи искания, свързани с по-благоприятни условия на труда.

Информацията, която дължи работодателят, трябва да бъде *достоверна* — да отговаря на действителното състояние на нещата. Тя трябва да бъде и *разбираема* — да е достъпна за другата страна в колективното преговаряне, така че тя, разбирайки нейното съдържание и евентуалното ѝ значение за защита на интересите на работниците и служителите, да постави своите искания във връзка с клаузите на колективния трудов договор. Изискването за разбираемост е гаранция за ефективно упражняване правата на работниците и служителите особено в случаи, когато работодателят се опитва да спекулира с липсата на специални знания за разбиране значението на предоставяната специализирана (най-често правна или икономическа) информация. Една непонятна информация е също толкова безполезна, колкото липсата на всякаква информация — нещо повече: тя може да се окаже и причина за изпадане в заблуждение, от което още повече ще пострадат интересите на работниците и служителите.

Възможно е с оглед опазването на технологична тайна, стремеж към по-голяма конкурентоспособност, задържане на ценни делови партньори и по ред други причини работодателят да се постави в едно твърде неблагоприятно положение, ако предостави информация по тези въпроси по силата на установеното в чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“ КТ задължение. Ето защо в изречение второ на същия текст е предвидена възможност работодателят *да откаже* да предостави информацията или да изиска тя да се ползва с *поверителност*. Не е посочено в кои точно случаи може да се направи пълен отказ и кога следва да се използва втората възможност, което навежда на мисълта, че преценката е предоставена на работодателя. Не е установено също така какво точно се има предвид под предоставяне на информацията с „изискване информацията да се ползва с поверителност“ — какви са механизмите за установяване на тази поверителност и по какъв начин се ангажира отговорността на онези работници и служители, които в нарушение на изискването за поверителност са предоставили информацията на някой друг. Възможни са две хипотези. От една страна, подобно поведение може да се третира като нарушение на едно от основните задължения на работника или служителя по индивидуалното трудово правоотношение „да не разпространява поверителни за работодателя сведения“ (чл. 126, т. 9 КТ).<sup>4</sup> От друга страна, възможно е също така да се търси обезщетение за действителните вреди, настъпили вследствие издаването на поверителната информация. Отговори на горепоставените въпроси не дава и ЕСХ, където е предвидено, че предоставянето на определена информация би могло да навреди на предприятието и може да бъде отказано или направено с изискването за поверителност. Няма яснота и по въпроса дължима ли е такава информация, по какъв начин, какви са правните последици от нейния отказ при колективното преговаряне на равнище над предприятие — например отраслово.

Правото на работодателя да откаже предоставянето на информация при колективното преговаряне поставя и един друг доста съществен проблем. То дава възможност във всички случаи, когато работодателят по различни причини не желае да предоставя информация, да се позове на този текст и да откаже да информира работниците и служителите, макар един подобен акт да не крие в конкретния случай никаква опасност да понесе вреди. При това няма реален ефективен механизъм, който да осигури осъществяването на правото на информация. Преценката дали предоставянето на информацията действително ще увреди работодателя на етапа на колективното преговаряне, може да направи единствено самият работодател. Искът по чл. 59 КТ, който се отнася до неизпълнение на колективния трудов договор, не може да бъде използван, защото в конкретната хипотеза все още няма сключен такъв договор. Единственият механизъм, който може да се използва в случая, е някоя от предвидените в Закона за уреждане на колективните трудови спорове процедури за намиране на приемливо решение при възникване на конфликт по повод на непредоставяне на информация.

В ал. 2 на чл. 52 КТ е предвидена отговорност за работодателя за неизпълнение на задължението за предоставяне на информация. В тежест на работодателя е установено изплащане на обезщетение за причинените вследствие неизпълнението вреди. Поставя се въпросът дали така формулираната разпоредба позволява обезщетяване и на пропуснатите ползи на насрещната страна в колективното преговаряне, предизвикани от непредоставянето на дължимата информация. Отговорът на този въпрос е важен с оглед обстоятелството, че по-голямата част от вредите в тези случаи са под формата на пропуснати ползи, а не на претърпени загуби. Логиката налага той да бъде положителен.

5. Наред със задължението на работодателя, задължение за предоставяне на информация в рамките на колективното преговаряне е установено и в тежест на **синдикалните организации** в предприятието. Според новия текст на **чл. 52, ал. 4 КТ** те са длъжни да предоставят информация за действителния брой на членовете си. Това задължение възниква при **изрично искане** от работодателя. Подобна информация би могла да го ориентира за влиянието на синдикалната организация в предприятието, а оттам — и за евентуалните искания, които най-често се поставят от нейните ръководства, както и за индивидуалните трудови правоотношения, по които ще се прилагат клаузите в колективния трудов договор. И тук обаче не е уточнен начинът, по който е възможно осъществяването на правото на работодателя в случай на отказ на синдикалната организация да предостави исканата информация.

### III

6. Както беше споменато по-горе, в КТ съществуват и две междинни хипотези, в които е установено задължение за предоставяне на информация на представителите на работниците и служителите, но със значение по конкретните индиви-



дуални трудови правоотношения. Една от тях се отнася до уведомяване при извършване на **промяна в работодателя** по чл. 123 КТ.

Работодателят дължи информация по изрично изброени в **чл. 123, ал. 4 КТ обстоятелства**, а именно — в какво ще се изрази промяната, причините, които са я породили и кога се очаква извършването ѝ, възможните правни, икономически и социални последици от промяната за работниците и служителите, както и предвижданите мерки по отношение на работниците и служителите, свързани с промяната.

