



Право Политика Администрация

Електронно издание

Том 12, Брой 2/2025 г.

Списание “Право, Политика, Администрация” се издава от Югозападен университет "Неофит Рилски" - Благоевград, Правно-исторически факултет

ISSN: 2367- 4601



В броя.....

Публикувани са статии от различни области на правото.

Редакционна колегия

доц. д-р ВАЛЕНТИНА АЛЕКСАНДРОВА – Гл. редактор – lpajournal@swu.bg

проф. д-р Веселин Вучков – vuchkov@law.swu.bg

доц. д-р Манол Станин – stanin@law.swu.bg

доц. д-р Александър Иванов – aleksanderivanov@abv.bg

доц. д-р Вера Лазарова – vera.lubenova@abv.bg

доц. д-р Николай Попов – npopovilir@law.swu.bg

доц. д-р Маргарита Чешмеджиева – margo@law.swu.bg

доц. д-р Надежда Кръстева – nkrusteva@law.swu.bg

гл. ас. д-р Весела Мирчева – v.mircheva@law.swu.bg

гл. ас. д-р Гургана Кресналийска – kresnaliyska@law.swu.bg

гл.ас. д-р Николета Лазарова – nikoletalazarova@abv.bg

Чуждестранни членове:

Prof.Dr.K.Chockalingam – Former Vice Chancellor, M.S. University Chairperson, Rajiv Gandhi National Institute of Youth Development, Ministry of Youth Affairs, Government of India

Prof. Dr. Arthur Hartmann – Institute of Police and Security Research, Bremen, Germany

Dr., Dr.H.C. Paroula Naskou-Perraki – Professor (ret.), University of Macedonia, Thessaloniki, Greece

Dr. Anamaria Szabo – University of Bucharest, Romania

PhD Charalampos Karagiannidis – Aristotle University, Thessaloniki, Greece

Prof. Ilyassova Gulzhazira – Karaganda State University, Kazakhstan

Prof. Roza Zhamieva – Karaganda State University, Kazakhstan

Assoc. Prof. Ivan Efremovski, PhD – International Slavic University, Sveti Nikole – Bitola, Republic of North Macedonia

Asst. Prof. Dr. Sami Doğru – Çağ University, Mersin, Turkey

Научен сътрудник: д-р Антония Методиева

Съдържание

Владимир Бабанов - СТРАТЕГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ СПРЯМО КИБЕРПРЕСТЪПЛЕНИЯ, ИЗВЪРШВАНИ С ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ	стр. 1
Даниела Атанасова - ЕКСПЕРТНАТА И ПРОЦЕСУАЛНА КОМПЕТЕНТНОСТ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА	стр. 7
Ивилина Алексиева-Робинсън - МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ И ПРАКТИКАТА НА БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД –	стр. 17
Калина Станчева- ВРЕМЕННО ОТСТРАНЯВАНЕ ОТ ДЛЪЖНОСТ НА МАГИСТРАТ ПО ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	стр. 33
Катерина Костова – Топузова ДРУЖЕСТВО С ПРОМЕНЛИВ КАПИТАЛ В БЪЛГАРИЯ. ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСНОВНИ БЕЛЕЗИ	стр. 42
Петър Първанов, Владислав Кръстев, Благовеста Коюнджийска-Давидкова - ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ НА ДОКУМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО ПРИ ЧИРПАНСКОТО ЗЕМЕТРЕСЕНИЕ	стр. 63
Петър Балджиев - МЯСТОТО НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ОТГОВОРНОСТ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	стр. 71

STRATEGIC CONSIDERATIONS FOR AI-ENHANCED CYBERCRIME

Chief Assist. Prof. Vladimir Babanov, Ph.D.

Department of “National Security and Public Administration”

Faculty of Law and History

South-West University “Neofit Rilski” - Blagoevgrad

v.babanov@law.swu.bg

Summary: *The current paper aims to outline some of the ways cybercriminals utilize Artificial Intelligence (AI) for malicious actions perpetration. The effects of AI on cybercrime are also a main focus together with the reasons behind the rapid proliferation of AI models. The outcome of such a merger between technology, criminal interests and economic incentive is impossible to predict, but entertaining several considerations for AI-enhanced cybercrime might provide valuable starting points for subsequent discussions.*

Keywords: *artificial intelligence; cybercrime; cybersecurity; automation; malware;*

Introduction

The AI reveals innumerable options to malicious actors. It is so efficient in a number of activities, that even state-sponsored hacker groups are exploring its capabilities. The automation of malicious actions through AI brought fundamental transformation of cybercrime. With its implementation, specialized tools for targeted malicious activities have emerged with striking speed. Phishing and social engineering are among the most proliferated cybercrimes. Moreover, due to AI, the threshold for committing sophisticated malicious actions is almost non-existent. In addition, the cyberspace provides possibility for global reach and supplementary tools render the language barrier obsolete¹. The contemporary attacks are committed with unprecedented scale and intensity as the criminal networks transform into financially oriented conglomerates with a geopolitical role and growing influence. Criminal operations in cyberspace are already becoming a routine and efficient activity, difficult to intercept and mitigate. Malicious codes, written by AI, have already been detected in various cybercrimes.

Illegal markets for sophisticated malicious tools are easy to find on the Dark Net, where multi-vector attacking malware could be purchased with cryptocurrency. The utilization of AI by cybercriminals makes the symbiosis between phishing and deepfakes an extremely dangerous phenomenon, which already claimed victims of specialized extortion. The listed circumstances, although far from exhaustive, testify the

¹ Syed, S. A. (2022). Ai-powered cybercrime: the new frontier of digital threats. International Journal of Engineering Technology Research & Management (IJETRM), 6(02).

end of the single isolated cyberattacks. Through AI, they are transformed into continuous campaigns with perpetrators and their goals hard to determine. Nation-states with enormous financial and technological resources often hide themselves among the vast quantity of cybercrimes. As AI offers malicious actors speed, adaptability and a huge choice of tools, new tactics and techniques for compromising systems are on the rise too.

Methodology

This study uses a comprehensive interdisciplinary approach that combines analytical, systemic and prognostic methods. The analytical method examines the main features of AI-enhanced cybercrime, including its technological, economic and strategic aspects. The systemic approach analyzes cybercrime as a part of a broader socio-technical environment, where technologies, public institutions, legal norms and behavioral patterns interact dynamically. The prognostic method helps identify emerging trends and future risks caused by the automation, autonomy, and economic rationalization of malicious cyber activities. Additionally, a comparative analysis of current academic research and doctrinal viewpoints is conducted to identify recurring patterns and strategic weaknesses in existing cybersecurity and public governance frameworks.

Discussion

The efficiency of AI in gathering and processing information from open sources, such as social networks and profiles on various platforms, pushes personalized attacks to their peak. There is no shortage of evidence of AI written scripts utilized to gain unauthorized access to networks. Together with the aforementioned, trust and authority are exploited through AI generated deep fakes as synthetic immoral content floods cyberspace to create more uncertainty and spread disinformation. The formation of autonomous networks, consisted of AI agents capable of planning and carrying out cybercrimes by themselves, already have all necessary prerequisites². Compromised devices could be guided by AI to initiate DDoS attacks as well, despite existing technical limitations that are surmountable for entities with the necessary resources. Amidst all the risks, state actors are exploring the possible use of AI to make their shadow operations even more efficient at lower cost.

² Hoanca, B., & Mock, K. J. (2020). Artificial intelligence-based cybercrime. In *Encyclopedia of criminal activities and the deep web* (pp. 36-51). IGI Global.

AI is proving to be an extremely versatile technology that can be compiled with others to bring about unexpected results. The massive integration of AI with multiple types of devices and hardware means increased security risks too. Thus, AI sets a new criterion for the nature of malicious actions, enabling a technological ecosystem in which pretrained models adapt their actions independently with time. AI also erases the divide between human action and machine execution. Hacking activity, earlier a skill of a small number of tech savvy individuals, has now been irrevocably democratized with AI, saturating cyberspace with anonymous entities capable of operating on an unrestrained time frame. The perception of longevity of the attacks has changed, as malicious activity has become a constant and is maintained by self-adaptive agents. The result is the emergence of an ecosystem of permanent threat, in which machines interact with each other, seek vulnerabilities and transform to avoid detection³.

The relative balance of power between attackers and defenders has also been altered, due to the existence of ethical and legal restrictions for the defenders⁴. These asymmetric dynamics strongly favor malicious actors, who always find themselves with an advantage due to lack of restraint. However, the traditional understanding of cybersecurity is yet unable to offer adequate solutions to automated threats. AI is already more of a technology that has been utilized predominantly as an amplifier for strategic influence. As AI development gains traction, it spurs a new generation of cybercrime, which does not simply commit malicious activities, but constitutes a systemic and integrative function of the technological environment.

It is undeniable that AI automatically multiplies the number of attacks, but it also provokes a systemic change in the construction of cyberspace itself. Its development stretches beyond a collection of technical infrastructure and software to evolve into a habitat of algorithms and agents with ability to interact in real time. The loss of predictability is among the main properties of the transformed cyberspace under the influence of AI. To be efficient, defenders previously relied on historical models in and archives for attack detection in less dynamic environments, but with the evolution of AI, this logic became irrelevant, because each attack could be unique. This brings cyberchaos that hampers the static nature of the technical infrastructure, rendering the adaptability of organizations a matter of survival⁵.

The systemic change could also be detected in the communication channels, due to the growing volume of synthetic content, created by AI. The quality and value of information are threatened by the

³ Mijwil, M. M., Aljanabi, M., & ChatGPT, C. (2023). Towards artificial intelligence-based cybersecurity: The practices and ChatGPT generated ways to combat cybercrime. *Iraqi Journal For Computer Science and Mathematics*, 4(1), 8.

⁴ Volodymyr, Z., Valery, B., Borys, K., Volodymyr, S., Oleksiy, O., & Yehor, P. T. (2025). ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND CYBERCRIME: NEW CHALLENGES AND PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION. *Contemporary Issues in Artificial Intelligence*, 1.

⁵ Wang, X. (2020, April). Criminal law protection of cybersecurity considering AI-based cybercrime. In *Journal of Physics: Conference Series* (Vol. 1533, No. 3, p. 032014). IOP Publishing.

petabytes of synthetic noise generated daily and spread through algorithms. This phenomenon actually affects the cognitive ability of societies and worsens their ability to distinguish between facts and fiction. The entities who control ecosystems with AI models in their center accumulate a tremendous power in the AI race between states, criminal networks and corporations. The aim of gaining a strategic advantage in the aforementioned context fragments cyberspace and stirs harsher competition in the now permanent race for control of information and the access to it. Influenced by these circumstances, contemporary cybersecurity can no longer be determined by static protocols as it is rapidly transformed into activity of critical balance between human factor, technology and information flow, where any change brings consequences to the other parts of a system. In this context, AI represents an evolutionary stepping stone in the development of cyberspace which is headed towards increasingly independent dynamics.

AI opens up a plethora of new tactics, tools, and operational techniques for hackers, but more than that, it is redefining the economic logic of malicious actions as the main drive behind cybercrime. Isolated independent crimes are now a rare occurrence due to the emerging cybercrime economy, in which information, AI models, and algorithms are treated as tradeable assets. The observed shift is an indicator for the transformation of cybercrime and its evolution from a multilayered network of independent players to quasi-corporate grid with shared connections and infrastructure for tool exchange⁶. The existing Cybercrime-as-a-Service (CaaS) model is mutating into a new automated form known as AIaaS, in which criminal groups offer paid access to models trained for criminal purposes. The provision of models for phishing, malware creation, and biometric spoofing in the form of monthly subscription with updates and technical support, points out that cybercrime has entered a stage of economic rationalization favoring an adaptive supply chain that focuses on demand and profitability.

A concerning trend is the lack of a clear strategy for intercepting and deterring attacks enhanced by AI. There is also no clear mechanism between nation states for mutual deterrence in the usage of AI, similar to the nuclear deterrence. There is a lack of guarantees for the security of critical infrastructure attacked by AI and autonomous agents. The ability of AI to generate massive amounts of disinformation concerns the governments as it is a powerful tool for destabilization of social order⁷. The race to develop AI, which is already considered an imperative for technological supremacy, has been compared to the nuclear arms race from the last century. The AI competition between the United States, China and Russia has now moved beyond physical and geographical dimensions and has been transformed in a strife for control over the

⁶ Hussain, M., & Soomro, T. R. (2024, December). AI-Powered Cybercrime: A Survey on Emerging Threats, Tools & Techniques for Countermeasures. In 2024 26th International Multi-Topic Conference (INMIC) (pp. 1-6). IEEE.

⁷ Kamat, P., & Gautam, A. S. (2018). Recent trends in the era of cybercrime and the measures to control them. In Handbook of e-business security (pp. 243-258). Auerbach Publications.

cognitive resilience of societies. AI is emerging as a factor influencing the global hierarchical order and a catalyst for systemic uncertainty, increasing the asymmetry in power relations between key players.

AI also erodes the foundations of knowledge and trust. Information entropy is gaining momentum with the vast volumes of synthetic content, which makes the distinction between authentic and fake almost an impossible task. In such an environment, cybersecurity ceases to be a solely technical discipline and evolves into an active struggle to preserve social order based on cognitive perception. The frequent hallucinations of AI are a threat by themselves, but in combination with targeted efforts for fake news creation, the objective truth becomes a target to malicious actors. Through its various products like deep fakes, synthetic personalities, and disinformation, the perception of reality is substituted by a firm trust in conspiracy theories and plausible-sounding untruths⁸.

The state of cognitive chaos has consequences that fuel public skepticism and destabilize democratic institutions that rely on informed decision-making by citizens. The changed nature of communication leads to a large number of people conversing with chatbots without realization, thus creating new vulnerabilities because of increased dependence on algorithmic intermediaries in the search for knowledge and facts. Information ceases to be factually sound and instead becomes a mixed narrative, often in the service of political and economic interests. Such an information environment is extremely beneficial for cybercriminals, who manipulate perceptions to provoke public behavior in their interest. Thus, the concept of cybersecurity must evolve to successfully protect the cognitive integrity of societies.

Conclusion

The discussion so far points out several strategic considerations for AI-enhanced cybercrime. The first is that AI acts as a catalyst. It can accelerate a seemingly isolated malicious action into a global phenomenon, capable of functioning without human intervention. This property makes attacks cheap, fast and limitless. The second consideration is that AI easily automates malicious actions. Cybercrime is on the verge of systematizing a self-sustaining structure that cannot be eliminated, but only managed as a source of risk. Third, cybercrime creates an independent underground market in which AI is a commodity, a service and a broker at the same time. Fourth, the merger of multiple entities with AI gives rise to a new form of confrontation called “cognitive warfare”. This is not a warfare for territory or resources, but for human perception and the interpretation of incessant information stimuli. Fifth, the resilience of cyberspace can be

⁸ Channapattan, V., Baram, G., Wiebe, N., & Niedzialkowski, T. C. (2025, May). AI, Cybercrime, and Society: Closing the Gap Between Threats and Defenses. In *2025 IEEE Conference on Artificial Intelligence (CAI)* (pp. 1316-1317). IEEE.

fostered through technological progress aligned with ethical and regulatory frameworks as a necessary addition to AI development. If not achieved, the negative processes would irreversibly go out of control. Sixth consideration proclaims that AI is a neutral technology, which can be used for both cybercrime and prevention, but the criminals have an advantage due to the lack of moral and legal restraints. Finally, we are witnessing the end of the classical understanding for cybersecurity, which must evolve to respond adequately to the risks posed by autonomous and self-learning threats with possible strategic implications.

BIBLIOGRAPHY

1. Channapattan, V., Baram, G., Wiebe, N., & Niedzialkowski, T. C. (2025, May). AI, Cybercrime, and Society: Closing the Gap Between Threats and Defenses. In 2025 IEEE Conference on Artificial Intelligence (CAI) (pp. 1316-1317). IEEE.
2. Hoanca, B., & Mock, K. J. (2020). Artificial intelligence-based cybercrime. In *Encyclopedia of criminal activities and the deep web* (pp. 36-51). IGI Global.
3. Hussain, M., & Soomro, T. R. (2024, December). AI-Powered Cybercrime: A Survey on Emerging Threats, Tools & Techniques for Countermeasures. In 2024 26th International Multi-Topic Conference (INMIC) (pp. 1-6). IEEE.
4. Kamat, P., & Gautam, A. S. (2018). Recent trends in the era of cybercrime and the measures to control them. In *Handbook of e-business security* (pp. 243-258). Auerbach Publications.
5. Mijwil, M. M., Aljanabi, M., & ChatGPT, C. (2023). Towards artificial intelligence-based cybersecurity: The practices and ChatGPT generated ways to combat cybercrime. *Iraqi Journal For Computer Science and Mathematics*, 4(1), 8.
6. Syed, S. A. (2022). Ai-powered cybercrime: the new frontier of digital threats. *International Journal of Engineering Technology Research & Management (IJETRM)*, 6(02).
7. Volodymyr, Z., Valery, B., Borys, K., Volodymyr, S., Oleksiy, O., & Yehor, P. T. (2025). ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND CYBERCRIME: NEW CHALLENGES AND PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION. *Contemporary Issues in Artificial Intelligence*, 1.
8. Wang, X. (2020, April). Criminal law protection of cybersecurity considering AI-based cybercrime. In *Journal of Physics: Conference Series* (Vol. 1533, No. 3, p. 032014). IOP Publishing.

СТРАТЕГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ СПРЯМО КИБЕРПРЕСТЪПЛЕНИЯ, ИЗВЪРШВАНИ С ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ

Гл. ас. д-р Владимир Бабанов
Катедра „Национална сигурност и публична администрация“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград
v.babanov@law.swu.bg

Резюме: Статията цели да подчертае някои способности, чрез които киберпрестъпниците използват изкуствения интелект (ИИ) за извършване на киберпрестъпления. Ефектите на ИИ върху киберпрестъпността е също основен фокус, наравно с причините за бързото разпространение на моделите на ИИ в киберпространството. Резултатът от подобно сливане на технологии, криминални интереси и икономически мотиви е невъзможно да бъде предвиден, но обмислянето на основни съображения спрямо киберпрестъпността, подсилена от ИИ, би могло да послужи като важна отправна точка за последващи дискусии.

Ключови думи: изкуствен интелект; киберсигурност; киберпрестъпност; автоматизация; зловреден софтуер;

ЕКСПЕРТНАТА И ПРОЦЕСУАЛНА КОМПЕТЕНТНОСТ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Доктор Даниела Атанасова
Катедра „Публичноправни науки“
Правно-историческия факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград
adv.atanasova@mail.bg

Резюме

В настоящата статия са анализирани предизвикателствата, свързани с експертната и процесуална компетентност в наказателните производства по опазване на околната среда.

Ключови думи: *опазване на околната среда; наказателно производство; експертна компетентност;*

EXPERT AND PROCEDURAL COMPETENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

*Daniela Atanasova, PhD
Faculty of Law and History
South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad
Department of Public Law“
adv.atanasova@mail.bg*

Summary: *This article examines the challenges related to expert and procedural competence in criminal proceedings concerning environmental protection.*

Keywords: *environmental protection; criminal proceedings; expert competence;*

ЕКСПЕРТНАТА И ПРОЦЕСУАЛНА КОМПЕТЕНТНОСТ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Увод

В контекста на ускорените климатични промени и деградация на околната среда, екологичните престъпления заемат четвърто място сред глобалната престъпност.⁹ Те подкопават не само националната сигурност и общественото здраве, но разрушават и жизненоважни природни екосистеми, от които зависи оцеляването на бъдещите поколения. Европейското законодателство още от 2008 г. прави опит за криминализиране на най-тежките екологични нарушения в законодателствата на държавите членки, но приетата Директива 2008/99/ЕО¹⁰ не осигурява целената защита на околната среда поради редица недостатъци. В отговор на дефицитите ѝ бе приета новата Директива (ЕС) 2024/1203¹¹, която надгражда съществуващата правна рамка и предлага редица съвременни решения за превенция и противодействие на екологичната престъпност.¹² В същото време статистики и анализи на редица агенции и международни организации сочат, че въпреки относителния ръст на екологичната престъпност тя остава в голяма степен латентна и трудно проследима.¹³

Тази латентност и сложност произтичат от няколко фактора. Първо, от комплексния характер на екологичните вреди. В повечето случаи престъпните деяния оказват отрицателно въздействие върху няколко компонента на околната среда и се отразяват върху

⁹<https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2016/UNEP-INTERPOL-report-value-of-environmental-crime-up-26>

<https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2023/environmental-crime>

<https://www.wwf.bg/?4930966/wwf-prestupleniyata-sreshtu-priroddata-generirat-prihodi-ot-miliardi-evro-godishno>

¹⁰ Директива 2008/99/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно защитата на околната среда чрез наказателно право

¹¹ Директива (ЕС) 2024/1203 на Европейския парламент и Съвета от 11 април 2024 година относно защитата на околната среда чрез наказателно право и за замяна на директиви 2008/99/ЕО и 2009/123/ЕО

¹²Krasteva, N. and Atanasova, D. “Environmental protection and the new safeguards provided in directive (eu) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law”, ETR, vol. 5, pp. 37–41, Jun. 2025, doi: 10.17770/etr2025vol5.8489

¹³ https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2022/Report-Pollution-crime-is-highly-profitable-organized-and-harming-the-planet?utm_source

екосистемите, биологичното разнообразие и човешкото здраве. Второ, пълният аспект на вредата се проявява във времето и се разширява в пространството, често придобивайки трансграничен характер. В тази връзка установяването на екологичните вреди изисква множество лабораторни анализи, екологични оценки и комплексни технически и научни знания, надхвърлящи стандартната криминалистична методология. Трето, извършителите на екологични престъпления често използват сложни и добре координирани схеми за извършване, прикриване и заобикаляне на контролни механизми, независимо дали става дума за незаконни емисии, добив, търговия с защитени видове, увреждане на води, почви или гори. Това значително затруднява разкриването на престъплението, установяването на причинно-следствената връзка и събирането на доказателства.

Предвид изложеното експертната компетентност става истинска *conditio sine qua non* за провеждането на ефективно наказателно производство по екологични престъпления. Без квалифицирани експерти като биолози, химици, еколози, токсиколози, хидролози, геолози, хидроинженери, ландшафтни инженери, ботаници, зоолози, орнитолози и други, не би могло да се извърши цялостна оценка на екологичните вреди. В тази връзка експертизата в наказателния процес при екологични престъпления е централна и решаваща. Необходими са постоянни специализирани обучения, лабораторна инфраструктура, стандартизация на методи и професионализъм както от страна на експертите, така и на магистратите и разследващите органи. Само тогава наказателната репресия няма да остане формална, а ще може да изпълни функциите си — да защити природата, здравето на хората и обществените интереси.

Настоящата статия има за цел да анализира предизвикателствата, свързани с експертната и процесуална компетентност в наказателните производства по опазване на околната среда.

Експертна компетентност в наказателното производство за защита на околната среда

Както вече беше изложено, екологичните престъпления имат комплексен характер. Престъпните деяния често засягат едновременно природата, екосистемите, качеството на околната среда и обществените блага. Екологичните вреди са трудно измерими и се проявяват във времето, като могат да засегнат дори бъдещите поколения. Те въздействат пряко, чрез натрупване на замърсители, или косвено, чрез разрушаване на екосистемните

връзки и функции. Предвид изложеното, разкриването на тези престъпления, доказването на причинно-следствената връзка между деянието и настъпилата екологична вреда и нейният размер се нуждаят от съвременни подходи и използването на специализирани, интердисциплинарни експертизи.

Стандартните експертизи, назначавани в наказателните производства за екологични престъпления, не са достатъчни. Например, при случаи на незаконно изхвърляне или изтичане на отпадъчни вещества са необходими химически и токсикологични анализи, за да се установи съставът и опасността на веществата; при замърсяване на почви - агрохимични и геоложки изследвания; при нарушения, засягащи водни тела - химичен анализ на водите, биологични или екотоксикологични анализи. В зависимост от характера на престъплението, често се налага и комбиниран, мултидисциплинарен подход, който съчетава познания по криминалистика, екология, химия, геология, токсикология и др.

Въпреки необходимостта от навременна експертиза, съществуват множество проблеми, които затрудняват или дори правят невъзможно ефективното извършване на експертиза за този тип престъпления. Сред най-честите са липсата на експерти при извършване на първите действия по разследването (оглед, претърсване и изземване), които да преценят какъв тип проби следва да се вземат и в какъв интервал от време, от какъв периметър на мястото на престъплението и др.; липсата на необходима техника и материали за вземане на по-специфични проби; неправилното вземане и опаковане на проби, което компрометира възможността за надеждни лабораторни анализи; неподходящото съхранение или транспортиране на материалите до лаборатория; забавяне при вземането на проби и др. Всички тези проблеми често водят до загуба или компрометиране на доказателствения материал, което по същество прави невъзможно установяването на престъплението, дори при наличие на данни за замърсяване на околната среда.¹⁴

Предвид изложеното може да се направи обоснован извод, че при екологични престъпления експертната компетентност не е просто допълнителна, а ключова за целия процес на разследване и доказване. Без надеждна, научно обоснована, технически точна и интердисциплинарна експертиза, защитата на околната среда остава неефективна.

¹⁴ **Pohoretskyi, M. Serhieieva, D. Starenkyi, O.** Expert's findings in criminal proceedings on environmental crimes

Доказателство в тази насока е и ниският брой образувани наказателни производства и осъдителни присъди за екологични престъпления.

Видове експертизи при екологични престъпления

В процеса на разследване на екологични престъпления могат да се извършат различни видове експертизи, с оглед характера на деянието, предмета на престъплението и екологичната вреда.

1. Екологична експертиза. Този вид експертиза се назначава, за да се установи увреждането на околната среда, неговият размер, засегнатите компоненти – вода, въздух, почви, биота, последиците и евентуалните възможности за възстановяването ѝ. За извършването ѝ са необходими специални знания в областта на екологията, биологията, химията, хидрологията, геологията, токсикологията и др., с каквито нито съдът, нито разследващите органи разполагат, което прави назначаването на този тип експертиза задължително. Задачите, които се поставят пред експерта или групата експерти, са насочени към установяване на замърсяване на въздух, вода, почва; степента и обема на екологичните вреди и възможността за тяхното възстановяване; оценка на риска за хората или екосистемите; квалифициране на вредата като „значително увреждане“ или „опасно въздействие“. Предвид комплексния характер на екологичната вреда, е препоръчително експертизата да бъде комплексна, включвайки експерти с разнородни познания. Например, при замърсено водно тяло следва да се поставят задачи за установяване на териториалния обхват на замърсяването, вида на замърсителя, евентуално замърсяване на почвата, подземните водни тела, въздуха и др. Да се установи до каква степен и в какъв териториален обхват са засегнати екосистемите и връзките между тях, като се вземат проби от хидробионти, птици, растения и др. Да се установи възможно ли е замърсяването да окаже пряко или косвено влияние върху живота на хората и по какъв начин.

Сериозен проблем в практиката е липсата на вещи лица. В тази връзка е възможно да се използват експерти от Българска академия на науките, Висши училища, специалисти от Министерство на околната среда и водите, Районните инспекции по околна среда и водите, Басейновите дирекции, Изпълнителна агенция по околна среда и водите, Районните здравни инспекции и др.

2. Химическа експертиза. С нея се цели да се установи химическият състав и концентрацията на замърсителите. Назначава се най-често при престъпления, свързани с

опасни вещества и отпадъци. Задачите, които се поставят пред експерта, са да установи наличието или липсата на замърсители, техния вид и концентрация, дали използването им е допустимо, превишават ли се допустимите норми, какъв е произходът им и др. При замърсяване на почви, води или земеделски площи се провеждат геоложки, агрохимически и почвени анализи, които установяват степента и източника на замърсяване.

Този тип експертиза изследва на микро ниво конкретни вещества, чрез лабораторни методи (спектрометрия, хроматография, титруване и др.) Тя не оценява екологичните последици, а само химичните характеристики. Основните проблеми, свързани с извършването ѝ са липсата на специализирани лаборатории, по отношение на по-специфични изследвания.

3. *Токсикологична експертиза.* Този тип експертиза изследва въздействието на веществата замърсители върху живите организми. Задачите на експертизата са да установи токсичното действие на конкретните вещества и възможността им да причинят вреда или смърт при хора и животни, дали е остро или хронично отравяне, какви са механизмите на токсично въздействие и др.

4. *Техническа експертиза.* Тя се извършва, за да установи състоянието и функционирането на машини, съоръжения, производствени инсталации (например пречиствателни съоръжения, инсталации за опасни отпадъци, филтри, емисионни системи), технически неизправности или манипулации, довели до замърсяване, спазване на технологичните норми и стандарти, работата на съоръжения за екологична защита – филтри, утайтели, пречиствателни станции, инсталации за третиране на отпадъци, оценка на риска от технически инциденти (разливи, експлозии и др.)

5. *Биологична експертиза.* Използва се за установяване на въздействието от престъпното деяние върху живите организми. Изяснява промени във флората и фауната, наличие на масови смъртни случаи, нарушаване на хранителните вериги и екологичните равновесия. Значима е при разливи, замърсяване на водните екосистеми и посегателства срещу защитени видове.

6. *Хидроложката или хидротехническата експертиза.* Изследва състоянието и динамиката на водните обекти, както и влиянието на водностопанските съоръжения върху тях. Чрез нея се определя дали е настъпило замърсяване, промяна на водния режим или увреждане на речни и езерни екосистеми в резултат на престъпно поведение.

7. *Геоложката и геотехническата експертиза*. Изследват структурата и състава на земните пластове и почвите, за да установят промените, настъпили вследствие на замърсяване, добивни дейности или неправомерно депониране на отпадъци. Те са ключови при престъпления, свързани с нарушена почвена среда и незаконен добив.

8. *Радиологичната и дозиметричната експертиза* – предоставят данни за наличието на радиоактивни вещества и нивата на лъчение, както и за рисковете, произтичащи от тях. Тези експертизи са необходими при случаи на неправилно съхранение или разпространение на радиоактивни материали, както и при аварии в обекти с повишена радиационна опасност.

9. *Метеорологичната експертиза* – оценява влиянието на атмосферните условия върху разпространението на замърсители. Тя може да установи дали метеорологичната обстановка е улеснила или задълбочила вредното въздействие при замърсяване на въздуха, разливи или пожари.

10. *Пожаро-техническата експертиза* – изяснява причините за възникването и разпространението на пожари, включително в горски масиви и защитени природни зони. Тя е решаваща за доказване на умишлени палежи или незаконно изгаряне на отпадъци.

11. *Аграрно-екологичната експертиза* – разглежда въздействието на замърсяване или незаконни дейности върху земеделските земи и култури. Тя е необходима при увреждане на посеви, замърсяване от торове, пестициди или индустриални емисии.

12. *Експертизата по шумово и вибрационно въздействие* – измерва нивата на шум и вибрации и установява дали те надвишават допустимите норми, както и тяхното влияние върху хората, животните и околната среда. Използва се при индустриални замърсявания или нерегламентирани дейности.

13. *Фитопатологичната експертиза* – изследва болести и увреждания по растенията, причинени от замърсяване, незаконни действия или неблагоприятни въздействия върху растителните екосистеми. Тя е приложима при щети в гори, паркова среда и земеделски площи.

Изброените експертизи имат ориентировъчен характер, тъй като спецификата и многопластовата природа на екологичните престъпления често налагат възлагането на комплексни или нетипични експертни изследвания, съобразени с фактическите особености и научните изисквания на конкретния случай.

Процесуална компетентност в наказателното производство за защита на околната среда

Ефективното разследване и доказване на екологични престъпления изисква не само висока експертна компетентност на назначените специалисти, но и адекватни познания и професионализъм от страна на съда, прокуратурата и разследващите органи. Българският Наказателнопроцесуален кодекс (НПК) урежда правната рамка за извършването на експертизи в чл. 144 и следващите от него. В тях се регламентира възможността за назначаване на експертиза, когато се изискват специални знания от наука, техника или изкуство (Българското прецедентно право). Това означава, че прокурорът и разследващите трябва да имат достатъчно познания, за да преценят необходимостта от конкретен тип експертиза и да формулират точно въпросите, които да бъдат поставени на експерта. Чл. 153 от НПК урежда възможността за допълнителна или повторна експертиза, когато първоначалното заключение е неясно или непълно или когато е необосновано и възниква съмнение за неговата правилност. В този контекст прокурорът и следователят трябва да могат да оценят качеството на експертното заключение, да разпознаят възможни пропуски или неточности и при необходимост да поискат допълнителни изследвания. Аналогично, съдията трябва да притежава умението да оцени научната и техническа стойност на експертизата, да разбере заключенията на експерта и да прецени тяхната доказателствена тежест. Чл. 154 от НПК регламентира, че експертното заключение не е задължително за съда, т.е. съдът може да не го приеме, ако не е съгласен със заключението, но тогава трябва да мотивира решението си. Тази разпоредба очертава значението на процесуалноправната компетентност на съда, като само добре информиран съдия, способен да разграничи надеждни и недостоверни заключения, може да гарантира справедливо и научно обосновано правораздаване.

Предвид изложеното процесуалноправната рамка предоставя място за експертизи, но качеството на доказателствата зависи критично от компетентността на всички участници в процеса. При сложни екологични престъпления, където екологичните вреди са комплексни, технически сложни и често латентни, необходимостта от познания на съдията, прокурора и разследващите органи се превръща в ключов фактор за успешното разследване и ефективната защита на околната среда, обществените и природозащитни интереси.