Редакцията на целия чл. 123 КТ беше променена през м. март 2001 г. Нови по същество са именно ал. 4 и свързаните с нея ал. 5 и 6, които нямат аналог в предишната правна уредба на измененията в работодателя. В чл. 123, ал. 4 КТ е предвидено, че уведомяването трябва да бъде извършено преди промяната, т. е. това е задължение на предишния работодател (този преди промяната). Уведомяване се дължи в *срок* най-малко 2 месеца преди настъпването на последиците в трудовата заетост и условията на труд на работниците и служителите (123, ал. 5 КТ). Срокът е предвиден за предоставяне на възможност на работниците и служителите да преценят евентуалното отражение на промените за извършваната от тях трудова дейност и да организират максимално ефективно представителството си пред новия работодател. Подобна информация може да ориентира и отделните работници и служители относно възможностите да продължат своето професионално развитие при същия работодател или да започнат да търсят своевременно нови възможности за труд. Срокът е установен обаче не спрямо предвижданата дата на извършването на промяната, а на настъпването на последиците от нея. На практика уведомяването може да се извърши и непосредствено преди промяната в работодателя, стига до настъпването на последиците за трудовата заетост да остават още поне 2 месеца. При неспазване на този срок е възможно реализиране на административнонаказателната отговорност по чл. 414 КТ за нарушаване на разпоредбите на КТ, за което се предвижда санкция глоба.<sup>5</sup>

Предпоставка за уведомяването относно едно от обстоятелствата по чл. 123, ал. 4 КТ — „предвижданите мерки по отношение на работниците и служителите“, е извършване от работодателя на своевременни консултации относно тези мерки с представителите на работниците и служителите. Тази предпоставка е установена в ал. 6 на чл. 123 КТ. Както на други места в КТ, където е предвидено извършване на консултации преди предприемане на определена мярка от страна на работодателя, така и тук се поставя въпросът каква следва да бъде организационната форма за осъществяването им — дали следва да се направи официална писмена покана от работодателя и да се води протокол например. Подобни изисквания могат да възникнат само във връзка с доказване дали процедурата е била спазена, но едва ли може да се възприеме като императивно правило. Задължението на работодателя да се консултира не е задължение да приеме становището и исканията на

представителите на работниците и служителите. За тях единствената възможност да реагират в случай на промяна в работодателя идва по линията на задължението за уведомяване, а не от възможността да се влияе върху този процес посредством поставянето на искания.

Правото на информация в случаите на промяна в работодателя е подробно уредено в Директива № 77/187/ЕИО от 1977 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно запазване правата на работниците и служителите при прехвърляне на производствени обединения, предприятия или части от предприятия.<sup>6</sup> Текстът в нашия КТ до голяма степен повтаря разпоредбата на Директивата относно обхвата на дължимата информация. Там е предвидено и задължение за провеждане на консултации в случаите, когато работодателят предвижда мерки по отношение на своите работници и служители с цел постигане на споразумение. Според Директивата информацията и консултациите трябва да се отнасят най-малкото до мерките, предвиждани по отношение на работниците и служителите. Интересно е установяването на задължение както за прехвърлителя, така и за приобретателя на предприятието, като се предвижда, че приобретателят е длъжен своевременно да предостави информация на представителите на своите работници и служители, във всеки случай преди прехвърлянето да се отрази пряко върху тези работници и служители по отношение на условията на труда и трудовата им заетост.

7. Една модификация на правото на информация е заложена и в **чл. 130а КТ** относно **масовото уволнение**. Разпоредбата е провокирана от зачестилите през последните години масови уволнения, при които голяма част от работещите в едно предприятие имат сходна квалификация и умения и в един и същ момент излизат на пазара на труда. Директива № 75/129/ЕИО за сближаване на законодателствата на страните-членки относно колективните уволнения урежда тези въпроси на равнище Европейски съюз.<sup>7</sup>

Уведомлението, предвидено от нашето законодателство в тези случаи относно причините, броя и категорията на уволняваните работници и служители, периода на уволненията и предвидените критерии за подбор, би ориентирало работниците и служителите, които се очаква да бъдат уволнени, да започнат да търсят друга подходяща работа. Смущаващо обаче е обстоятелството, че КТ не установява реда, по който следва да се извършва уведомяването, а предоставя възможността този ред да бъде установен в колективния трудов договор. Тази разпоредба поражда няколко въпроса.

Един от тях засяга проблем със значително по-широк обхват от обсъждания тук, тъй като присъства не само в материята относно уведомяването. На много места в КТ е отбелязано, че определени въпроси подлежат на уреждане в колективния трудов договор, без да съществува поне минимална уредба на тези отношения в нормативен акт. Така възниква въпросът дали законът индиректно не

формулира някакво задължително съдържание на колективния трудов договор. Нещо повече — дали по този начин не възниква непряко задължение за страните да сключат такъв договор? С оглед принципа на доброволност, заложен в основата на колективното преговаряне, възприемането на подобна теза е несъстоятелно. В конкретния случай възниква въпросът дали там, където има колективен трудов договор, в него задължително трябва да бъде включен и механизмът по уведомяването и следва ли преговарящите да се считат задължени да го обсъждат при колективното преговаряне. Едва ли би могло да се подкрепи един положителен отговор на този въпрос. Другият въпрос е свързан с хипотезите, в които въобще няма сключен колективен трудов договор в предприятието. Тези празноти биха могли да се избегнат, ако редът за уведомяване беше предвиден в самия закон чрез диспозитивни норми, съдържащи минимални изисквания. Друга възможност при липса на колективен трудов договор е да се предостави правото на преценка на работодателя, който с оглед евентуалното доказване на извършеното уведомяване вероятно би предпочел писмената форма на уведомлението.

Информирането според изискванията на чл. 130а, ал. 1 КТ трябва да стане *своевременно*. Не е посочен срок, в който то трябва да се извърши, което отново налага тълкуване. Този път обаче тълкуването е значително затруднено, тъй като няма установен критерий за преценка на своевременността. Все пак със сигурност предоставянето на информацията не може да бъде извършено в самия ден на уволнението, като е разумно относно продължителността на срока да се помисли за евентуално прилагане по аналогия на разпоредбата на чл. 123, ал. 5 КТ, тъй като и в двата случая става дума за изменения в трудовата заетост в предприятието.

Не така повърхностно е уреден проблемът с информирането в горепосочената директива относно масовите уволнения. Там е предвидена особена предварителна процедура по консултиране, чиято основна цел е евентуално предотвратяване на неблагоприятните последици за работниците и служителите от масовото уволнение. Цели се постигане на споразумение. Минималното съдържание на тези консултации е обсъждане на начините и средствата за избягване или ограничаване броя на уволнените, както и възможностите за облекчаване на последиците от тях. В чл. 2, т. 3 от директивата е предвидено, че за да даде възможност на представителите на трудещите се да направят конструктивни предложения, работодателят им предоставя пълна информация и във всички случаи излага в писмен вид причините за уволненията, броя на работниците и служителите, подлежащи на уволнение, броя на обичайно заетите, както и периода, в който е предвидено извършването на уволненията.

В процедурата за масовите уволнения, установена от директивата, са включени и съответните държавни органи, чието участие трябва да гарантира защитата на работниците и служителите. Съгласно чл. 3, т. 1 работодателят уведомява писмено компетентния държавен орган за всеки свой проект за масово уволнение, ка-

то изпраща копие от уведомлението на представителите на трудещите се. Те от своя страна могат да изпратят своите забележки на компетентните държавни органи. Така се създава една ефективна тристранна процедура, която в много по-голяма степен от нашия закон гарантира интересите на уволняваните. Член 4 от директивата предвижда и срок, в който уволнението не може да бъде извършено — той трае 30 дни и тече от момента на уведомлението на държавния орган. Целта е търсене на разрешение на проблемите, произтичащи от предвидените масови уволнения.

Наред с Директива 75/129/ЕИО, т. 29 от част Първа на ЕСХ също изрично установява правото на всички работници да бъдат информирани и до тях да се допитват при масови уволнения. Този основен принцип е развит в чл. 29 ЕСХ, озаглавен „Право на информация и консултации при масово съкращаване на работна ръка“. В него е предвидено, че с цел да осигурят ефективно упражняване на правото на работниците да бъдат информирани и до тях да се допитват при масово съкращаване на работна ръка, договарящите страни се задължават да предприемат необходимите мерки така, че работодателите да информират и да се допитват своевременно до представителите на работниците преди такива масови съкращения за начините и средствата за избягване или ограничаване на масовите съкращения и за смекчаване на техните последствия. Посочени са и примерни такива средства — предприемане на съпътстващи социални мерки, насочени поспециално към подпомагане преместването на друго работно място или преквалификация на засегнатите работници. Макар и не съвсем категорично и ясно, тук също е предвидено задължение за установяване на процедура по предварителни консултации. Хартата след обнародването ѝ вече има непосредствено действие като част от вътрешното право на България. Това още повече задълбочава проблемите, свързани с неяснотата на текста в нашия КТ и изпълнението на задълженията ни по Хартата.

#### IV

**8. С измененията в КТ от тази година беше възстановено и усъвършенствано правото на информация на работниците и служителите и в рамките на индивидуалните трудови правоотношения.** <sup>8</sup> Разпоредбата, посветена на това право, сега е **чл. 130 КТ.**

Член 130, ал. 1 КТ дублира отчасти съдържанието на чл. 52, ал. 1, т. 2, б. „б“ КТ. Тук длъжимата от работодателя информация обаче има значение за индивидуалните трудови права и задължения на работника или служителя в отношенията му с работодателя, а не за сключването на колективния трудов договор. Това е информация, отнасяща се до създадените от работодателя безопасни и здравословни условия на труд, правилата за опазване на имуществото на работодателя и спазването на вътрешния трудов ред в предприятието и др.

Важно по същество е установеното в ал. 2 на чл. 130 КТ задължение на работодателя за предоставяне на информация при всяко *изменение на трудовото правоотношение*. От разпоредбата не следва безусловно дали става въпрос само за едностранно промененото от работодателя трудово правоотношение в допустимите от КТ случаи или за всички случаи на изменение. Чрез систематично тълкуване на тази във връзка с разпоредбите относно изменението на трудовото правоотношение, бихме могли да достигнем до извода, че е излишно уведомяването, когато изменението се извършва по взаимно съгласие на страните. В този случай не се засягат правата на работника или служителя поради липсата на информация относно изменението, защото е немислима хипотезата на двустранно изменение на трудовото правоотношение без знанието и съгласието и на двете страни по него. Уведомяване обаче ще е необходимо при едностранното изменение на трудовото правоотношение.

Задължение за уведомяване на работника или служителя в случай на изменение на трудовото правоотношение е установено и в Директива 91/533/ЕИО от 1991 г. за задължението на работодателя да запознава работниците и служителите с условията, приложими към трудовия договор или трудовото правоотношение.<sup>9</sup> В нея изрично е установено, че всяко изменение в условията на труда трябва да бъде отразено в писмен документ, който работодателят трябва да даде на работника или служителя при първа възможност, но не по-късно от един месец след датата на влизане в сила на съответното изменение (чл. 5, т. 1). Изправени сме пред случай, в който европейското право отстъпва по гаранции и правна закрила в сравнение с нашето. В КТ не е изрично посочен моментът, в който трябва да бъде налице писменото уведомление, но индиректно от използвания предлог „при“ се подразбира, че уведомяването трябва да стане към момента на промяната, а не в определен максимално допустим период след това.