В тази връзка са и изискванията, поставени в новата директива на Европейския съюз за защита на околната среда чрез наказателното право, която поставя ясни изисквания към държавите-членки на Европейския съюз, като предвижда те да осигурят „достатъчен брой квалифициран персонал и експерти“, както и подходящи ресурси и обучения. Целта е да се

гарантира, че наказателното и изпълнителното производство по екологични престъпления ще бъде ефективно и надеждно. Тази директива отразява съвременните предизвикателства пред правоприлагането. Тя подчертава необходимостта от специализация на експерти с дълбоки познания в областта на екологията, токсикологията, химията, геологията и други научни дисциплини, които могат да идентифицират замърсители, да оценят вредите и да установят причинно-следствените връзки. Директивата също така обръща внимание на нуждата от създаване на адекватна техническа инфраструктура, като лаборатории, оборудване и методики, които да осигуряват научно обосновани заключения.

Държавите-членки трябва да осигурят качествени човешки и технически ресурси, които да позволят ефективно, професионално и научно обосновано разследване. Без да се следва този подход, защитата на околната среда чрез предвидените мерки остава частично или напълно неефективна, независимо от съществуващите законови разпоредби.

Заключение

Експертната компетентност при разследване на екологични престъпления се оказва не просто технически инструмент, а ключов фактор за действителната ефективност на наказателния процес. Комплексният характер на екологичните вреди, сложността на доказателствата и необходимостта от интердисциплинарен подход изискват не само квалифицирани експерти, но и добре подготвени съдии, прокурори и разследващи органи, способни да оценят, контролират и използват научно обоснованите заключения.

За да бъде гарантиран ефективен процес и справедливост, е необходимо правно, институционално и кадрово обучение в България, съобразено с европейските стандарти, залегнали в новата директива. Това включва осигуряване на достатъчно квалифициран персонал, подходящи ресурси, обучения и техническа инфраструктура, които да позволяват провеждането на ефективно наказателно производство.

Библиография:

1. Бобев, К., Разследване на екологични престъпления, Издание на асоциация на полицейските началници, изд. „Автомедия“ ООД;, бр.5, 2013 г.
2. Пенев Й. Наказателноправна характеристика на екологичните престъпления- Годишник на академията на МВР С.2006, т.21

3. Пенчев, Г. Наказателноправна защита на околната среда по европейското право. – В: Модели за система на престъпления според съвременното наказателно право: Сборник материали: Пета международна научно-практическа конференция, организирана от ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“ и ЦЮН на БСУ: 12 юни 2012 г. Пловдив, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2013
4. Директива 2008/99/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно защитата на околната среда чрез наказателно право
5. Директива (ЕС) 2024/1203 на Европейския парламент и Съвета от 11 април 2024 година относно защитата на околната среда чрез наказателно право и за замяна на директиви 2008/99/ЕО и 2009/123/ЕО
6. Krasteva, N. and Atanasova, D. “Environmental protection and the new safeguards provided in directive (EU) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law”, ETR, vol. 5, pp. 37–41, Jun. 2025, doi: 10.17770/etr2025vol5.8489
7. **Pohoretskyi, M. Serhieieva, D. Starenkyi, O.** Expert’s findings in criminal proceedings on environmental crimes
8. White, R. *"Environmental Harm: An Eco-Justice Perspective"*, Policy Press, 2013; Environmental Harm – An eco-justice perspective | Bristol University Press
9. https://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp16/bestPapers/bp-2016-12.pdf?utm_source
10. <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2016/UNEP-INTERPOL-report-value-of-environmental-crime-up-26>
11. <https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2023/environmental-crime>
12. <https://www.wwf.bg/?4930966/wwf-prestupleniyata-sreshtu-prirodata-generirat-prihodi-ot-miliardi-evro-godishno>
13. https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2022/Report-Pollution-crime-is-highly-profitable-organized-and-harming-the-planet?utm_source

Библиография:

1. Bobev, K., Razsledvane na ekologichni prestaplenia, Izdanie na asotsiatsia na politseiskite nachalnitsi, izd. „Avtomedia“ Ltd., broi 5, 2013 г.
2. Penev, Y. Nakazatelnopravna harakteristika na ekologichnite prestaplenia – Godishnik na akademijata na MVR S. 2006, т.21

5. Penchev, G. Nakazatelnopravna zashtita na okolnata sreda po evropeiskoto pravo. – V: Modeli za sistema na prestaplenia spored savremennoto nakazatelno pravo: Sbornik materiali: Peta mezdunarodna nauchno-prakticheska konferentsia, organizirana ot IUF PU „Paisii Hilendarski“ i LIJOH na BSU: 12 juny 2012 r. Plovdiv, Universitetsko izdatelstvo „Paisii Hilendarski“, 2013 g.
4. Directive 2008/99/EU of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law
5. Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC
6. Krasteva, N. and Atanasova, D. “Environmental protection and the new safeguards provided in directive (EU) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law”, ETR, vol. 5, pp. 37–41, Jun. 2025, doi: 10.17770/etr2025vol5.8489
7. **Pohoretskyi, M. Serhieieva, D. Starenkyi, O.** Expert’s findings in criminal proceedings on environmental crimes
8. White, R. *"Environmental Harm: An Eco-Justice Perspective"*, Policy Press, 2013; Environmental Harm – An eco-justice perspective | Bristol University Press
9. https://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp16/bestPapers/bp-2016-12.pdf?utm_source
10. <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2016/UNEP-INTERPOL-report-value-of-environmental-crime-up-26>
11. <https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2023/environmental-crime>
12. <https://www.wwf.bg/?4930966/wwf-prestupleniyata-sreshtu-prirodata-generirat-prihodi-ot-miliardi-evro-godishno>
13. https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2022/Report-Pollution-crime-is-highly-profitable-organized-and-harming-the-planet?utm_source

МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ И ПРАКТИКАТА НА БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

докторант Ивилина Алексиева-Робинсън

Югозападен университет „Неофит Рилски“, Правно-исторически факултет,

катедра „Публичноправни науки“,

е-мейл: ivilina_aleixeva@hotmail.com

Резюме: Статията представя практиката на Конституционния съд на Република България по дела, касаещи нормативната уредба на машинното гласуване. Мотивите на съда са разгледани през призмата на международните стандарти за машинно гласуване, целящи постигане на съответствие с конституционните принципи на изборното право, и анализа на разпоредбите на Изборния кодекс. В статията са обсъдени онези мотиви, които са дискуссионни или които повдигат допълнителни въпроси относно конституционността на нормативната уредба на машинното гласуване.

Ключови думи: изборно право; машинно гласуване; международни стандарти в изборите; Конституционен съд;

MACHINE VOTING AND THE PRACTICE OF THE BULGARIAN CONSTITUTIONAL COURT

PhD student Ivilina Aleksieva-Robinson

South-West University "Neofit Rilski", Faculty of Law and History,

Department of Public Law,

e-mail: ivilina_aleixeva@hotmail.com

Abstract: The article presents the practice of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria in cases concerning the regulatory framework of machine voting. The court's reasons are examined through the prism of international standards for machine voting, aimed at achieving compliance with the constitutional principles of electoral law, and the analysis of the provisions of the Electoral Code. The article discusses those reasons that are debatable or that raise

additional questions regarding the constitutionality of the regulatory framework for machine voting.

Keywords: *electoral law; machine voting; international election standards; Constitutional Court.*

МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ И ПРАКТИКАТА НА БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

I. Въведение.

Новите технологии навлизат бързо във всички сфери на обществения живот, включително и при организацията и произвеждането на избори. Освен в електронизацията на отделни изборни процеси, новите технологии вече се използват и по отношение на най-важните елементи на изборите – гласуването и/или отчитането на изборния резултат. България не прави изключение от този процес – в страната е въведено машинно гласуване (МГ).

Нормативната уредба на МГ трябва да гарантира спазването на конституционно прокламираните фундаментални принципи на избирателното право и изпълнението на позитивното задължение на държавата за осигуряване на условия за ефективно упражняване на избирателното право и произвеждането на законосъобразни, свободни и честни избори.

За да подпомогне създаването на тези гаранции на национално ниво, още в приетия през 2002 г. от Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия) към Съвета

Отговор на въпроса дали уреденото с Изборния кодекс (ИК) МГ в България е конституционносъобразно може да даде само и единствено Конституционния съд (КС) на Република България. Той е имал възможност да обсъди уредбата на МГ при произнасяне на три свои решения. В същото време, мотивите на КС могат да бъдат разгледани през призмата на предходни решения на съда, въведените с посочените по-горе актове международни стандарти, докладите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Бюро за демократични институции и права на човека (ОССЕ/БДИПЧ) за наблюдение на избори в страната, практиката на Европейския съд по правата на човека, анализа на

разпоредбите на ИК и научната литература в областта на МГ. Използвайки този подход, в статията се анализират онези части от мотивите на трите решения на КС, които са дискуссионни и/или които повдигат допълнителни въпроси относно конституционносъобразността на нормативната уредба на МГ.

II. Решение № 9 на КС от 02.07.2021 г. по к.д. № 9/2021 г.²⁰

Конституционният съд е сезиран от 66 народни представители с искане за установяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИД на ИК)²¹, с част от които от алтернативен метод за гласуване, МГ се определя за единствен способ за гласуване в секции с над 300 избиратели в страната и извън страната (и резултатите от МГ се установяват с автоматично генериран машинен протокол).

С решението си КС, след като изследва съответствието на разпоредбите на ИК с фундаменталните принципи на избирателното право, отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби.

Съдът се позовава на Кодекса за добра практика по изборни въпроси на Съвета на Европа, но не и на Препоръка CM/Rec(2017)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за стандартите за електронно гласуване.

1. Мотиви за съответствие с принципа на всеобщото избирателно право.

Основен мотив на съда е, че и при тези промени *„всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават избирателни права“* и оспорените разпоредби на ИК не накърняват този принцип.

В обосновката на решението в тази му част не се разглежда *налице ли са гаранции за ефективното упражняване* на избирателното право от всеки избирател, още повече в условията на задължителност на гласуването, въведена с чл. 3, ал. 1 от ИК. Така КС прави отстъпление от разбирането си, инкорпорирано в мотивите на Решение № 3 от 23.02.2017

²⁰ Обн. ДВ, бр. 58 от 13.07.2021 г.

²¹ Обн. ДВ, бр. 36 от 01.05.2021 г.

г. по к.д. № 11/2016 г.²², в което се посочва, че държавата „е длъжна да осигури условия за свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на изборителното право на всеки български гражданин. ... Конституционната гаранция за неотменимост на изборителното право изключва възможността ... да бъдат създавани със закон препятствия от процедурно естество, които да затрудняват или да правят невъзможно неговото упражняване...“. С акцент върху създаване на условия за ефективно упражняване на изборителното право са и редица решения на Европейския съд по правата на човека.

В тази посока не се обсъжда, че въведеното в последния момент задължително МГ може да затрудни немалка част от изборителите да упражнят правото си на глас, а за представители на групите граждани с различни ограничения поради възраст, ниско ниво на грамотност, увреждане, към които според стандартите на Препоръката се изисква специално внимание, въведеното задължително МГ може да направи невъзможно упражняването на активното изборително право.

Съдът не обсъжда и евентуалното влияние върху всеобщото изборително право и върху правната сигурност на това, че промяната в ИК е извършена непосредствено преди изборите. Кодексът за добра практика по изборни въпроси предписва съществени промени в изборното законодателство да се извършват най-малко една година преди изборите. Според Окончателния доклад на Мисията на ОССЕ/ БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 2021 г.: „Поправките в Изборния кодекс от май 2021 г. въведоха значителни изменения, включително почти изцяло машинно гласуване ... като по този начин се възпрепятства правната сигурност, което е в противоречие с международните добри практики.“²³

2. Отхвърляне на доводите за (евентуална) дискриминация.

²² Обн. ДВ, бр. 20 от 07.03.2017 г.

²³ Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. (български език), с. 1-2. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf> (посетен на 10 декември 2025 г.)

Като посочва, че този конституционен принцип *„има смисъл на изискване за еднакво третиране на гражданите от законодателя“*, КС заключава, че предвиждането на диференциация за едно и също право не води до извод за нарушаване на принципа, *„ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти“*.

В мотивите си КС не обсъжда евентуална дискриминация по признак образование или имуществено състояние, забранени от чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Известно е, че използването на машини за упражняване на избирателно право изисква определена степен на грамотност, а възможността за използване на нови технологии в ежедневието, които да подпомогнат разбирането на начина, по който се извършва МГ, предполага наличието на имуществени средства за тяхното закупуване, използване и поддръжка.

3. Аргумент за съответствие с принципа на равно избирателно право и свобода на волеизявлението.

Като част от аргументацията си КС посочва, че ИК предписва идентичност на вида на хартиената бюлетина и бюлетината за МГ.

Следва да се отбележи, че според стандарта на Препоръката идентичността на двата вида бюлетини се осигурява *„доколкото е възможно“*. За разлика от Препоръката, чл. 268, ал. 2 от ИК е категоричен – двете бюлетини следва да са идентични.

В тази част КС не разглежда факта, че бюлетината за гласуване на хартиен носител и електронната бюлетина не са и не могат да бъдат идентични, установимо както от практиката, така и по пътя на логиката. За участие в изборите традиционно се регистрират много на брой партии и коалиции и хартиената бюлетина е дълга. Тя не може да бъде пресъздадена със същия шрифт, размер на буквите и отстояния между отделните записи на един екран на машината за гласуване и следователно разпоредбата на чл. 268, ал. 2 от ИК не може да бъде приложена изцяло. КС не обсъжда влиянието на липсата на идентичност върху гаранциите за принципа на равното избирателно право и свободата на волеизявлението.

За разлика от КС, научната литература дава отговори на този въпрос. В статията си „Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections“²⁴ Криммер обръща внимание, че показването на отделните участници в изборите на следващи един след друг екрани е неравнопоставеност, която може да повлияе избирателите, свободното формиране на тяхната воля и упражняване на избирателното право. В по-общо проучване²⁵, автори от London School of Economics се позовават на изследване на Обсерваторията по изборна психология, направено през 2020 г., според което „дематериализацията“²⁶ на хартиените бюлетини може сама по себе си да промени „опита на избирателя“. Изследването показва, че дематериализацията скъсява времето за обмисляне на избора (от 30 секунди при хартиените бюлетини на 20 секунди при машинното гласуване), като изводът на изследователите е, че *“се съкращава същественият компонент на електоралния избор в деня на гласуването”*.

4. Обща мотивация за съответствие с фундаменталните избирателни принципи.

Конституционният съд привежда аргумента, че чл. 213, ал. 2 от ИК съдържа изискванията за сигурност и надеждност на МГ, предписани от Кодекса за добра практика по изборни въпроси. Законът предвижда и удостоверяване на *„съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от ИК.“* По повод намаления на 20 дни срок за удостоверяване на съответствието съдът мотивира, че: *„Срокът за изпълнението на задълженията на административните органи е изцяло въпрос на законодателна целесъобразност, който сам по себе си не подлежи на контрол за конституционност.“*

На първо място, според чл. 213, ал. 2 от ИК „електронната система за машинно гласуване се проектира, осъществява и поддържа по начин, който...“ и следват изисквания,

²⁴ Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, Electoral Expert Review, 2016, p. 7, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on December 10, 2025)

²⁵ LSE (col.). Study on E-Voting practices in the EU, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023, p.50, https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on December 10, 2025).

²⁶ Под дематериализация на хартиената бюлетина се разбира бюлетина в електронен вид.

като: „осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за машинно гласуване“, „гарантира тайната на гласуването и свободно изразяване на волята на избирателите“, „не допуска манипулиране на гласовете, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес“, „гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор и че всеки глас се съхранява и преброява само един път“ и др. Сама по себе си, разпоредбата на чл. 213, ал. 2 от ИК не създава гаранции, а съдържа предписания за създаване на гаранции за избирателните принципи (с подзаконов акт). Международните стандарти предвиждат всички съществени въпроси, свързани с МГ, да бъдат уредени на законово ниво, каквато е уредбата на гласуването с хартиени бюлетини. Това не се обсъжда от КС.

На второ място, КС не обсъжда видимата законова празнота – липсата на процедурни гаранции за фундаменталните избирателни принципи. Изборният кодекс не съдържа разпоредби, регламентиращи или вменяващи в задължение уреждането с подзаконов акт на начините на взаимодействие със системата на МГ, на отделните процеси, свързани с осигуряването на МГ, на които Препоръката обръща съществено внимание, като: процедури за достъп до машините, правила за сигурност, работни процедури, разделяне на задължения на лицата с достъп, система на checks and balances като мярка за ограничаване на възможните злоупотреби при инсталиране на софтуера, въвеждане на данни за кандидатски листи, логистичното осигуряване на машините и техническото им обслужване.