9. Сериозни размисли и учудване в уредбата на правото на работника или служителя на информация по нашия КТ буди **чл. 305, ал. 2** относно специалната закрила на **непълнолетните**. Там е предвидено задължение за работодателя „да уведомява непълнолетните работници и служители и техните родители или попечители за възможните рискове в работата и за мерките, предприети за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд“. Непълнолетните са особена група субекти на трудови правоотношения, която поради ниската си възраст и съществуващата по-голяма опасност за тяхното физическо и психическо развитие са поставени под особената закрила на закона. Не е ясно защо специфичното задължение на работодателя за информиране в този случай е насочено не само към непълнолетните, но и към техните родители или попечители. Непълнолетните работници и служители престират лично и напълно самостоятелно своята работна сила. Те сами сключват трудовите си договори и могат да се разпореждат с доходите, получени от своя труд. Задълженията им като работници и служители и

дисциплинарната им подчиненост на работодателя предполагат те да бъдат уведомявани за евентуалните вредности на трудовия процес. Няма пречка, и дори е желателно това да става в присъствието и на техните родители или попечители, но от правна гледна точка е неиздържано субект на право, пряко свързано с полагането на личен труд по определено трудово правоотношение, да бъде лице (родител или попечител), което няма правна връзка с насрещната страна на правоотношението, в което участва неговото дете или подопечен. Може би е добре *de lege ferenda* да се помисли за уточняване на формулировката на текста, като се предвиди *поканване* на родителите или попечителите при предоставянето на информацията. Разпоредбата в сегашния ѝ вид може да бъде запазена само за работниците и служителите по чл. 301, ал. 3 КТ, тъй като съгласно чл. 2 от Наредбата за работата на лицата, ненавършили 15-годишна възраст, тези лица сключват трудов договор с писменото съгласие на своите родители или попечители, ако са навършили 14 години, или чрез своите законни представители — ако са малолетни.<sup>10</sup>

## V

10. В заключение на този бегъл опит да се разгледат и разтълкуват основните разпоредби на КТ, отнасящи се до правото на информация в светлината на европейските норми, може да се направи извод, че с измененията в КТ от март 2001 г. е направен заслужаващ внимание опит да бъде дадена уредба на един така деликатен и не рядко подминаван със скептицизъм дял в правата и задълженията на страните по трудовото правоотношение. Поставено е и важно начало в хармонизацията на трудовото ни законодателство с европейското. Трябва да се отбележи, че тук разгледаните актове на ЕС съвсем не изчерпват свързаните с информирането проблеми. Те по-скоро имат пряко отношение към измененията в нашето законодателство. В отделни текстове на редица други актове правото на информация намира своята пълна проява. Съществуват и актове, които все още на се намерили съответен израз в нашето законодателство по ред обективни и други причини. Пример за подобен акт е Директива 94/45/ЕИО от 1994 г. за създаване на Европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия и групи предприятия в рамките на Общността. Съществува и едно предложение за директива на Съвета, което до известна степен би трябвало да кодифицира материята, свързана с информирането. То се отнася до установяването на общи условия за информиране и консултиране с работниците и служителите в Европейската общност.

Процесът на хармонизация е труден и изисква достатъчно време и достигане до онези обективни условия, в които би било възможно пълното прилагане на съответните правни разпоредби. В този процес трябва да се обърне внимание на онези от новите текстове на закона, които поставят въпроси относно правилното прилагане уредбата и относно ефективното упражняване на предоставените права. Необходимостта от изрична уредба по някои конкретни въпроси на правото на

информация в трудовите правоотношения едва ли ще може да бъде задоволена посредством споразумения между социалните партньори. Това може да доведе или до възникване на конфликти, или до превръщане на съответните разпоредби в самоцелно законово деклариране на определени права, без да съществува реален механизъм за тяхното ефективно осъществяване. Едва ли такъв е бил мотивът на законодателя за въвеждането им в трудовото ни законодателство. Необходимо е в нормативен акт, при това по възможност чрез диспозитивни норми, да бъдат предвидени някакви макар и минимални правила за уреждане на отношенията, а не те да се оставят единствено на преценката на социалните партньори.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Вж. **Мръчков, В.** Ратификация на Европейската социална харта. — В: *Трудови отношения и държавна служба 2001*. Под ред. на В. Мръчков. ИК „Труд и право“, С., 2001, с. 297—303.

<sup>2</sup> Вж. подробно в **Krimphove, D.** *Europäisches Arbeitsrecht*. Verlag Vahlen, München, 1996, S. 268—269; **Blainpain, R.** *European Labour Law*. 6th ed. Kluwer, 1999, p. 395—435.

<sup>3</sup> Новостта на проблемите обяснява и липсата на научни изследвания по тези въпроси в българската трудовоправна литература. По действието на досегашната правна уредба и по-конкретно на КТ в редакцията му от 1986 г. е публикувана само статията на **проф. Кр. Средкова** „Правото на работника на информация“. — В: „Държава и право“, 1989, № 7, с. 59—67, а по новата уредба — популярната статия на **Ем. Банова** „Право на информация на работника или служителя“. — В: *Трудови отношения*, с. 369—372. Вж. и **Мръчков, В.** — В: *Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев*. Коментар на Кодекса на труда, V изд., „Сибир“, С., 2001, с. 321—328.

<sup>4</sup> Вж. за това задължение **Мръчков, В.** Трудово право, II изд., „Сибир“, С., 1998, с.; **същия автор**. — В: *Коментар*, с. 312.

<sup>5</sup> Вж. за този състав на административно правонарушение **Мръчков, В.** — В: *Коментар*, с. 931—932.

<sup>6</sup> Вж. тази директива в **Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила**. Т. 1, С., 1998, с. 97—102.

<sup>7</sup> Вж. тази директива **пак там**, с. 91—96.

<sup>8</sup> Такова право беше предвидено в КТ (ред 1986 г.), но беше отменено през 1992 г. Вж. **Средкова, Кр.** Цит. съч.

<sup>9</sup> Вж. директивата в **Правни разпоредби**, с. 127—134.

<sup>10</sup> Вж. и критиката на чл. 305, ал. 2 КТ от **проф. Кр. Средкова** — В: *Коментар*, с. 697—698.

---

# КРИТИКА И НАУЧЕН ЖИВОТ

---

## ОРИГИНАЛЕН ПРИНОС В ТЕОРИЯТА НА ПРАВОТО

*Стефка Наумова\**

Научните изследвания в областта на общата теория на правото през последните няколко години се характеризират с разчупване на тесните рамки на правния нормативизъм и ориентация към изграждане на нова парадигма на общотеоретичното познание. В този контекст приятна изненада за юридическата академична общност е появата на едно наистина оригинално по замисъл и задълбочено по съдържание научно изследване <sup>1</sup>.

Авторът на „Теория на тълкуването“ доц. Росен Ташев остава верен на възприетия и следван от началото на научното си развитие принцип, подсказващ му, че без добро познаване на фундамента на теорията на правото, а именно — философията на правото, е немислимо прецизното и задълбочено изясняване на редица проблеми както в областта на общата теория на правото, така също и в отделните правни отрасли. При това не става въпрос за преки импликации на философската теория в юридическата проблематика *sensu stricto*, а за изграждане на такива модели, които да бъдат общовалидни за модерната правна теория, поставяща на изпитание както анализа на самата правна система, така също и сложните механизми на превръщане на правото в надежден инструмент за утвърждаване на принципа Rule of Law.

Без съмнение един от най-интересните и трудни за теоретичен анализ въпроси на теорията на правото е проблемът за тълкуването. Този проблем привлича вниманието на юристите и на представителите на правно-политическата и фило-

---

\* Ст. н. с. в ИПН на БАН, д-р по право



софската мисъл още в най-ранните правни системи. След многовековен процес на еволюция и на различни модификации тълкувателната теория все по-осезателно вълнува изследователите юристи, дотолкова доколкото поставеният още от Аристотел въпрос за легитимното господство директно или индиректно се докосва и до проблема за интерпретацията на правото. Модерната теория на тълкуването обаче придобива по-ясни параметри и определена институционалност едва през втората половина на XIX и в началото на XX в. Това е един специфичен период в развитието на обществената мисъл и в частност на философията, социологията и теорията на правото. Тогава именно класическата теория на правото изгубва относително монистичния си характер и всяка от посочените научни области се обособява със свой собствен предмет, обхват и категориален апарат.

Тълкувателната теория става обект на множество теоретични изследвания и анализи. Самата еволюция на тази теория обаче е твърде слабо изследвана в съвременната правна доктрина. Това само по себе си е достатъчно основание трудът на Р. Ташев да бъде определен като новаторски и комплексен.

Авторът съзнава, че е навлязъл в дълбините на модерната теория на тълкуването, но не се задоволява само с когнитивното ѝ представяне, а изгражда собствена концепция, която се отличава с прецизност на научния анализ и яснота на изложението.

Въпреки възприетия принцип, че представената теория на тълкуването е „...валидна в рамките на определени времеви, пространствени и културни рамки“ (с. 12), авторът е успял убедително да представи и подробно да обоснове основните идеи на своя труд. На първо място, това е идеята за обособяване на самостоятелна юридическа теория на тълкуването. На второ място, това е идеята, че теорията на тълкуването има специфична структура, в която се включват два основни елемента — тълкувателна доктрина и тълкувателна догматика. На трето място — това е идеята за глобален и процедурно обвързан характер на тълкуването. По този начин още в самото начало авторът си поставя ясна и обозрима цел — **да представи рационална и нормативна доктрина на тълкуването в чисто юридически контекст**. Като отделя значително място на историческите корени на теорията на тълкуването, авторът се съсредоточава върху модерната теория на тълкуването, приемайки за нейно начало 30-те години на XIX в., когато „... бурното развитие на законодателството и съдебното прилагане на правото закономерно насочва интереса на теоретиците на правото към процеса на съдебното тълкуване“ (с. 14).

Следвайки поставената цел, авторът е избрал логична и балансирана структура на изложението, чрез която успява да постигне плътност на научния анализ и яснота в обосновката на изследователските хипотези. Трудът е структуриран в седем глави. Първа глава „Възникване и развитие на модерната теория на тълкуването“ е посветена на историческите основи при изграждането на модерната те-

ория на тълкуването. Разгледани са последователно континенталната тълкувателна теория, доминирана през XIX век от създадената във Франция Школа на екзегезата, както и прецедентната тълкувателна теория, основаваща се върху идеите на английската философия на правото. Последната е твърде слабо позната в България, ето защо само по себе си изложението в тази си част (с. 22—28) е съществен теоретичен принос.

Прецизно и задълбочено авторът проследява еволюцията на континенталната тълкувателна теория, посочвайки значението на историческата школа и на юридическата социология в процеса на постепенното зараждане на модерната теория на тълкуването. Сред най-съществените различия между двете тълкувателни теории (континенталната и прецедентната) авторът посочва, от една страна, особеното положение на съдията в англосаксонската правна система, а от друга — обстоятелството, че „...модерната континентална тълкувателна теория се оформя като средство за работа с логично и рационално изградени нови законодателни масиви от „ерата на кодификацията“ през XIX век, поради което преобладават логическият и систематичният начин на тълкуване, докато прецедентната тълкувателна теория е насочена основно към езика на законодателя“ (с. 23).

Значително място в първа глава е отделено на двете най-значими теории в областта на теорията на правото през XX в. — нормативната теория на Х. Келзен и аналитичната теория на Х. Харт, чиито концепции изправят пред сериозно изпитание теорията на тълкуването. Именно Харт пръв обръща внимание на езиковите характеристики и ролята на правото като средство за интересубектна комуникация, необходимо следствие от което е неговият интерпретативен характер, а в това е и **сърцевината на съвременния правен позитивизъм**. Оценявайки в критичен план влиянието на „чистото учение“ на Келзен и концепцията за „отворената текстуалност на правото“ на Харт върху общия еволюционен процес на изграждане на модерна тълкувателна теория, авторът отдава значимото на херменевтичната тълкувателна доктрина.