На трето място, според Препоръката гаранции за законосъобразни избори са налице тогава, когато органът за управление на избори²⁷ носи отговорност за наличността, надеждността, използваемостта и сигурността на системата за електронно гласуване. Подчертава се, че тази отговорност не може да бъде делегирана на доставчика²⁸. Чл. 18, ал. 1 от ИК определя, че Централната избирателна комисия (ЦИК) възлага и контролира МГ. Тази разпоредба позволява, както се случва и на практика, (почти) всички дейности,

²⁷ В условията на българското законодателство този орган е Централната избирателна комисия.

²⁸ „Доставчик“ е международно утвърдено наименование на изпълнителя по договор за обществена поръчка, който осигурява оборудването и/или извършва дейности, свързани с обезпечаване на машинното гласуване.

свързани с МГ, да се възлагат на доставчика и да се осъществяват от лица – служители на доставчика или наети от доставчика, по процедури, утвърдени от доставчика (доколкото ги има), в противоречие с международния стандарт. Тази разпоредба на ИК не е обсъждана от КС.

На следващо място и в противовес с Препоръката, процедурата на удостоверяване на съответствието е с ограничен обхват²⁹. От обхвата на удостоверяването по чл. 213а, ал. 2 от ИК са изключени всякакви (евентуално налични) процедури за взаимодействие с машините³⁰. Поради липса на минимални изисквания в закона, на удостоверяване на съответствието могат да подлежат малък брой машини, което да го обезсмисли. Законово регламентираното време за извършване на удостоверяването е недостатъчно до степен, така че компетентните органи обективно да не са в състояние да извършат ефективно удостоверяване на надеждността и сигурността на системата за МГ. След удостоверяване на съответствието законът позволява достъп до машините без разписани процедури за това, което допълнително го обезсмисля³¹. Всички тези обстоятелства не са обсъдени от КС. Според Окончателния доклад на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори през 2021 г. процесът на сертифициране е бил „застрашен“ поради кратките срокове, а сертификационният процес е бил недостатъчен, като е удостоверено съответствието на пет машини за гласуване³².

²⁹ Акцент върху необходимостта от всеобхватна проверка се поставя от Дж. Барат при изследването на сертификационния процес във Франция. Вж. Barrat, J. Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012, p. 13, 18-20, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf> (accessed on December 10, 2025)

³⁰ В своя публикация Гарнет и Тоби сочат, че при използване на машини за гласуване има опасения от това „оборудването да бъде подправено, преди да бъде разположено в избирателната секция“, т.е. възможна е широкомащабна манипулация от тесен кръг вътрешни за системата лица. Вж. Garnett, H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity, *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, 2020, Vol. 19, No. 2, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633> (accessed on December 10, 2025).

³¹ Чл. 258, ал. 5 от ИК предвижда възможност за промяна в кандидатските листи в 7-дневен срок преди изборите. За да се извърши тя, трябва да се извърши промяна във въведените данни за кандидатски листи в машините за гласуване.

³² Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г....с.2, 12

Не на последно място, ИК, в противоречие с международния стандарт, не въвежда задължителен последващ одит на системата за МГ, за да се установи наличие или липса на неправомерна намеса в процеса на гласуване и отчитане на резултата, включително чрез проверка на електронните дневници. И тази законова празнота не е обсъждана от КС.

5. Отхвърляне на твърденията, че МГ не е съвместимо с принципа на публичност и прозрачност и изискването за контрол.

Съдът отхвърля като неоснователни твърденията на вносителите, че машинното гласуване не е съвместимо с принципа на публичност и прозрачност и изискването за контрол над изборния процес. Според КС правната рамка към 2021 г. отговаря на тези изисквания, като КС се позовава на разпоредбите, уреждащи създаването на изисквания към апаратната и програмната част, правата на наблюдателите, изискванията към системата за електронно гласуване, разпоредбата за удостоверяване на съответствието, механизма на гласуване и на отчитане на резултата с предписанието контролните разписки от машините за гласуване да са равни на броя на гласовете в машинния протокол, присъствието на наблюдатели при установяване на резултата. Конституционният съд посочва, също така, че избирателят има възможност да провери начина, по който е гласувал чрез разпечатаната разписка от машината за гласуване и по този начин актът на гласуване и на отчитане на гласа могат да бъдат наблюдавани и проверявани от гласоподавателя, без това да изисква специални технически познания и умения.

В тази част от мотивите си КС не разглежда дали процесите, свързани с машинното гласуване, в частност удостоверяването на съответствието и отчитането на резултатите, може да се осъществи по съдържателен начин от неспециалисти³³. В Препоръката се

³³ Дж. Барат посочва, че при наблюдението на избори, непрозрачността на електронното гласуване представлява бариера, защото неспециализиран наблюдател не е в състояние да разбере как системата за електронно гласуване работи. Вж. Barrat, J. Observing E-enabled Elections..., p. 20. Ефектът на „черната кутия“ - потенциален проблем от гледна точка на прозрачността, доверието и почтеността, се описва от Голдсмит и Рутрауф. Вж. Goldsmith, B., H. Ruthrauff. Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies, International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, p. 46, ISBN: 978-0-9910142-0-0. <file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf> (accessed on December 10, 2025)

обръща внимание на този въпрос, като се подчертава, че в противен случай се рискува „да се наруши правото на обществеността да разбира и да се доверява на изборите“.

Съдът, също така, не обсъжда, че проверката на съдържанието на разписката от машината не е еднозначна с проверка на съдържанието на записания вот в паметта на машината. А Препоръката сочи именно към осигуряване на възможност избирателят да провери дали вотът му е въведен в електронната кутия без промяна.

На следващо място, не се обсъжда, че предвиденото в закона сравнение на броя на разписките от машините и броя на гласовете в машинния протокол не е достатъчно, за да се установи идентичност на автоматично генерирания в машинния протокол резултат с този от разписките. В тази връзка не се разглежда липсата на законова разпоредба, която да предвижда сверяване на резултатите от машинния протокол с разписките от машината, за да се потвърди, че машината коректно е отчетла резултата, както и правила как да се действа в случаите на констатирани разлики.

Не на последно място, не се коментира липсата на задължителен последващ одит, който да установи, че не е имало неправомерна намеса в машините и гласовете са записани и отчетени така, както са подадени.

6. Нагласи към машинното гласуване.

Конституционният съд показва своята категорична позитивна нагласа към МГ. Така в мотивите се допуска недобросъвестност или недобра подготвеност на членовете на секционните избирателни комисии (СИК) и се дава кредит на доверие към автоматичното преброяване на гласовете: *„Различен е начинът на преброяване на бюлетините – при гласуване с хартиени бюлетини преброяването се извършва от секционната избирателна комисия, а при гласуването с машина тази отнемаща време и евентуално допускаща съмнения във верността на резултата дейност е заменена от автоматично преброяване на гласовете от самата машина.“*. Съдът счита, *„че е теоретично мислимо машините за гласуване да допускат софтуерни грешки или да бъдат манипулирани“*, т.е. не приема, че има реална опасност от грешки и манипулации, които да нарушат интегритета на изборния резултат.

За разлика от българския КС, Конституционният съд на Федерална Република Германия в Решение от 3 март 2009 г. по дело 2 BvC 3/07³⁴ подчертава необходимостта от ефективен граждански контрол, който произтича *„от податливостта на електронните машини за гласуване към манипулация и тяхната податливост на грешки“*³⁵. Той посочва, че манипулациите или фалшификациите на изборите с хартиени бюлетини са възможни със значителни усилия и с много голям риск от разкриване, докато *„голямо въздействие по принцип може да се постигне с относително малко усилия чрез посегателства върху електронно контролирани машини за гласуване“*. Мащабът на вредата, според съда, е още по-широк, когато има неизправности на софтуерна програма, засягащи множество машини.³⁶

III. Решение № 9 от 07.12.2023 г. по к. д. № 4/2023 г.³⁷

Конституционният съд е сезиран от 73 народни представители с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на ЗИД на ИК от 2022 г.³⁸, с част от които машинното гласуване се възстановява като алтернативен способ за гласуване и се променя начинът, по който се отчита резултатът от машинно гласуване – чрез преброяване на бюлетините от машинното гласуване.

³⁴ Judgment of the Second Senate of 3 March 2009 on the basis of the oral hearing of 28 October 2008 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html (accessed on December 10, 2025)

³⁵ Дж. Бланк твърди, че „всяка компютърна програма може да има неоткрита, непреднамерена грешка, както и може да бъде променена чрез злонамерено програмиране („хакната“) по начин, който е неоткриваем след това“. Вж. Blanc, J. Challenging the Norms and Standards of Election Administration, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, p.14, ISBN 1-931459-17-7 <https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf> (accessed on December 10, 2025)

³⁶ Според българския КС аргументацията на посоченото решение на КС на Германия е неотнормируемо към българския закон. Авторът застъпва противоположно становище, но този въпрос не е предмет на настоящата статия.

³⁷ Обн. ДВ, бр. 104 от 15.12.2023 г.

³⁸ Обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.

След като разглежда и обсъжда доводите, КС отхвърля искането на вносителите в тази му част.

Този извод на съда може да бъде принципно споделен. Осигурената алтернативност на способите за гласуване създава по-големи гаранции за всеобщото избирателно право и е в синхрон с целта на Препоръката за приобщаващи избори. Осигуряването на публичност на процеса на преброяване и отчитане на гласовете и възможността за ефективен контрол от неспециалисти в технологиите върху този процес е особено важно и мотивите на съда са изцяло в синхрон и с международните стандарти в тази област.

Конституционният съд се позовава на Кодекса за добра практика по изборни въпроси и на Препоръка CM/Rec(2017)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки за стандартите за електронно гласуване.

1. Някои аргументи на КС по повод равното избирателно право и свободата на волеизявление.

При мотивацията за наличие на гаранции за равното избирателно право и свободата на волеизявление на избирателя КС посочва обективната невъзможност за подаване на „недействителна бюлетина“ при машинното гласуване, идентичността на начина на преброяване и отчитане на бюлетините при двата способа на гласуване и наличието на гаранции за осигуряване на интегритета на изборния процес, независимо от изборния способ на гласуване.

По този повод, на първо място, КС не е обсъдил разпоредбата на чл. 213в, ал. 3 от ИК, която поставя в риск равното избирателно право и интегритета на изборния процес. Според тази разпоредба хартията за машините за гласуване, на която се разпечатва вотът на избирателя, трябва да е специализирана и с допълнителни защиты, като тази хартия не може да се използва за тестови цели. Вярно е, че със ЗИД на ИК през 2022 г. се въведе разпоредбата на § 55 от ИК, съгласно която ЦИК провежда експерименти със защитена хартия за бюлетини за машинно гласуване в срок от три седмици след приемането на закона, което позволява тест на някаква хартия, но не и на хартията, предназначена за конкретен вид избор, а тя е различна за всеки вид избор. Както стана ясно на обществото и на КС, при произведените през октомври 2024 г. избори за народни представители

машините за гласуване отпечатаха не малко на брой празни или къси бюлетини, от които не е виден вотът на избирателя или не отпечатаха бюлетини. В случаите, в които празна или къса бюлетина без ясен вот на избирателя беше открита в избирателната кутия при броенето на гласовете, валидно подаден глас не беше отчетен в изборния резултат.

На следващо място, КС не е обсъдил неприложимостта и възможността за противоречиво тълкуване на разпоредбите за отчитане действителността и недействителността на гласовете при МГ, които биха могли да накърнят принципите равното избирателно право и на правната сигурност. Хипотезите на действителност и недействителност на гласовете са изчерпателно изброени в чл. 280 от ИК и се прилагат за хартиените бюлетини и за бюлетините от МГ, но в редица случаи те са неприложими за машинните бюлетини или създават объркване. Например, бюлетините с действителни гласове са тези, при които вотът е отбелязан със знак "X" или "V" с химикал, пишещ със син цвят, което не е приложимо за бюлетините от МГ. Действителни са само гласове в бюлетини, които имат два печата на СИК на гърба си, но бюлетините от МГ са с един печат на гърба. Ако от МГ няма недействителни гласове и не е ясно как да се отразят гласовете в случаите, в които машината е отпечатала празна или къса бюлетина, от които не е виден вотът на избирателя. След като няма недействителни гласове от МГ, бюлетини от МГ и без печат на СИК би следвало да се приемат за носители на действителни гласове и др.

2. Мотиви на КС за гаранции за принципа на тайна на гласуването.

Аргументите на КС за създадени гаранции за тайната на гласуването са предимно свързани с действията на избирателя след гласуване – сгъване на бюлетината от МГ, подпечатването ѝ и пускането ѝ в специална кутия.

В тази част КС не обсъжда риска от разкриване на вота, който създава нормативната уредба, в случаите на много малък брой гласували машинно или с хартиени бюлетини. Според Препоръката, за тези случаи следва да се предвидят технически и процедурни гаранции за запазване тайната на вота. Такива гаранции могат да бъдат, например, смесването на бюлетините от МГ и хартиените бюлетини, броенето им заедно и вписване на резултата от двата вида гласуване на едно място в секционния протокол. Съгласно изискванията на ИК, обаче, данните за гласуването с хартиена бюлетина и с бюлетина от

МГ се вписват поотделно в секционния протокол. Така членовете на СИК и присъствалите по време на гласуването и при отчитането на резултата в секцията наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и застъпници на кандидатите, които впоследствие получават копие от секционния протокол, биха могли да направят връзка между малкото на брой физически лица, избрали съответния способ за гласуване и техния вот. За целите на отчетността и контрола, ЦИК въвежда и допълнително изискване – в избирателния списък, графа „Забележки“, да се вписва методът на МГ, когато е гласувано машинно. Така тайната на вота може да бъде разкрита пред още по-голям кръг лица - служители на съответната общинска администрация, при която се съхраняват изборните книжа и материали, а също и служители на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерство на регионалното развитие и благоустройството при извършване на последваща проверка за гласуване в нарушение на правилата на ИК. Те могат да направят сравнение между вписаното в избирателния списък и данните от секционния протокол, който по силата на закона се публикува на интернет страницата на ЦИК.

3. Нагласи към машинното гласуване.

За разлика от мотивите на предходното решение, в тези мотиви КС е по-балансиран. Той посочва, че *„както в доктрината, така и в практиката, в материята на демократичните избори, няма еднозначна оценка за безусловни предимства на който и да било от двата ... законодателно установени способа за подаване на вота на избирателите“*. И с това решение, както и с предходното, съдът единствено допуска, че машините за гласуване могат да имат софтуерни грешки или да бъдат манипулирани. С други думи, КС не счита, че това е реална опасност, която може да накърни интегритета на изборния резултат.

IV. Решение № 1 от 13.03.2025 г. по к. д. № 33/2024 г. и присъединените към него к. д. № 34/2024 г., № 35/2024 г., № 36/2024 г. и № 37/2024 г.³⁹

Конституционният съд е сезиран от 300 народни представители от действащата и от новоизбраната легислатура (50-то и 51-во Народно събрание), които оспорват законността

³⁹ Обн. ДВ, бр. 224 от 15.03.2025 г.

на произведените на 27.10.2024 г. избори за народни представители. В петте искания се сочат разнообразни основания за обявяване на незаконност на изборите, измежду които нарушения, свързани с машинното гласуване при гласуването, при броенето на гласовете и при отразяването на изборния резултат от СИК. Сочат се и разминавания между данните с резултата, съхранявани върху записващите технически устройства на машините и тези, вписаните в секционните протоколи.

След като извършва обстойна проверка на твърдените нередности, свързани с изборния процес, КС се произнася, като обявява за незаконен избора на 16 народни представители. В резултат от решението на КС в парламента влиза нов политически субект.

Мотивите на решението дават информация за идентифицираните нередности при машинното гласуване, като съдът обръща внимание на някои порочни практики на Народното събрание, които рушат доверието в изборния процес. В резултат от назначена и приета експертиза са установени:

1. **Редица случаи на отпечатване от машината за гласуване на бюлетини, от които не може да се установи волята на избирателя или на неотпечатване на бюлетини.** Съдът не представя броя на тези случаи, но използваното определение „редица“ сочи мащабността на проблема. Съдът използва въведената от ЦИК терминология и нарича отпечатаните бюлетини, от които не може да се установи вотът на избирателя, „дефектни“.

По този повод съдът обсъжда, че *„въпреки че от предходни избори е било известно, че машината невинаги отпечатва бюлетина, законодателят не е създал ред как да действа СИК в този случай, така че да се гарантира активното избирателно право“*. Съдът посочва и че в случаите, в които „дефектна“ бюлетина е намерена в избирателната кутия, гласът на избирателя, валидно подаден, няма да бъде отчетен в крайния резултат. Така съдът изразява ясна позиция, че ИК не съдържа достатъчно гаранции за активното избирателно право при МГ.