Безспорно Ю. Хабермас е създателят на най-влиятелната в областта на социалните науки в момента теория за херменевтичната интерпретация, поради което авторът съсредоточава вниманието си върху основната негова теза за модусите на езиковата употреба, успявайки елегантно да я проектира върху съвременната юридическа херменевтика. Заслужава внимание тезата на автора, че „...юридическата херменевтика представлява единствено доктрина на тълкуването, поради което не е и не може да бъде цялостна теория на тълкуването“ (с. 41). В края на първа глава авторът прави кратък обзор и на развитието на българската тълкувателна теория, изтъквайки, че до края на 90-те години на XX в. българската теория на тълкуването остава изолирана от духа и тенденциите на развитие на европейската теория.

Втората и третата глави на труда, озаглавени съответно „Понятие за тълкуването“ и „Начини за тълкуване“ са посветени на основния теоретичен проблем, а именно — **понятието „тълкуване“, както и начините за тълкуване**. В тази част на изложението най-ясно е изразена една от основните идеи на труда, отнасяща се до структурата на теорията на тълкуването. Авторът приема, че тази теория има две основни части: тълкувателна доктрина и тълкувателна догматика. Правейки разграничение между „тълкуване“ и „интерпретация“ и анализирайки последователно същностните характеристики както на езиковата, така и на юридическата интерпретация, авторът ни представя една логически изведена и напълно завършена теория на тълкуването, като ясно посочва, че тя е „...*част от теорията на правото, като притежава собствени отличителни черти и структура*“ (с. 82). Особено ясно обосновано е виждането на автора, че основна отличителна черта на теорията на тълкуването е нейният **догматичен характер**, т. е., че теорията се формира на основата на система от тълкувателни догми — правила за тълкуване, които „...*макар да имат исторически преходен и културно относителен характер, са много трайни и устойчиви в рамките на една правна система*“ (с. 82). Специален акцент авторът поставя върху разграничението, което в рамките на континенталната традиция се прави между тълкуване от първа степен и тълкуване от втора степен. Начините за тълкуване от втора степен авторът разглежда като такива, които са от доктринално естество и имат ролята на тълкувателни нагласи в процедурата на тълкуването. Достатъчно обосновано е твърдението на автора, че основните тълкувателни нагласи в различните правни системи не са съществували самостоятелно и изолирано от фундаменталните философски разбирания за правото и неговата роля в обществото в дадените конкретни исторически обстоятелства. Основните тълкувателни нагласи са всъщност израз на практическо приложение на определени правни теории. В този контекст съвсем логично е последователното разглеждане на основните теории, които в процеса на тълкуване се използват като начини за тълкуване от втора степен: субективните и обективните теории (волята на законодателя и волята на закона), статичните и динамичните теории, теорията за яснотата на правните норми (*die Sens Clar Doctrine*), теорията за „рационалния законодател“.

В глава четвърта „Процедура на тълкуването“ се изясняват основните модели на процедурата на тълкуване. Авторът извежда догматичния модел на процедурата на тълкуване в самостоятелен, като наред с него анализира и други, които според него могат да бъдат обединени на основата на това, че „...*при тях тълкуването не е самостоятелен процес в рамките на прилагането на правото*“ (с. 131). Става въпрос за теорията за „задължителното тълкуване“ и за херменевтично повлияните теории.

Предмет на доста подробен анализ в раздел II на глава IV „Установяване на неяснотата“ е един от фундаменталните въпроси на правната теория — този за

двусмислието на юридическия език. Авторът концентрира вниманието си върху родовото понятие „неяснота“, правейки опит да обхване както формите, така и обективните характеристики (езиковите и логическите свойства) на използваните от законодателя понятия и термини, които ги правят неясни (двусмислени). Застъпено е становището, че двусмислието, макар и традиционно да се разглежда като форма на неяснотата, в последно време се сочи като самостоятелна причина за започване на тълкуването. Сполучливо в разглеждания контекст е дадена за пример Виенската конвенция за договорите от 1969 г.

Систематично свързани помежду си са последните три глави от труда. Обединява ги общата тема за критериите и видовете подразделения на начините за тълкуване — езиков, логически и системен, исторически и функционален. Тук авторът по един наистина филигранен начин представя и анализира съществуващите начини за тълкуване и практическото им прилагане. Наблягайки основно на семантичните норми при езиковото тълкуване, авторът посочва особеностите на юридическите езикови правила в процеса на тълкуването (напр. правилото *eiusdem generis*, правилото *poscitur a sociis* и т. н.). Със същата прецизност се обосновава и приложението на юридическите синтактични правила.

Особено ценно в труда е, че авторът Р. Ташев по един перфектен начин успява да „разположи“ съществуващата българска тълкувателна практика (особено някои от най-новите решения на ВКС, на КС) в рамките на различните начини и правила на тълкуване. В този смисъл, макар и недостатъчно осъзнато от гледна точка на научни цели, авторът е направил успешен опит за емпиричен анализ на връзката: теория на тълкуването — практика на тълкуването. Емпирично е измерено съотношението между основните използвани в съдебната практика начини и правила за тълкуване, като статистически значимо натрупване се наблюдава при използване на логическия начин на тълкуване — аргументите *a pari*, *a contrario*, *a generali sensu*, *ratione legis stricta*). В тази си част трудът е интересен и от гледна точка на социологията на правото, доколкото е налице емпирично измерване на директно приложени интерпретационни модели, без да се игнорира социалният елемент на постигнатите цели.

Представеният труд далеч надхвърля първоначално заложения замисъл — да се обоснове приложима теория на тълкуването в чисто научноизследователски план. Работата е доказателство за широката ерудиция на автора, за високата степен на познаване на основните школи и автори в разглежданата област, за дълбоко заложен потенциал в разработването на модерната теория на правото. Полезността на книгата за науката и за практиката е неоспорима.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Росен Ташев. Теория на тълкуването. С., Изд. „Сибис“, 2001 г.