2. **Различно третиране от СИК на случаите, в които са отпечатани „дефектни“ бюлетини или не са отпечатани бюлетини, установено в процеса на гласуване:** СИК съставя констативен протокол с прилагане на „дефектната“ бюлетина или с описание на неотпечатването на бюлетина и вписва в протокола изрично, че на лицето е осигурена

възможност да гласува с хартиена бюлетина. СИК съставя констативен протокол, без вписване на изричен текст, че на избирателя е осигурена възможност да гласува с хартиена бюлетина. Съдът представя случаите илюстративно. Те могат да бъдат допълнени още и със съставяне на констативен протокол без приложена „дефектна“ бюлетина с или без отразяване, че избирателят е гласувал повторно с хартиена бюлетина, както и със случаи, при които СИК е допуснал повторно или многократно машинно гласуване, отразено в констативния протокол⁴⁰. Съдът констатира още, че част от констативните протоколи са приложени към протоколите на СИК, други са в чувала за общинската администрация, а други „не се знае къде са“.

По този повод съдът обсъжда указанията на ЦИК за действие, издадени два дни преди изборния ден, с които се прави опит за запълване на законовата празнота, а именно - изискването на ЦИК за съставяне на констативен протокол от СИК, когато избирателят е установил дефекта в отпечатаната бюлетина през изборния ден и допускането на избирателя да гласува „само с хартиена бюлетина“. Посочва се, че в случая избирателят е лишен от правото на избор на способа на гласуване – хипотеза, която не е измежду уредените в закона. Впрочем, чл. 206, ал. 3 от ИК изрично постановява, че който е избрал да гласува с бюлетина от машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина. Съдът още подчертава, че изискване по отношение на съдържанието на констативния протокол и вписването в него на факта, че на избирателя е дадено право да гласува „повторно само с хартиена бюлетина“ няма. Така съдът изразява ясната си оценка, че издадените указания на ЦИК не съответстват на ИК и че липсата на законов ред и непрецизните указания на ЦИК са довели до ситуация, в която не е осигурена възможност за пълноценна проверка на изборния резултат.

3. Несъответствия между броя на машинните бюлетини и информацията, съхранена в записващото техническо устройство, като от проверените 159 613 записа в паметта на машините за гласуване са налични 3445 гласа в повече от броя на машинните

⁴⁰ Авторът на този доклад е част от експертния екип, назначен от Конституционния съд.

бюлетини, за които записи няма доказателства⁴¹. Това представлява над 2 % от проверените случаи.

4. **Неправилно преброяване на бюлетините от машинното гласуване:** вписани в секционния протокол гласове с отразен вот за една кандидатска листа като гласове за друга кандидатска листа; често повтарящ се случай, в който дефектните бюлетини са вписани като „не подкрепям никого“, с което се изкривява изборният резултат; случаи, при които „дефектните“ бюлетини са вписани като действителни гласове за кандидатска листа; неотчетени за кандидатска листа гласове, за които са налични бюлетини от машинно гласуване; вписване в протокола на гласовете от налични хартиени бюлетини като гласове от машинно гласуване и обратното.

5. **При проверка на времето, в което е извършено машинно гласуване в 5 секции, в 2 секции са установени случаи на гласували между 63 и 79 избиратели в рамките на един час.** В тази връзка съдът поставя въпроса дали са спазени конституционните изисквания при упражняване на свободно и тайно избирателно право от избирателите.

В своите мотиви КС прави и по-обща констатация за промените в Изборния кодекс и в частност промените, свързани с машинното гласуване. КС подчертава, че *„значителният брой изменения на Изборния кодекс ... не съдейства за изграждане и утвърждаване на доверие в избирателния процес и неговите резултати, гарантиращи общото, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване на всеки гражданин“*. КС посочва, че *„липсата на последователна законодателна концепция по отношение на машинното гласуване поради честите му изменения ... поражда непоследователност в технологичните решения и в резултат на това се създава недоверие в този способ за упражняване на конституционното право на глас, обективно се възпрепятства свободното упражняване на активното избирателно право на гражданите и се създава среда на несигурност за реализиране на избирателното право ... промените в законовата уредба се извършват по начин, който не е в съответствие с*

⁴¹ Това са случаите, в които няма намерен констативен протокол, чрез който да се установи причината за разлика между вписаните в протокола на СИК и в записващото техническо устройство резултати.

международните стандарти, които изискват промените в изборното законодателство да се правят не по-малко от една година преди изборите.“.

Мотивите на решението на КС показват сериозни проблеми в правната уредба на машинното гласуване, с която (или с липсата на която) се накърняват фундаменталните принципи на избирателното право, и отправят ясно послание към Народното събрание за извършване на промени в Изборния кодекс, за да се приведе законодателството в съответствие с Конституцията. Констатираните несъответствия между записващото техническо устройство и вписаното в секционния протокол, както и честите случаи на „дефектни“ бюлетини или не отпечатването на бюлетини от машинно гласуване са основание за извършване на всеобхватен одит на машините за гласуване и оценка доколко техническите и функционалните им характеристики гарантират спазването на принципите на активното избирателно право и произвеждането на законосъобразни, свободни и честни избори.

V. Заключение.

В резултат на така изложените разсъждения по повод части от мотивите на трите решения на КС, които касаят машинното гласуване, могат да се направят следните изводи:

1. В Решение № 9 на КС от 02.07.2021 г. и Решение № 9 от 07.12.2023 г., Конституционният съд не е обсъдил или не е обсъдил задълбочено редица съществени за гарантиране фундаменталните принципи на избирателното право въпроси, които (евентуално) биха оказали влияние върху постановените решения.

2. Мотивите на Решение № 1 от 13.03.2025 г. посочват наличието на проблеми в нормативната уредба на машинното гласуване, които водят до накърняване на фундаментални принципи на избирателното право.

3. Необходими са изменения и допълнения в Изборния кодекс, за да се приведе нормативната уредба на машинното гласуване в съответствие с Конституцията и международните стандарти.

Библиография

1. Barrat, J. Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf> (accessed on December 10, 2025)
2. Blanc, J. Challenging the Norms and Standards of Election Administration. International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, ISBN 1-931459-17-7. <https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Electi%20Administration.pdf> (accessed on December 10, 2025)
3. Garnett, H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity. Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, 2020, Vol. 19, No. 2. <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633> (accessed on December 10, 2025)
4. Goldsmith, B., H. Ruthrauff. Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies. International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, ISBN: 978-0-9910142-0-0. <file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf> (accessed on December 10, 2025).
5. Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, Electoral Expert Review, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on December 10, 2025)
6. LSE (col.). Study on E-Voting practices in the EU, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023. https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on December 10, 2025)

ВРЕМЕННО ОТСТРАНЯВАНЕ ОТ ДЛЪЖНОСТ НА МАГИСТРАТ ПО ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

докторант Калина Станчева

Институт за държавата и правото при БАН,

E-mail: kalinast121@abv.bg

Резюме: Докладът разглежда слабостите в законодателството ни относно временното отстраняване на магистрати по чл. 230 ЗСВ, когато те са привлечени като обвиняеми. Подчертано е неравнопоставеното им третиране в сравнение с всички останали обвиняеми, не притежаващи това качество. Афиширана е необходимостта от реформа, за да се изпълнят европейските стандарти. Докладът предлага законодателни промени, сред които, но не само, задължително участие на магистрата в процедурата по неговото отстраняване и периодичен преглед на наложената му мярка.

Ключови думи: отстраняване от длъжност; магистрат; мярка за принуда.

TEMPORARY REMOVAL OF A MAGISTRATE FROM OFFICE UNDER THE JUDICIAL SYSTEM ACT

PhD student Kalina Stancheva

Institute of State and Law, Bulgarian Academy of Sciences, email: kalinast121@abv.bg

Summary: The report examines the weaknesses in our legislation regarding the temporary removal of magistrates under Article 230 of the Judicial System Act when they are charged as defendants. It highlights their unequal treatment compared to all other defendants who do not hold this status. The need for reform is emphasized to align with European standards. The report suggests legislative changes, including, but not limited to, the mandatory participation of the magistrate in the procedure for their removal and periodic review of the imposed measure.

Keywords: *removal from office; magistrate; coercive measure.*

ВРЕМЕННО ОТСТРАНЯВАНЕ ОТ ДЛЪЖНОСТ НА МАГИСТРАТ ПО ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Настоящото изложение не претендира за изчерпателност, нито за откриване на окончателни решения на разглежданите практически проблеми. Основната цел на написаното е да насочи вниманието към поставените въпроси и да стимулира провеждането на дебат в правната общност, който да доведе до необходимите законодателни промени, ако се прецени, че такива са наложителни, или да активира тълкувателна дейност, в случай че върховният съдебен орган счете това за необходимо.

Изследването е изградено върху съчетаването на различни правни изследователски подходи. Прилаган е историко-правен метод за проследяване на еволюцията на правната уредба относно временното отстраняване на магистрати, както и сравнителноправен анализ, за да бъдат открити различията в правната защита на обвиняемите лица. Използван е систематичен метод за изследване на нормативната логика и мястото на института в структурата на действащото законодателство по Закона за съдебната власт. Прилаган е и аналитично-догматичен метод за интерпретация на релевантните правни норми, както и на съдебната практика на националните съдилища и Европейския съд по правата на човека. Критичният метод е използван за оценка на съществуващите законодателни решения и за формулиране на предложения *de lege ferenda*.

В рамките на настоящата правна уредба, магистратите са единствената категория лица, спрямо които са предвидени и специфични правила и условия за временно отстраняване от длъжност, които се отклоняват от общата процедура, установена в чл. 69 от Наказателно-процесуалния кодекс.⁴² Целта на временното отстраняване по чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната

⁴² Повече за другата мярка за процесуална принуда по чл. 69 НПК вж. при Чинова, М. Досъдебното производство по НПК, София: Сиела, 2013, с. 231.

власт не е да осигури безпроблемното протичане на наказателния процес, а да съхрани специфичния авторитет, престижа и независимостта на съдебната власт.⁴³

Временното отстраняване на магистрат от длъжност е възможно при повдигнато обвинение за извършено престъпление от общ характер. Уредбата му е регламентирана в чл. 230 - чл. 232 от ЗСВ и по своята същност представлява административна мярка, като актът за нейното налагане е индивидуален административен акт. Въпреки това, тази мярка не представлява принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания⁴⁴. Тя не е процесуална по характер, тъй като не е свързана с хода на наказателното производство. Причината за въвеждането на правилата за временно отстраняване на магистратите не е да се защити целостта на доказателствата, за което чл. 69, ал. 1 НПК вече предлага достатъчни гаранции. Вместо това, целта е да се запази и укрепи общественото доверие в безпристрастността и почтеността на съдебната система.

Процедурата по временно отстраняване на магистрат се реализира от наблюдаващия прокурор, който изпраща предложение до главния прокурор за отправяне на мотивирано искане за временно отстраняване от длъжност. Към предложението следва да се приложат достатъчно данни в полза на неговото удовлетворяване. Предложение за временно отстраняване от длъжност на заместник на главния прокурор се прави от прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор.

През 2024 година е въведена новелата, регламентираща временното отстраняване от длъжност на главния прокурор. Съгласно чл. 230а, ал. 1 ЗСВ (Нов - ДВ, бр. 48 от 2023 г.; изм., бр. 18 от 2024 г.), когато главният прокурор е привлечен като обвиняем за извършено престъпление, прокурорът за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, прави мотивирано искане до пленума на Висшия съдебен съвет за временното му отстраняване от длъжност до приключване на наказателното производство, към което прилага достатъчно данни.⁴⁵

С прилагането на мярката по чл. 230 от ЗСВ, магистратът не подлежи на дисциплинарна отговорност, което изключва образуването на дисциплинарно производство и налагането на дисциплинарно наказание. Характерът на производството не включва разрешаване на въпроси, които са типични за дисциплинарната процедура. Ако при дисциплинарно производство спазването на административно-производствените правила на всеки етап е задължително за валидността на извършваните действия, като в същото време представлява гаранция за пълноценно упражняване на правото на защита, то процедурата по временно отстраняване на обвиняем

⁴³ Вж. Решение № 269 от 13.01.2022 г. по адм. д. № 3656/2021 г. на ВАС.

⁴⁴ Принудителната административна мярка е предвидена в закона административна принуда за предотвратяване или преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване или отстраняване на вредните последици от тях. Тя защитава определена правна норма чрез привеждането в съответствие с диспозицията ѝ на поведението на конкретен правен субект, за който има непосредствена опасност да се отклони, отклонява се или се е отклонил от предписаното – вж. Решение № 10 от 2018 г. по к.д. № 4/2017 г. на КС на РБ.

⁴⁵ Вж. Решение № 14 от 26.07.2024 г. на КС на РБ по к.д. № 10/2023 г. на Конституционния съд на РБ, с което е отхвърлено искане на главния прокурор за установяване на провиконституционност на разпоредбата на чл. 230а от ЗСВ (с решението е установена конституционност и на други разпоредби, но доколкото те не попадат в обхвата на настоящото изследване, няма да бъдат коментирани).

магистрат от длъжност не предвижда такива процесуални гаранции. Поради тази специфика, обемът и естеството на процесуалната защита на обвиняемия магистрат, в контекста на вземането на решение от Висшия съдебен съвет относно отстраняването му от длъжност, се свеждат основно до преценката за наличието на законово основание и наличие на доказателства за образувано досъдебно производство срещу магистрата.⁴⁶

Мярката се прилага само при наличие на наказателно производство срещу съответния магистрат. В съответствие с чл. 230 от ЗСВ, принудителната административна мярка подлежи на предварително изпълнение по силата на закона, като това изпълнение може да бъде спряно при условията, предвидени в чл. 166, ал. 4, вр. с ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс. Съгласно цитираната разпоредба, предварителното изпълнение на административен акт, извършено по силата на специален закон, може да бъде спряно от съда по искане на оспорващия, ако се установи, че то би причинило значителна или трудно поправима вреда. В този контекст, ако магистратът реши да обжалва решението на ВСС, той трябва да предостави основателни съображения и да представи съответни доказателства, които да обосноват възможността за настъпване на такава вреда, която да наложи спирането на предварителното изпълнение на акта. В случай, че не са налице необходимите предпоставки за спиране на изпълнението на административния акт съгласно разпоредбите на АПК, искането за спиране на изпълнението следва да бъде оставено без уважение като неоснователно.⁴⁷

Съгласно разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, когато съдия, прокурор или следовател бъде привлечен като обвиняем за извършено умишлено престъпление от общ характер, съответната колегия на ВСС има правото да го отстрани от заеманата длъжност до приключване на наказателното производство. Компетентността за издаване на акта е възложена на съответната колегия на ВСС. Следва да се приеме, че при възстановяването на магистрата в хипотезите по чл. 231 от ЗСВ, компетентността отново е на съответната колегия, а не на пленума на ВСС.⁴⁸ Тази теза намира основание в чл. 30 от ЗСВ, според който пленумът на ВСС разглежда въпросите, свързани със структуриране, организация и финансиране на съдебната система, докато правомощията по отношение на съдиите, прокурорите и следователите са делегирани на съдийската и прокурорската колегия поотделно.⁴⁹

⁴⁶ По-долу са изложени съображения за липсата на адекватен механизъм, предоставящ охрана на процесуалните и материални (най-вече правото на труд и правото на свободен избор на професия) права на привлечения към наказателна отговорност магистрат в съпоставка с обвиняемия в общия случай (всеки друг обвиняем, който не притежава същевременно качеството „магистрат“). В този аспект са развити съображения защо е нужна законодателна промяна в настоящата легална база, като са предложени и примерни разрешения. По този въпрос вж. Решение № 15476 от 22.11.2013 г. по адм. д. № 10649/2013 г. на ВАС, както и Решение № 9 от 03.01.2017 г. по адм. д. № 5554/2016 г. на ВАС.

⁴⁷ Вж. Определение № 11240/02.08.2013 г. по адм. д. № 10520/2013 на ВАС.

⁴⁸ В теорията е изразена позицията, че при неправилно отстраняване от работа и последващо възстановяване, трябва да се дължи обезщетение за цялото време на отстраняването, защото това разрешение не само ще даде справедливо възмездие, но и ще служи като сериозно предупреждение за държавните органи срещу прибързани и дълго продължаващи мерки по чл. 69 НПК. Подробно вж. при Радева, Р., Мръчков, В. Временно отстраняване от работа. Правна мисъл, София, 1961, кн. 5.

⁴⁹ Вж. Определение № 11627/03.10.2017 г. по адм. д. № 9562/2017 на ВАС.

Вземането на решение за временно отстраняване на магистрат, в случай че той бъде привлечен като обвиняем по наказателно дело от общ характер, не е задължително, а е по избор на съответната колегия на ВСС. В ЗСВ е използван модалният глагол „може“, което предполага, че възможността за отстраняване е дадена само за определени случаи, които създават значителна опасност за увреждане на престижа и авторитета на съдебната власт в общественото съзнание.

С оглед обществената опасност на инкриминираното деяние, съответният магистрат *може* да бъде временно отстранен от длъжност. В съответствие с актуалната редакция на чл. 230 от ЗСВ, ВСС действа в условията на оперативна самостоятелност, което означава, че въпреки правото си да отстрани магистрата, той не е задължен да го направи. Законосъобразното упражняване на това правомощие изисква внимателно обсъждане на обосноваността на временното отстраняване, както и излагане на мотиви за взетото решение.⁵⁰

Всички направени дотук разяснения относно основните елементи от института на отстраняването от длъжност на магистрат имат предимно информативен характер и изпълняват въвеждаща функция, чиято цел е да открие и подготви основната проблематика на изследването – именно въпросът дали обвиняемият магистрат разполага с пълноценни и ефективни процесуални гаранции за защита в рамките на това производство, съпоставими с предвидените за останалите обвиняеми по чл. 69 НПК, или напротив – тук се проявява чувствителен дефицит на защита, който поставя под съмнение равнопоставеността пред закона

В рамките на своите правомощия, съответната колегия на ВСС трябва да прецени дали временното отстраняване на магистрата е необходимо, за да се защити репутацията на съдебната система, а не да се оценява дали поведението на лицето би възпрепятствало наказателното производство. Решението на ВСС трябва да бъде мотивирано, независимо дали е положително или отрицателно. Според чл. 34, ал. 3 ЗСВ, за мотиви на решението на ВСС се считат съображенията на вносителя на предложението, в случай, че други не са изложени. Оттам, поне според Върховния административен съд, следва, че твърденията за липса на мотиви в акта на ВСС са винаги неоснователни.⁵¹ Дали обаче тази практика е в съответствие с европейските стандарти? Отговорът е по-скоро отрицателен.

Европейският съд по правата на човека в случая „Пенгезов срещу България“⁵² посочва, че кратките мотиви не са достатъчни, а липсата на процесуални гаранции и съдебен контрол води до нарушение на правото на справедлив процес. Временното отстраняване може да има сериозни последици за магистрата, затова решението трябва да се взема с повишено внимание и да бъде обосновано. Препращането към доводите на вносителя на предложението, респективно спестяването на процесуални усилия на органа, определящ принудителната мярка по чл. 230 ЗСВ, едва ли е най-доброто разрешение. Разумно е съдебната практика да се преосмисли, като се

⁵⁰ В този см. вж. Решение № 749/25.01.2016 г. по адм. д. № 11716/2015 на ВАС. Това решение е постановено преди Решение № 2 от 21 февруари 2019 г. (Обн. – ДВ, бр. 19 от 05.03.2019 г.), с което са обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 230, ал. 1 и чл. 230, ал. 2 в частта „извън случаите по ал. 1“, от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.

⁵¹ Вж. Решение № 15476 от 22.11.2013 г. по адм. д. № 10649/2013 г. на ВАС; Решение № 11975 от 11.11.2015 г. по адм. д. № 8759/2015 г. на ВАС.

⁵² Вж. § 44 – 54 от решението по делото „Pengezov v. Bulgaria“ от 10.10.2023 г.

изисква от колегиите на ВСС да представят по-подробни и аргументирани мотиви при временно отстраняване на магистрат.

Временното отстраняване от длъжност на магистрат поставя на ВСС не задачата да правораздава, а да прояви властническа воля. Решението на ВСС не разглежда наказателноправния казус, а възпира настъпването на последиците от наказателното преследване, като осигурява временно отстраняване на магистрата с цел опазване на престижа на съдебната власт. Конституционно оправдано е ВСС да има правото да преценява дали в конкретния случай да се приложи тази защита на съдебната власт. Към настоящия момент разбирането е, че съответната колегия на ВСС няма правомощия да извършва оценка на доказателствата или на достатъчността им по отношение на обвинението. Поради нормата на чл. 230, ал. 1 ЗСВ се счита, че колегията на ВСС е обвързана от формулираното обвинение и не може да взема отношение по доказателствата, тъй като това би застрашило принципа за независимост на магистратите, което е недопустимо за демократично общество.⁵³ Същевременно ЕСПЧ счита, че липсата на предвидена възможност за преценка на доказателствената обезпеченост на съответното обвинение от страна на органа, отстраняващ временно магистрат от длъжност, крие сериозен риск от тенденциозна прокурорска репресия срещу конкретни магистрати.

Институтът на временното отстраняване на магистрат от длъжност попада под забраната за прекомерна продължителност на мерките за процесуална принуда, установена в чл. 234, ал. 8 НПК.⁵⁴ В предсъдебната фаза срокът на отстраняването не може да бъде по-дълъг от този, определен в НПК. След изтичане на максимално допустимия срок, магистратът може да поиска възстановяването си на длъжността, като отказът подлежи на обжалване пред Върховния административен съд. За съдебната фаза не съществува времева ограниченост – тя може да продължи без ограничение до приключването на наказателното производство срещу магистрата.⁵⁵

⁵³ Това положение е обект на критика от ЕСПЧ. В коментираното вече решение „Пенгезов срещу България“ Съдът обяснява, че липсата на съдебен контрол на повдигнатото обвинение от прокуратурата, при все, че контролът на ВАС при проверката на решението на ВСС е ограничен, сериозно накърнява правата на засегнатото лице. Оправдания, че нито ВСС, нито Върховният административен съд в рамките на контрола за законосъобразност, е длъжен да проверява дали обвинителният акт е необоснован, тъй като основателността на повдигнатите обвинения срещу жалбоподателя е от компетентността на наказателните съдилища, са възприети като необосновани. Преценено е, че такъв поглед върху института на временно отстраняване по чл. 230 ЗСВ крие риск от прокурорска репресия върху конкретни магистрати, като не е налице дори палиативна защита на засегнатия.

⁵⁴ Повече за наказателнопроцесуалната принуда като способ за властническо въздействие върху субектите на наказателния процес от името на държавата с цел оказване на определено въздействие върху поведение на участниците в наказателното правоотношение вж. при Исеев, В. Система мер принуждения и порядок их применения в уголовном процессе России. Дисертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Уфа, 2009.

⁵⁵ Това едва ли е най-доброто разрешение, доколкото мярката може да бъде използвана недобросъвестно за оказване на натиск върху конкретния магистрат. Още повече, че мярката е допустима за изключително широк кръг престъпления (без оглед формата на вината, предвиденото наказание, възможността за приложение института на чл. 78 НК и пр.). Следва да се отчете обстоятелството, че съгласно чл. 212, ал. 2 НПК досъдебно производство може да се образува и без изискването за наличие на достатъчно данни за извършено престъпление, наличието на които по принцип се преценява от прокурора, когато образува досъдебно производство по ал. 1. В този случай не се изисква нито постановление от прокурора за образуване на досъдебно производство, нито наличие на достатъчно данни за извършено престъпление. Вярно - нужно е наличие на данни за престъпление, но не и преценка за тяхната достатъчност. Съгласно чл. 219, ал. 2 НПК

Анализът на разглежданата процедура показва, че тя не осигурява гаранции, че мярката за временно отстраняване няма да продължи прекомерно дълго. Магистратът не може да поиска прекратяването на мярката или възстановяването си на длъжност преди изтичането на максимално предвидените срокове за досъдебно производство, установени в чл. 234, ал. 8 НПК – една година и шест месеца при тежко престъпление и осем месеца в останалите случаи. За съдебната фаза пък изобщо липсва установено темпорално ограничение за действието на мярката.⁵⁶ Такива периоди крият риск от дисбаланс между целта на мярката и процесуалния натиск върху магистрата. Конституционният принцип за равенството пред закона налага предоставяне на равни процесуални права на всички граждани в наказателното производство. Това означава, че сходни процедури, които ограничават правото на труд и правото на свободен избор на професия, трябва да предвиждат сходни гаранции за законност.⁵⁷

Равенството е основен принцип в Конституцията и основа за тълкуване и прилагане на закона, като осигурява както задължението за равно третиране, така и забраната за произволно неравно третиране. Забраната за произвол е същностен елемент на правовата държава и се отнася към всички държавни органи, включително и ВСС.⁵⁸ Забраната за произвол е основен елемент на правовата държава в материален смисъл, насочена към държавните органи, включително и към законодателя. Ангажиментът за равно третиране изисква законодателят да урежда подобни случаи по идентичен начин, тоест да третира „еднаквите еднакво“.⁵⁹ Това е единственият начин да се гарантира равенството пред закона и в този смисъл да се осигури обществена справедливост. Разбира се, законът може да предвижда диференциация по отношение на дадена категория правни субекти, но това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона,

фигурата на обвиняем може да възникне и със съставянето на протокола за първото действие по разследването срещу него. В този случай не се извършва преценка дали по делото са събрани „достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление“, така както изисква алинея първа. Всичко това има за цел да изведе, че са налице не малък брой хипотези на автоматично образуване на досъдебно производство и също така автоматично привличане на лице като обвиняем. При тях преди обвиняемият да бъде привлечен не се извършва обосновава преценка за наличие на достатъчно данни (в първия случай) или доказателства (във втория). Независимо от това, при тези хипотези магистрат би се оказал привлечен като обвиняем, което е достатъчно основание да се поиска от съответната колегия на ВСС той да бъде отстранен от длъжност. В този см. вж. Особено мнение по Решение № 2 от 21 февруари 2019 г. на КС. В особеното мнение се подчертава, че извън препратката към чл. 243, ал. 8 НПК, респ. установените там максимално допустими срокове за времетраене на процесуалната принуда, двете производства за отстраняване на длъжност (по чл. 69 НПК и по чл. 230 ЗСВ) не споделят други прилики. Застъпвам аргументите на съдиите, подписани решението при особено мнение, и препращам към него.

⁵⁶ Липсата на установени пределни срокове на мерките за процесуална принуда, в частност на двете най-тежки мерки за неотклонение – задържане под стража и домашен арест, вече е артикулираната в доктрината. Подробно за установените нормативни несъвършенства и предложените *de lege ferenda* разрешения вж. при Салкова, Е., Ройчев, Я. Максимална продължителност на мерките за неотклонение задържане под стража и домашен арест по наказателни дела. *De Jure*, 2019, № 2.

⁵⁷ Вж. Решение № 5 от 2022 г. по к.д. № 13/2021 г.; Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г. на КС.

⁵⁸ Вж. Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г. и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., и двете по описа на КС.

⁵⁹ Вж. Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г. на КС, както и Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г. на КС.

ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти.⁶⁰

В случая, изглежда, че законодателят е пренебрегнал изискването за равнопоставеност. Паралелът между общата процедура по чл. 69 НПК (отстраняване от длъжност на обвиняем) и специалната процедура по чл. 230 ЗСВ (отстраняване от длъжност на обвиняем магистрат) показва разликите. Процедурата по чл. 69 НПК предоставя адекватна защита на правата на обвиняемите, осигурявайки състезателен процес със задължително участие на обвиняемото лице. Освен това, обвиняемият има право на периодичен съдебен контрол на взетата мярка за процесуална принуда. За сметка на това, специалната процедура по чл. 230 ЗСВ не осигурява същото ниво на защита за обвиняемите магистрати. Липсва изрично изискване за задължително участие на магистрата в производството пред ВСС, както и правна уредба, която да предоставя възможност за периодичен контрол върху взетата административна мярка. Така, в личен аспект, магистратите се поставят в неравнопоставено положение спрямо всички останали обвиняеми, като са третирани дискриминационно само въз основа на социалния им статус по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Това не може да бъде прието в държава, която заявява своето уважение към правовия ред и демокрацията.

Целта на изложеното е да се подчертае необходимостта от имплементиране на процесуални гаранции, които да се прилагат не само за обвиняеми по общия ред на чл. 69 НПК, но и за обвиняеми магистрати, чието отстраняване от длъжност се разглежда по реда на чл. 230 ЗСВ. За да се удовлетвори тази нужда *de lege ferenda*, следва да се въведат допълнения в уредбата на чл. 230 ЗСВ, които да предвиждат задължително участие на засегнатия магистрат в производството пред ВСС, както и да се осигури възможност за периодично преразглеждане на мярката за отстраняване в хода на досъдебната фаза преди изтичането на пределните срокове по чл. 234, ал. 8 НПК, във връзка с чл. 230, ал. 4 ЗСВ.

Наистина оспорването на решение на ВСС за временно отстраняване от длъжност на магистрат, който е освободен по време на съдебното производство, е допустимо. Правният интерес от оспорването произтича от възможността за претендиране на обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразен административен акт след неговата отмяна по съответния ред, съгласно чл. 204, ал. 1 АПК.⁶¹ Това оспорване, обаче, не предоставя възможност за периодичен контрол, а само еднократна проверка. В контекста на факта, че временното отстраняване от длъжност може да продължи безсрочно, включително и в съдебната фаза, такава еднократна проверка изглежда непропорционална.⁶²

Временното отстраняване от длъжност е сериозно ограничение на правата на магистратите, и затова този институт не може да се тълкува разширително извън конституционната рамка,

⁶⁰ Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г. на КС. Вж. още и Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. на КС.

⁶¹ Вж. Решение № 749 от 25.01.2016 г. по адм. д. № 11716/2015 на ВАС.

⁶² В доктрината има становище, че макар принципът на пропорционалността да не е изрично формулиран в Конституцията на държавата, той имплицитно се съдържа в замисъла на разпоредбата на чл. 31, ал. 4 и 5 от КРБ. Подробно по темата за основните права и тяхната защита вж. Друмева, Е. Още за основните права на гражданите, Правна мисъл, 1994, № 4, с. 10-11

определена в чл. 31, ал. 4 от Конституцията на Република България. Вярно е, че престижът на „Темида“ трябва да бъде защитен, но това не може да става за сметка на пропорционалността на приложената принуда спрямо магистрата в контекста на запазване на имиджа на съдебната система.⁶³ Привличането на съдия, прокурор или следовател като обвиняем само по себе си не е съображение от конституционен порядък по смисъла на чл. 31, ал. 4 КРБ, което да обоснове ограничаването на основни права.

Обществената оценка е социалнопсихологическо понятие и като такова не предпоставя по необходимост накърняването на чужди субективни права за сметка на обществения интерес от запазване на законността.⁶⁴ Заради това смятам, че възможност за периодичен контрол върху принудителната административна мярка по чл. 230 ЗСВ се дължи и за двете фази на наказателното производство. Преодоляването на този пропуск може да се осъществи чрез създаването на нов режим за съдебен контрол по време на съдебната фаза, който да е идентичен на този предложен вече за периодична ревизия на законосъобразността на мярката в досъдебната фаза.⁶⁵

Интересен е въпросът дали административните правомощия на магистрат, който е и административен ръководител на съд, прокуратура или следствие, изискват завишени изисквания спрямо него. С други думи, дали той винаги трябва да бъде временно отстранен от длъжност, когато срещу него е повдигнато обвинение. Отговорът на този въпрос не може да бъде еднозначен. В съдебната практика се среща мнение, че в такава ситуация има обективна несъвместимост между качеството „магистрат“ и образуването срещу последния наказателно производство, което винаги налага временното му отстраняване от длъжност. Основният аргумент е, че магистратът може да повлияе на разследването.⁶⁶ Въпреки че тази теза не е лишена от известна логика, не мога да се съглася, че във всички случаи, когато административен ръководител е привлечен към наказателна отговорност, мярката по чл. 230 ЗСВ трябва да се прилага *ex lege*. Това разрешение ще постави магистратите на по-високо стъпало в йерархията в по-уязвимо положение спрямо останалите магистрати, тъй като при тях мярката става неотвратима при повдигнато обвинение. Такова

⁶³ В теорията битува схващането, че наказателното право може и трябва да се разглежда като пропито от принципите на пропорционалност и субсидиарност и по-конкретно, че то може да се разглежда като израз на принципа на „ultima ratio“ (последно, крайно средство), т.нар. минималистичен подход в наказателното право. Подробно за принципите на субсидиарност и пропорционалност вж. при Herlin-Karnell, E. *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012.

⁶⁴ Вж. Особено мнение, постановено по Решение № 2 от 21 февруари 2019 г. на КС.

⁶⁵ Вж. решенията по делата „*Ramos Nunes de Carvalho e Sá срещу Португалия*“, № 55391/13, 57728/13 и 74041/13, § 132, 6 ноември 2018 г., и цитираните там дела, както и „*Донев срещу България*“, № 72437/11, § 86, 26 октомври 2021 г. В посочените съдебни актове еднозначно се отбелязва, че, когато орган, отговорен за разглеждането на спорове, свързани с „граждански права и задължения“ (в процедурата по чл. 230 ЗСВ - с правото на труд и свободен избор на професия), не изпълни всички изисквания на член 6 § 1, няма нарушение на Конвенцията, ако процедурата пред този орган подлежи на последващ съдебен контрол, който да може да упражнява пълен съдебен контрол, предоставящ гаранциите по този член, т.е. ако структурни или процедурни недостатъци, идентифицирани в процедурата, бъдат коригирани в рамките на последващ контрол от съдебен орган, който може да упражнява пълен съдебен контрол. Ето защо въвеждането на регулярна възможност адресатът на мярката да я атакува пред съд е от съществено значение за справедливостта на процедурата по временно отстраняване от длъжност.

⁶⁶ Такова вътрешно убеждение е изразено в Решение № 15476 от 22.11.2013 г. по адм.д. № 10649/2013 г. на ВАС.