---

# *IN MEMORIAM*

---

## **В ПАМЕТ НА ПРОФ. ЛИЛЯНА НЕНОВА**

*Цанка Цанкова\**

Тази година — 2001, се навършват 80 години от рождението и 5 години от кончината на проф. д-р Лиляна Ненова. Достоен учен, великолепен преподавател и чудесен колега, почитан човек и юрист.

Лиляна Димитрова Ненова е родена през 1921 г. в гр. Стара Загора. Бащата е адвокат, а майката — учителка. Неин брат е известният наш професор по наказателно право Иван Ненов (1912—1983). Първото увлечение и на Лиляна е наказателното право, но по-късно е завладяна от цивилистиката, която остава и нейната трайна любов. Не случайно обаче години по-късно (1983 г.) тя прави сериозното и многопланово изследване „Вината в българското семейно право. Същност, прояви, последици“.

Ненова завършва класическа гимназия. Занимава се с езици, поезия и музика. Записва Юридическия факултет на Софийския университет, единствен тогава, и се дипломира през 1944 г. Тя е една от малкото жени, посветили се по онова време на юридическата кариера, и през 1946 г. вече е асистент — втората жена преподавател в Юридическия факултет. Преподавателската работа я увлича, а правото и правната наука стават нейна съдба. През 1949 г. Лиляна Ненова получава научната степен доктор на държавните и правните науки с разработка на дисертация от областта на застрахователното право. През 1966 г. става доцент, а през 1970 г. — професор по гражданско и семейно право. Преподава до 1987 г. Била е заместник декан на Юридическия факултет през 1968—1972 г.

---

\* Професор в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор на юридическите науки

Кариерата на проф. Ненова не е шеметна. Тя не заема държавни служби. Времето и условията не позволяват това. Нейният натюрел не се вписва в йерархическата стълбичка на администрацията. Но това е кариера, сътворена с дух и сърце, достолепна и чиста и бележи силно присъствие в правния и научния живот. Дава богати плодове — респекта на завидно преподавателско умение, чудесно творчество и ползотворна активност в нормотворческия процес.

Проф. д-р Лиляна Ненова е забележителен и обаятелен преподавател и лектор. Нейните лекционни курсове по гражданско право и по семейно и наследствено право са образец на елегантния стил на преподаване. Тя получава уважението и признанието на повече от 40 випуска юристи, на които щедро раздава знания и лично и убедено показва как следва да се служи на правото. Искрено и всеотдайно. Не случайно хиляди юристи я наричат свой Учител. Учебникът ѝ по семейно право от 1977 г., научно издържан пълен курс в една основна област на правото, претърпял второ обновено издание през 1994 г., е образец на педагогическо и дидактическо майсторство. Неговите достойнства се оценени от многохилядна читателска аудитория — студенти и практикуващи юристи. Този учебник и сега е настолна книга, която дава необходимо знание и идеи и е свидетелство за школовка, която не само не губи с времето своите достойнства, но непрекъснато разкрива неподозирано богатство.

Научното дело на проф. Ненова е резултат на щастливо съчетание на интелект, волеви качества, умел професионализъм и дълбока привързаност към науката. Тя ни остави повече от 200 научни публикации и през всичките години на работа и напрежение, на житейски превратности и несгоди, остана винаги млада и въодушевена в творчеството си.

Предпочитана и основна област на изследване за проф. Ненова е семейното право, но тя има и значителен брой разработки върху наследственото право и други гражданскоправни материи.

Освен многобройните статии, десетките студии, написа и книгите: „Правно положение на децата при развод между родителите“ (1962 г.), „Семейният кодекс и реформата в семейното право на Н Р България“ (1971 г.), „Вината в българското семейно право. Същност, прояви, последици“ (1983 г.), „Семейният кодекс от 1985 г. Нови положения в семейното право“ (1991 г.), „Семейно право. Тълкувателен справочник“ (1990 г.). Твори до последните си дни и в последната година от жизнения си път издаде книга, посветена на положението на децата, богата на идеи за бъдещото законодателство.

Тематичното разнообразие на научните трудове, посветени на проблеми на семейното право, е изключително. На вещо и задълбочено изследване са подложени буквално всички институти, всички важни, поставени от живата практика въпроси. Но като че ли предпочитание, съответстващо на творческото ѝ виждане, имат темите, свързани с положението и защитата на децата и брака и положение-

то на жената в него. Това са теми, открояващи се със социална значимост, динамичност на проблематиката, комплицираност, своеобразна морална оцветеност на казусите и непреходна актуалност. Проф. Ненова откликва на всеки нов проблем и защитава позиция, ориентирана към справедливо и съответстващо на дълбокия смисъл правно решение. Тя е пионер в разработването на деликатната материя за правните последици на изкуственото оплождане и използването на генетичен материал и нормативното им уреждане в Семейния кодекс, далече преди у нас да започне използването на тези способности за създаване на поколение. Тя има усет към новото, предугажда го, търси го и намира най-удачния начин за юридически израз и превъплащаване. Много от нейните разработки са ориентирани към бъдещи нормативни решения и към по-съвършени уредби и в тях тя отстоява със завидна последователност и оригинална аргументация своите предложения и позиции. Това, което характеризира всяко съчинение на проф. Лиляна Ненова — от най-малката научна бележка до солидните ѝ монографични изследвания, е, че то има свой облик, подчинен във възможно най-висока степен на целта и научната задача, която авторът си поставя. Откроява се и рационалността на правните конструкции, ясните житейски и морално оправдани и защитими разрешения. Проф. Ненова търси във всичко мярката и хармонията. Те присъстват в научното ѝ дело, както присъстваха и в живота ѝ, отличаващ се с изключителна скромност и непосредственост на духовно големите личности. Дълбоко осмислената идея, задълбочената аргументация, подвижната, гъвкава и ерудирана мисъл тя облича в премерени, понякога класически кратки фрази. Излага същността на проблема разбираемо и интересно, без труфилата на преднамерена научност, живо и елегантно.

Значими и престижни са и международните научни изяви на проф. Лиляна Ненова. Тя е представител на българската семейноправна наука на много форуми у нас и в чужбина. Публикувана е на френски, английски и руски език. Доклади и научни съобщения бележат дейното ѝ участие като член на Съюза на юристите в България, Съюза на научните работници, Световния конгрес на жените — юристки и др.

Своя път на учен и творец проф. Ненова извървя във време на усилена и непрекъсната законодателна дейност в областта на семейното право. Тя участва в разработването и усъвършенстването на неговите институти съобразно модерните концепции за брака и семейството и осигуряване на закрилата на децата. Отдава много знания и творчески талант при работата върху ЗЛС и неговите изменения, Семейния кодекс от 1968 г., Семейния кодекс от 1985 г. В сложна обстановка, когато се променят по субективна преценка цели институти, когато се сравнява и рецепира еднопосочно, а за решаването на правните проблеми се предлагат политически и идеологически клишета, тя компетентно и прозорливо отстоява решения, съобразени с правната логика, с изискванията на нашия социален опит, опрени на правосъзнанието и ценностните традиции на народа ни. Достатъчно е да отбеле-

жим в тази връзка становището ѝ по имущественобрачния режим на съпрузите в дискусиата общност — разделност, вижданията ѝ за уредбата на осиновяването и отношението ѝ към многократните промени в регламентацията му. Като член на научно-консултативния съвет на Върховния съд, на Министерството на правосъдието, на ръководството на правната секция на Съюза на научните работници, на различни комисии и работни групи, проф. Ненова с присъщата ѝ настойчива деликатност защитава рационалното и съобразено със справедливостта уреждане на семейните отношения. Разработките и предложенията ѝ се характеризират с умереност, която най-добре подхожда на специфичния характер на отношенията в семейството и на възможностите на правното регулиране.

Проф. Лиляна Ненова събира в личността си това, което определяме като академизъм. Надарена и ерудирана, високо ценена като специалист и автор, тя е изключително коректна и се отличава със съдържаност и такт в професионалното общуване. Изповядва една изключителна нравственост и живя достойно със скромност, самовзискателност и себеотдаване, каквито рядко се срещат. Голямата ѝ човечност и доброта се съчетават с толерантност, трудно достижима особено в конфликтните времена и ситуации, които тя преживя и изстрада. Извор на тази толерантност е нейният аристократичен дух. Дух свободен, неподвластен на прагматизма и конюктурата, на сивата делничност. Дух на празничност и овладяно достойнство, който я поставя над дребните и дребното в живота. С доброжелателство тя посреща всяка научна проява на младите преподаватели в Юридическия факултет. Насърчава и подкрепя внимателно творческото усилие, насочва и помага с такт и добронамереност. При това с поразяваща точност на научната преценка, поднесена с мекота, но и с категорична обективност и критичност. Свидетелство за това са многобройните рецензии на научни съчинения при присъждане на научни звания и научни степени, при обсъждане на научни разработки, както и работата ѝ като член на редколегиата на списание „Общество и право“.

Кръглите годишнини, които отбелязваме, са повод отново да си припомним умението на проф. Ненова да създава атмосфера на ведрост и увереност, на интелектуален уют. Да си припомним колко много е направила за поколения юристи и преподаватели в Юридическия факултет. Със своите дела тя получи приживе признанието, уважението и благодарността на хилядите си ученици, на своите колеги.

Преди пет години проф. д-р Лиляна Ненова си отиде тихо от този свят, само няколко месеца преди навършването на 75 години и отбелязването на полувековната ѝ научна дейност. И още ни липсва — нейният ум, нейният дух и кураж, голямото ѝ сърце. При нас остава споменът, творчеството ѝ, споделените житейски и научни истини. Да почетем паметта ѝ.



---

# **НОВОИЗЛЯЗЛА ПРАВНА ЛИТЕРАТУРА**

---

## **История на новобългарската държава и право 1878—1944 г.**

Димитър Токушев

ISBN 954-730-114-4

издателство „Сибѝ“, 376 с., цена 12,90 лв.

В книгата са разгледани проблемите на българската държавност от Освобождението до 40-те години на XX век — възстановяването на българската държавност след руско-турската война от 1877 — 1878 г., изработването и приемането на Търновската конституция, начинът на конституиране и правомощията на висшите органи на власт и управление, както и развитието и формирането на основните отрасли на частното и публичното право. Трудът е ориентиран както към преподавателите и студентите по право, така и към по-широка читателска аудитория.

---

## **Държавната власт**

Янаки Стоилов

ISBN 954-730-106-3

Издателство „Сибѝ“, цена 9,80 лв.

За първи път, поне в българската научна литература, държавната власт се изследва чрез представените разграничения и съотношения.

Тази книга може да се използва и като учебен курс по теория на държавата. Тя включва и въпроси, които се отнасят към предмета на конституционното право и политологията.

---

---

**Търговско право. Книга първа**

Поля Голева

ISBN 954-8214-47-4

Издателство „Фенея“, цена 14 лв.

Книгата е цялостно изследване на правната уредба на търговските отношения у нас. Разгледани са въпросите за понятието и същността на търговското право, понятието за търговец и неговите правни белези, търговско предприятие, търговска фирма, търговски регистър, търговски книги. Изследвани са и правното положение на едноличния търговец и на всички видове търговски дружества.

---

**Особени наказателни производства. Споразумението**

Петър Раймундов

ISBN 954-8214-28-8

Издателство „Фенея“

Предмет на това изследване са въведените с измененията на НПК от 1999 и 2001 година нови съдебни производства. Значително място е отделено и на споразумението като нова процесуална форма, въвеждаща съкратена наказателна процедура. Авторът предлага редица предложения за усъвършенстване на законодателството.

---

**Издательство „СИБИ“**  
Редактор *Наталия Гуджева*  
Коректор *Лиляна Йорданова*

Печат „Симолитни“  
Печатни коли 6,25  
Формат 70x100/16

**ISSN 08611815**  
София 2001