третиране е в разрез с принципа за равенство пред закона и сериозно подкопава независимостта на магистратурата и устоите на правовата държава.

Макар Венецианската комисия да посочи още през 2017 година необходимостта от ревизия на чл. 230 ЗСВ, проблемите, които тя отбеляза, не са преодолен и до днес.⁶⁷ Комисията изразява загриженост относно възможността „прокурорите да имат правомощието да поискат отстраняване на съдия за дълъг период на базата на (сравнително) малко доказателства“. Въпреки корекциите на разпоредбата, основното положение остава същото — магистрат може да бъде отстранен от длъжност само защото държавното обвинение го е привлякло като обвиняем. В контекста на политическата обстановка в страната, това поражда сериозни опасения за стабилността на държавата, правовия ред и общественото доверие в институциите.

Настоящата статия илюстрира несъвършенствата в законодателството ни по отношение на уредбата на временното отстраняване от длъжност на магистрат по чл. 230 ЗСВ в резултат на привличането му като обвиняем за извършено престъпление от общ характер. Тези въпроси — актуални и дискусийни, е необходимо да получат еднозначно разрешение в доктрината и съдебната практика, отговарящо на зададените от Европа стандарти, и настоящото изследване би постигнало целите си, ако поне провокира дискусия в тази насока.

Библиография:

1. Друмева, Е. Още за основните права на гражданите, Правна мисъл, 1994, № 4. // Drumeva, E. Oshite za osnovnite prava na grazhdanite, Pravna misal, 1994, No. 4.
2. Исеев, В. Система мер принуждения и порядок их применения в уголовном процессе России. Дисертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Уфа, 2009. // Iseev, V. Sistema mer prinuzhdeniya i poryadok ikh primeneniya v ugovnom protsesse Rossii. Dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Ufa, 2009.
3. Радева, Р., Мръчков, В. Временно отстраняване от работа. Правна мисъл, 1961, кн. 5. // Radeva, R., Mrachkov, V. Vremenno ostranyavane ot rabota. Pravna misal, 1961, kn. 5.
4. Салкова, Е., Ройчев, Я. Максимална продължителност на мерките за неотклонение задържане под стража и домашен арест по наказателни дела. De Jure, 2019, № 2. // Salkova, E., Roichev, Ya. Maksimalna prodalzhitelnost na merkite za neotklonenie zadarzhane pod strazha i domashen arest po nakazatelni dela. De Jure, 2019, No. 2.

⁶⁷ За повече подробности вж. Становище № 855/2016 относно Закона за съдебната власт (CDL-AD(2017)018), прието по време на 112-тата ѝ пленарна сесия (6-7 октомври 2017 г.), Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия).

5. Чинова, М. Досъдебното производство по НПК , София: Сиела, 2013. // Chinova, M. Dosadebnoto proizvodstvo po NPK. Sofia: Ciela, 2013.
6. Herlin-Karnell, E. The Constitutional Dimention of European Criminal Law, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012.

ДРУЖЕСТВО С ПРОМЕНЛИВ КАПИТАЛ В БЪЛГАРИЯ. ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСНОВНИ БЕЛЕЗИ.

Катерина Костова – Топузова, Докторант
към Правно-исторически факултет
на Югозападен университет „Неофит Рилски“
Email: katikostova492@gmail.com

Резюме: В статията е обсъдено възникването на новия вид търговско дружество в системата на българското търговско право – дружеството с променлив капитал (ДПК). Разгледана е характеристиката и основните белези на ДПК. С цел най-пълно и обективно формиране на становище по темата, в научния труд са използвани два метода на изследване: доктринален анализ – извършен е преглед на законодателството в Република България, свързано с търговските дружества и ДПК, и сравнителен анализ – направена е съпоставка между ДПК и други корпоративни структури като дружество с ограничена отговорност и акционерно дружество.

Ключови думи: Дружество с променлив капитал; дружествено право; променлив капитал; дружество с ограничена отговорност; акционерно дружество.

УВОД

През последните няколко години все по-трудно се оказва пренебрегването на обстоятелството, че правната рамка не е достатъчно гъвкава, за да отговори адекватно на нуждите на съвременното общество. Като основна причина за това може да бъде посочено **стремглавото развитие на бизнеса**, който от своя страна, се нуждае от улеснен метод за корекция на капитала и по-лесно прехвърляне на дялове и активи, за да се адаптира към новите технологии и пазарни условия. В тази връзка, започна да се обсъжда нуждата от нова форма на търговско сдружаване, която да съчетава предимствата на дружеството с ограничена отговорност (ООД) и на акционерното дружество (АД), като едновременно с това същата да е по-лесна за управление и по-достъпна за малки и средни предприятия.

Изложеното, от своя страна, доведе до приемане на промени в законодателството, в областта на търговското право, които да отразят тази нова реалност.

Необходимо е да бъде отбелязано, че потребността от създаване на по-гъвкава корпоративна форма е установена в Западна Европа още през XIX век, когато малки и средни предприятия започват да търсят по-лесни начини за сдружаване и развитие. Една от първите държави, която може да бъде посочена като пример за това е **Република Франция**, където са създадени т. нар. **Société par Actions Simplifiée (S.A.S.)**, които предлагат по-голяма свобода в управлението и разпределението на капитал. Друга държава, разбрала необходимостта от приемане на законодателни промени, позволяващи съчетаване между ефективност и приспособимост при управление на бизнеса, е **Федерална република Германия**. Така, през 1920 година е учредено първото командитно дружество с ограничена отговорност (**GmbH & Co. KG**). Черпейки от опита, знанията и законотворчеството на другите страни-членки на Европейския съюз, през 2017 г. и **Словашката република** въвежда нов вид търговско дружество - **Jednoducha spolocnost' na akcie (J.S.A.)** или т. нар. улеснено акционерно дружество. Не без значение за формиране структурата на съвременното дружество с променлив капитал, са и формите на търговско сдружаване, създадени във **Великобритания (Limited Liability Partnerships)** и **САЩ (Limited Liability Company)**.

В Република България, понятието за дружество с променлив капитал се въведе в правната система, с цел да се улеснят малките и средните предприятия да започват своята дейност с по-нисък капитал и по-лесни процедури за изменение на същия, което да им дава по-голяма гъвкавост и свобода.

ЗАРАЖДАНЕ НА ИДЕЯТА И ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ.

Идеята, за създаване на нов вид търговско дружество у нас, постави началото си през 2016-2017 г., когато бяха анализирани възможностите за модернизация на търговското законодателство и привеждане на българската правна рамка в съответствие с най-добрите практики на Европейския съюз. През тези години бяха изготвени различни предложения за законодателни промени, които да позволят създаването на нова правна форма. В резултат на това, бяха внесени множество законопроекта за изменение и допълнение на Търговския закон – на 15. 06. 2022 г. на 19. 10. 2022 г. на 26. 04. 2023 г., както и общи проекти, обединени на 13. 01. 2023 г. и на 14. 06. 2023 г. В същите бяха заложени редица **цели и очаквани**

результати, сред които създаване на по-голяма гъвкавост и достъпност при изграждането и управлението на иновативните и ориентирани към бърз растеж, малки компании, без да им бъдат поставяни допълнителни административни пречки, което от своя страна се предполага, че ще ги направи по-привлекателни за привличане на инвестиции.

Дали обаче тези очаквания ще бъдат оправдани, на този етап не би могло да се каже, тъй като от справка в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ТРРЮЛНЦ), се установява, че към настоящия момент в Република България са учредени едва **5 /пет/ дружества с променлив капитал, а именно:** „ДПК 1" ДПК; „Диджитал-КМПС ДПК" ДПК; „ДПК Гарант България Холд" ДПК; „Джи пи 2 Ен ДПК" ДПК и „ДПК.БГ" ЕДПК.

ХАРАКТЕРИСТИСКА И ОСНОВНИ БЕЛЕЗИ.

Търговският закон дава легална дефиниция на понятието „дружество с променлив капитал“. Така в разпоредбата на чл. 260а от същия, е предвидено, че дружеството с променлив капитал се учредява от едно или повече физически или юридически лица, като същото отговаря към кредиторите с имуществото си.

От така даденото определение могат да бъдат изведени основните отличителни белези на новия вид търговско дружество, а именно – **учредители могат да бъдат както физически, така и юридически лица; дружеството може да се учреди и като еднолично и то отговаря към кредиторите със своето имущество.** В алинея трета на същата разпоредба са очертани и няколко **специфични особености** на този вид търговско дружество, които нямат аналог нито в европейското законодателство, нито в съществуващите до този момент видове търговски дружества, съгласно българското законодателство, а именно: дружество с променлив капитал може да е само **предприятие**, което има средносписъчен брой на персонала, по-малък от 50 души, и годишен оборот, който не превишава 4 000 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 4 000 000 лв.

I. На първо място, разглеждайки задълбочено изложеното по-горе, прави впечатление, че **законодателят не въвежда ограничение относно вида на юридическото лице – учредител**, освен забраната, посочена в ал. 2 на същия член, че не може да бъде учредител юридическо лице, обявено в несъстоятелност. От изложеното следва, че

учредител и съответно съдружник в ДПК, може да бъде всяко юридическо лице на частното и публичното право, както и чуждестранно юридическо лице.

II. На второ място, законодателят, въвеждайки промените в Търговския закон /ДВ. бр. 66 от 2023_г./, е **пропуснал** да определи **вида на новата форма на търговско сдружаване** и по-конкретно - дали същото е персонално или капиталово дружество.

В разпоредбата на чл. 64, ал.3 от ТЗ, е посочено, че търговските дружества по [ал. 1, т.1](#) и [2](#) (събирателното и командитното дружество – бел. автора) са персонални, а тези по [т.3-5](#) (дружеството с ограничена отговорност, акционерното дружество и командитното дружество с акции – бел. автора) - капиталови. От изложеното следва, че макар с промените в Търговския закон да е създадена т. 6 в алинея 1 на чл. 64 от закона, т.е. да е въведен нов вид търговско дружество, то законодателят не е определил неговия вид. Посоченото обаче, както изтъкнах по-горе, е от съществено значение както за теорията, така и за практиката.

Следва да бъде отбелязано, че на основание останалите разпоредби, уреждащи ДПК, може да се достигне до извода, че същото по-скоро трябва да бъде определено като **трети, самостоятелен вид търговско дружество /sui generis/**, съдържащ в по-голяма степен белезите на капиталовите дружества, но далеч неизключващ напълно и разпоредбите, отнасящи се до персоналните дружества.

Именно поради тази причина, **не мога да споделя извода**, до който са достигнали Влагова-Иванова, В., Цветковска, М, че в чл.64, ал.3 ТЗ следва да се допълни новото търговско дружество, като същото се причисли към капиталовите такива⁶⁸. В този смисъл е и тезата, застъпена от Бориславова, Д.⁶⁹.

В тази връзка, както посочих по-горе, действително е необходима законодателна промяна, с цел избягване на всякакви спорове по темата, но по мое мнение същата следва да бъде в насока **регламентиране на ДПК като нов, самостоятелен вид търговско дружество, а не – изричното му определяне като капиталово.**

Съображенията ми за това са следните:

⁶⁸ Влагова-Иванова, В., Цветковска, М. (2023). Дружество с променлив капитал (ДПК) като нова форма за осъществяване на търговска дейност. *Годишник на Икономически университет – Варна*, бр. 93, с. 257

⁶⁹ Бориславова, Д. (2023). Сравнителноправен анализ на някои аспекти в регламентацията на дружеството с променлив капитал в България. *Юридически сборник-2023. НК „Право, сигурност и културно-историческо наследство“*, с. 352.

~~От една страна~~ ~~Т-ЕДНА-СТРАНА~~, новата форма на търговско сдружаване действително съдържа доста **сходни белези** с добре познатите ни **капиталови дружества**:

1. Систематическото място на уредбата на ДПК е поместено **„веднага след регламентацията на Командитното дружество с акции (КДА)**, което насочва към извода, че новият вид търговско дружество следва да бъде причислено към групата на капиталовите търговски дружества“.⁷⁰

2. С промените в Търговския закон, обнародвани в ДВ. бр. 66/2023г. беше създадена Глава петнадесет „а“, включваща членове от 260а до 260я, които обхващат правната уредба относно ДПК.

Прави впечатление обаче, че законодателят е избрал различен подход при регламентацията на другите видове търговски дружества – разпоредбите относно тях са систематизирани в отделни глави /от Глава единадесета, отнасяща се до събирателното дружество до Глава петнадесета – относно командитното дружество с акции/. **Новият вид търговско дружество обаче не е отделено в самостоятелна Глава шестнадесета, а по начин, създаващ убеждение, че същото представлява подвид на командитното дружество с акции.**

3. Както вече беше посочено по-горе, ДПК може да бъде учредено и като еднолично дружество, като когато дружеството се учредява от едно лице, фирмата съдържа означението „еднолично дружество с променлив капитал" или съкращението „ЕДПК“ (чл. 260б от ТЗ). Подобна възможност е предвидена **единствено за капиталовите търговски дружества.**

Нещо повече, при извършване на справка в ТРРЮЛНЦ се установява, че към месец септември 2025 г. в България вече е учредено и първото ЕДПК – „**ДПК.БГ**“ **ЕДПК**, като практическите аспекти на това, ще бъдат обсъдени по-долу в настоящата статия.

4. На следващо място, разпоредбата на чл. 70 от ТЗ предвижда, че липсата на учредителен договор или несъставянето му в предвидената от закона форма, водят до недействителност на съответното търговско дружество. В тази връзка е необходимо да бъде

⁷⁰Владова-Иванова, В., Цветковска, М. (2023). Дружество с променлив капитал (ДПК) като нова форма за осъществяване на търговска дейност. *Годишник на Икономически университет – Варна*, бр. 93, с. 241.

посочено, че за разлика от персоналните търговски дружества, при които учредителният договор следва да бъде съставен в писмена форма с нотариална заверка на подписите на съдружниците /арг. чл. 78 от ТЗ – относно СД и чл. 100 от ТЗ – относно КД/, то при ДПК, **аналогично на капиталовите търговски дружества, дружественият договор следва да бъде съставен в обикновена писмена форма** /чл. 260в ТЗ/.

5. Също така, законодателят е предвидил, че **съдружниците в ДПК носят ограничена отговорност за задълженията на дружеството**, идентично на съдружниците в ООД и съответно акционерите в АД /темата е разгледана подробно по-надолу в настоящия труд/.

6. В подкрепа на становището, че ДПК следва да бъде причислено в групата на капиталовите търговски дружества, се изтъква и фактът, че вноските на учредителите /било то парични или непарични/ **формират капитала на дружеството**.

Действително, персоналните търговски дружества не формират капитал. При тях като цяло не е налице и необходимост, тъй като отговорността на съдружниците за задълженията на дружеството е лична и неограничена, за разлика от ДПК.

От друга страна обаче, основната специфика на ДПК е именно неговият **променлив капитал**. За разлика от ООД и АД, при които същият е предварително определен и подлежи на вписване в ТРРЮЛНЦ, при новия вид търговско дружество **той не е фиксиран и не подлежи на вписване**.

Въпреки това, прави впечатление, че законодателят е въвел изискване, с решение на редовното годишно общо събрание, свикано за разглеждане на годишния финансов отчет, да се установява размерът на капитала при приключване на финансовата година и неговото изменение по отношение на предходната финансова година. Посоченото е с цел както отчетност и защита на кредиторите, така и с оглед преценката налице ли са обстоятелствата по чл. 260ю от ТЗ за преобразуване на дружеството в капиталово, по реда на Раздел III, Глава шестнадесета.

7. Предвидено е също в закона, че капиталът на дружеството е разпределен в дялове, като правата по дружествения дял възникват със заплащане на вноската в капитала, **аналогично на дружеството с ограничена отговорност**.

За разлика от ООД обаче, в чл. 260е, ал.2 от ТЗ е регламентирано, че ако е уговорено в дружествения договор, **ДПК може да издава дружествени дялове с особени права (привилегии)**, като дружествените дялове с еднакви права образуват отделен клас. Тук вече се наблюдава рязък обрат по отношение сходството с уредбата на ООД, като се поставя въпросът за идентичността между привилегированите дружествените дялове в ДПК и привилегированите акции в АД. Това от своя страна, създава още по-голяма несигурност по отношение правната природа на новия вид търговско дружество.

Посоченото би се отразило в най-голяма степен в хипотези, при които правната регламентация се окаже непълна и/или неясна, и се достигне до необходимост от прилагане на разпоредби по аналогия.

8. По отношение **прехвърлянето на дружествените дялове в ДПК**, се забелязва, че макар законодателят да е заимствал някои положения от капиталовите търговски дружества, то по-скоро може да се приеме, че правната уредба в тази част **няма аналог в българското законодателство**. В тази насока ще си позволя да маркирам само основните специфики:

- прехвърлянето на дружествени дялове в ДПК се извършва свободно, но в дружествения договор **могат да се предвидят ограничения** при прехвърлянето им;

- договорът за прехвърляне на дружествен дял в ДПК се сключва в писмена форма с нотариална заверка единствено на подписите. Нещо повече, законодателят е предоставил възможност на съдружниците да предвидят в дружествения договор, че прехвърлянето на дружествените дялове ще бъде **със съставянето на договор в обикновена писмена форма**. От друга страна, при прехвърляне на дружествен дял в ООД от съдружник на трети лица, е необходимо договорът да бъде сключен в писмена форма с нотариално удостоверяване на подпис и съдържание, извършени едновременно, по аргумент на чл. 129, ал.2 от ТЗ;

- дружественият договор може да предвиди **забрана за разпореждане с дружествени дялове за определен период от време**;

- в дружествения договор **може да се предвидят особени права и задължения на съдружниците**, като право на един или повече от съдружниците на предпочтително изкупуване на предлагани за продажба от съдружник или издадени от дружеството дялове, право на един или повече от съдружниците да продадат всички или част от притежаваните

от него дялове при същите условия, както тези, при които друг съдружник прехвърля свои дялове, и други права.

9. Значителна разлика се забелязва и при уредбата относно **наследяването на дружествените дялове в ДПК**, като подходът на законодателя в тази материя отново е безпрецедентен и представлява извличане на най-доброто от нормите на вече познатите ни търговски дружества.

В тази връзка, в разпоредбата на чл. 260з, ал.3 от ТЗ е предвидено, че **ако не е уговорено друго в дружествения договор, при смърт на съдружник в дружеството встъпват изявилите желание негови наследници**, като същите следва да заявят искането си да встъпят в дружеството, в срок три месеца от откриване на наследството. В случай, че наследниците не желаят да станат съдружници, то дружеството им изплаща стойността на дружествения дял на наследодателя към момента на неговата смърт.

9.1. На първо място, прави впечатление, че за разлика от СД, при което смъртта на някой от съдружниците, влече прекратяване на дружеството, освен ако друго не е предвидено в учредителния договор /арг. чл. 93, т.4, предл. 1 от ТЗ/, то **при ДПК е възприет противоположният подход**.

От друга страна, по отношение дружествените дялове в ООД, законодателят уточнява възможността за тяхното наследяване /чл. 129, ал.1 от ТЗ/, но не и процедурата за осъществяване на това⁷¹. Не е налице спор обаче нито в теорията, нито в практиката, че смъртта на съдружник в ООД не води до прекратяване на дружеството. Аналогично е и положението при смърт на акционер в АД.

9.2. На второ място, разглеждайки задълбочено разпоредбата на чл. 260з, ал. 3 от ТЗ, възниква въпросът **има ли възможност в дружествения договор да бъде предвидено, че при смърт на съдружник, неговите наследници не могат да встъпят в дружеството, т.е. членственото правоотношение е ненаследимо?**

Подобен подход е възприет в ООД, при което наследяването на дружествения дял не води автоматично до придобиване на членствено право от наследника на починалия в търговското дружество. Това разбиране следва както от правната характеристика на

⁷¹ В този смисъл е и становището на Правна кантора Русков & Колеги, достъпно на: <https://ruskov-law.eu/sofia/article/nasledjavane-druzhestveni-djalove-ood.html>

дружествения дял, според даденото от законодателя в [чл. 127](#) от [ТЗ](#) легално определение на същия, така и от съдържанието на нормата на чл. 129, ал. 1, пр. 2 от [ТЗ](#). Така, в [Решение №20 от 12.07.2019г. по т.д. №1055/2018г. на Върховен касационен съд, I-во търг. отд.](#)⁷², върховните съдии са приели, че притежаването на дялове в дружество с ограничена отговорност обуславя правото на наследника да получи равностойността на дяловете по реда на [чл. 125, ал. 3 ТЗ](#), в случай че не заяви желание да бъде приет за съдружник или общото събрание не го приеме за съдружник. Наследяването на дружествен дял обаче не води до преминаване на членственото правоотношение с дружеството върху наследника на съдружника, а последният може да придобие права на съдружник на собствено основание след решение на общото събрание. В този смисъл, в [Определение №396 от 30.05.2016г. по т.д. №2165/2015г. на Върховен касационен съд, II-ро търг. отд.](#)⁷³ изрично е посочено, че наследникът би могъл да придобие права на съдружник на собствено основание, след решение на общото събрание, като наследяването има значение само като придобивно основание за дяловете от капитала.

В случай, че бъде даден положителен отговор на поставения въпрос, то от една страна дружеството с променлив капитал ще бъде приравнено на дружество с ограничена отговорност, по отношение придобиване на членствено право от наследника на починал съдружник в търговското дружество. От друга страна, подобна възможност **ще превърне ДПК в дружество от затворен тип, което напълно би обезсмислило тази форма на търговско сдружаване и противоречи на цялостната концепция за ДПК.**

От изложеното по-горе следва, че разпоредбата на чл. 260з, ал.3 от ТЗ създава неясноти, които обуславят възможността от възниква на бъдещи спорове.

10. На последно място, не без значение е и уредбата относно **непаричните вноски в капитала на ДПК**, при която отново се забелязва комбинация между вече познатите ни капиталови търговски дружества и иновативност.

Съгласно разпоредбата на чл. 260д от ТЗ, когато вноската в капитала на ДПК е непарична, тя се оценява от **три вещи лица, определени от управителния съвет, съответно от управителя на дружеството.** Видно от посоченото, законодателят е възприел

⁷² Върховен касационен съд. (2019). Решение №20 от 12.07.2019г. по т. д. № 1055/2018г., I-во търг. отд. Достъпно на: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=ot-delo&id=4B1F9AA7C7A10EEFC2258435003D0603>;

⁷³ Върховен касационен съд. (2016). Определение №396 от 30.05.2016г. по т. д. № 2165/2015г., I-во търг. отд. Достъпно на: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=ot-delo&id=858F809255DA127FC2257FC30043ED4E>

от една страна подхода на оценяване на непаричните вноски при ООД и АД - чрез оценка, извършена от три вещи лица, но за разлика от капиталовите търговски дружества, при които тези лица се назначават от Агенция по вписванията, то **при ДПК те се определят от управителния орган на дружеството.**

От друга страна~~Т ДРУГА СТРАНА~~, няма как да бъдат пренебрегнати и бележите на ДПК, които водят до **противоположни изводи**, а именно:

1. Необходимо е да бъде отбелязано и, че в [Проекта за Закон за изменение и допълнение на Търговския закон](#)⁷⁴ изрично е посочено, че за реализиране на заложените със законопроекта цели се предлага създаването на изцяло нова глава от [Търговския закон](#), без препращане към определени текстове на познатите до момента дружества в България. Систематичното ѝ място е отредено след уредбата на ООД и АД, доколкото, **макар и новото дружество да не е капиталово** по смисъла на закона, то съчетава много решения, познати при ООД и АД.

С други думи – още при предлагане и обсъждане на правната рамка на ДПК се признава, че същото не отговаря на критериите за определянето му като капиталово търговско дружество. Въпреки това обаче законодателят не е уредил изрично посоченото обстоятелство, оставяйки празнота в закона, която на по-късен етап по всяка вероятност ще доведе до множество практически проблеми.

2. Не без значение е и обстоятелството, че макар да е предвидено ДПК да формира капитал, то противно на капиталовите търговски дружества, при които е определен минимален капитал, за да бъде учредено дружеството, то **при ДПК няма изискване за минимална стойност на капитала.**

3. Освен това, изрично е регламентирано в закона, че **когато дружество с променлив капитал участва в преобразуване**, за него се **прилагат правилата за персоналните дружества** (чл. 263т, ал.8 ТЗ).

4. На последно място, в разпоредбата на чл. 260ю от Търговския закон е посочено, че ако при провеждане на редовното годишно общо събрание се установи, че към края на

⁷⁴ Народно събрание. (2022). Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон, внесен на 19.10.2022г. Достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164340>

предходната финансова година дружеството вече не отговаря на изискванията на [чл. 260а, ал. 3](#), то трябва да се преобразува в капиталово дружество по реда на [раздел III](#) от Глава шестнадесета, като ако дружеството не бъде преобразувано в срок до края на финансовата година, следващо общото събрание по предходната алинея, то се прекратява от окръжния съд по седалището на дружеството по иск на прокурора.

Посочената правна уредба създава още **по-голяма неяснота** относно правната природа на дружеството с променлив капитал. По този начин законодателят предвижда, че в случай, че дружеството не отговаря на определени законови изисквания, то същото следва да се преобразува в някои от видовете капиталови търговски дружества. С други думи – недвусмислено се урежда, че **от момента на учредяването му, до момента, в който то спре да отговаря на изискванията на [чл. 260а, ал. 3](#) от закона, същото не следва да се определя като капиталово търговско дружество.**

В ~~заклучение~~ЗАКЛЮЧЕНИЕ, ДПК не само, че не може да бъде поставен под общ знаменател нито с персоналните, нито с капиталовите търговски дружества, но и за него не биха могли да бъдат прилагани разпоредби по аналогия, дори и относно ООД и/или АД, в случай на празнота в законодателството. Това –е така, тъй като новият вид дружество представлява компилация от познатите на българското търговско законодателство, видове дружества, като законодателят си е поставил за задача да облече в правна форма, всички предимства на другите видове търговски дружества, извлечени от практиката.

Нужно е да бъде посочено обаче, че доколкото разпоредбата на чл. 64 от ТЗ е императивна и същата не подлежи на разширително тълкуване, то би било недопустимо по тълкувателен път да се извежда правната природа на дружеството с променлив капитал. Предвид това, може да се приеме, че в случая по-скоро е **налице законодателен пропуск**, който е необходимо да бъде отстранен своевременно, въвеждайки се изрична разпоредба, с която ДПК да бъде определено като някой от съществуващите видове търговски дружества /което според мен е невъзможно, предвид спецификите, изложени по-горе/, или бъде създаден /по-точно – регламентиран/ като нов вид търговско дружество.

Нещо повече, в практиката вече се наблюдават и **първите проблеми, възникнали в резултат на този законодателен пропуск**, а именно:

Със Заявление с вх. № 20250129111417/29.01.2025г. е поискано вписване на преобразуването „Природни Блага“ ЕООД чрез промяна на правна форма. По-конкретно

представителят на дружеството е заявил за вписване преобразуване на дружеството от еднолично дружество с ограничена отговорност в дружество с променлив капитал.

На 01.02.2025 г. длъжностното лице от Агенция по вписванията е постановило Отказ №20250129111417-3/01.02.2025г. За да мотивира отказа, регистърният служител се позовава на чл. 64, ал. 1, т. 6 от ТЗ, **сочейки, че дружеството с променлив капитал е оставено от законодателя извън кръга на персоналните и капиталовите търговски дружества** и макар да е характеризирано като търговско, в настоящото производство не може да се приложат общите правила на преобразуването регламентирани в Глава шестнадесета - Преобразуване на търговски дружества (изм.-ДВ, бр. 58 от 2003 г. в сила от 01.01.2004 г.) на ТЗ. Като допълнителен аргумент в мотивите на постановения отказ се сочи, че с въвеждането на Глава петнадесет "а" - Дружество с променлив капитал (нова - ДВ, бр. 66 от 2023 г.), законодателят изрично в чл. 260ю е посочил хипотезата, в която дружество с променлив капитал може да участва в преобразуване, което обстоятелство според ДЛР не кореспондира със заявените за вписване нови обстоятелства в коментираното регистърно производство. При тези мотиви и на основание чл. 24, ал. 1 във връзка с чл. 21, т. 1, т. 2, т. 4 и т. 5 от ЗТРРЮЛНЦ, **регистърният служител е приел, че капиталово дружество не може да се преобразува, чрез промяна на правната форма в дружество с променлив капитал и отказал заявеното вписване.**

Отказът е бил обжалван от заинтересованото дружество. В резултат на това е образувано т.д. №4/2025 г., по описа на Окръжен съд – Силистра. В мотивите на Решение №4/07.03.2025 г.⁷⁵, постановено по делото, съдът е изложил подробни аргументи в насока защо не следва да бъде споделена тезата на регистърния служител.

III. На трето място, отново връщайки се на дефиницията за ДПК, следва да бъде отбелязано, че **всяко търговско дружество, съгласно българското законодателство отговаря за задълженията си, със своето имущество.**

По всяка вероятност, с изричното посочване на това обстоятелство в разпоредбата на чл. 260а, ал.1, изр. второ, законодателят по-скоро е искал да подчертае, че съдружниците в ДПК са ограничено отговорни за задълженията на дружеството. От начина, по който е

⁷⁵ Окръжен съд – Силистра. (2025). Решение №4 от 07.03.2025г. по т. д. №4/2025г. Достъпно на: <https://ecase.justice.bg/Case/CaseDetail/c6566832-bab9-4309-ba6a-34738b6eb93d>

формулирана разпоредбата обаче, се оставя грешното впечатление у лицата, че такава хипотеза е по-скоро изключение, отколкото правило.

IV. Също така, нормата на чл. 260а, ал. 3 от ТЗ определя дружеството с променлив капитал като „предприятие“. Този, на пръв поглед безобиден термин, присъщ за търговското право, всъщност води до задълбочаване на проблема с използването му с различни значения от законодателя.

В тази връзка, правната доктрина приема, че **търговското дружество не може да се идентифицира като предприятие**, а само като носител на права върху предприятието. Предвид това, считам, че използваният термин е неправилно употребен и същият следва да бъде заменен с по-подходящ.

V. Освен очертаните по-горе белези, нужно е да бъдат посочени и някои **специфики** относно ДПК, **които нямат аналог** в българското законодателство, а именно, че дружеството следва да има:

- средносписъчен брой на персонала, по-малък от 50 души и
- годишен оборот, който не превишава 4 000 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 4 000 000 лв.

Необходимо е да бъде посочено, че тези условия следва да бъдат налице **не само при учредяване на дружеството**, но и представляват условие за неговото съществуване. В тази връзка, с разпоредбата на чл. 260ю от ТЗ, законодателят изрично е регламентирал, че ако при провеждане на редовното годишно общо събрание се установи, че към края на предходната финансова година дружеството вече не отговаря на тези изисквания, то трябва да се преобразува в капиталово дружество по реда на [раздел III](#) от глава шестнадесета. Нещо повече, **в случай, че дружеството не бъде преобразувано в срок до края на финансовата година, следваща общото събрание по предходната алинея, то се прекратява от окръжния съд по седалището на дружеството по иск на прокурора.**

Учредяване~~ЧРЕДЯВАНЕ~~. С влизането в сила на промените в Търговския закон, възникна необходимостта от изменение и на [Наредба № 1 от 14 Февруари 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридически лица с](#)

[нестопанска цел](#)⁷⁶ - наричана по-нататък „Наредбата“. Така с **Раздел IX „л“ - Заявление за вписване на обстоятелства относно дружество с променлив капитал** (Нов - ДВ, бр. 25 от 2024 г., в сила от 30.06.2024 г.) се въведоха единни критерии и необходими документи, при учредяване на новия вид търговско дружество.

Тук следва да бъде отбелязано, че макар да беше предвидено в §46 от Наредба за изменение и допълнение на Наредбата⁷⁷, **че разпоредбите, касаещи ДПК ще влязат в сила на 30.06.2024 г.**, то с Наредба за изменение на [Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 1 от 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел](#)⁷⁸, датата беше променена на **31.03.2025 г.**

Посоченото забавяне попречи на промените в Търговския закон, обнародвани с ДВ. бр. 66/2023 г., да бъдат оползотворени от гражданите и юридическите лица **за период повече от една година**. Предвид това, към настоящия момент са учредени **едва 5 /пет/ дружества с променлив капитал**.

ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА НОВИЯ ВИД ТЪРГОВСКО ДРУЖЕСТВО.

С цел пълнота на изложението и формиране на ясна и обективна оценка на дружеството с променлив капитал като форма на търговско сдружаване, по-долу ще бъдат отбелязани основни предимства и недостатъци на този вид дружество.

ПРЕДИМСТВА:

1. Като основни предимства на ДПК в теорията се изтъкват **гъвкавата правна уредба** и наличието на **по-малко императивни норми**, в сравнение с тази на капиталовите търговски дружества (Владова-Иванова, В. и Цветковска, М., 2023).

⁷⁶ Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2007). (изм. и доп. с ДВ бр. 25 от 22.03.2024г.)

⁷⁷ Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2020). (обн., ДВ, бр. 18 от 2007г. ; попр., бр. 20 от 2007г.; изм. и доп., бр. 111 от 2007г., бр. 6 и 7 от 2009г., бр. 101 и 102 от 2011г., бр. 25 и 53 от 2014г., бр. 12 и 70 от 2016г., бр. 77 и 78 от 2017г., бр. 88 от 2018г. и бр. 23 от 2020г.)

⁷⁸ Наредба за изменение на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2024). (ДВ. бр. 25 от 2024г.)

Не мога да не се съглася с това становище, тъй като по този начин се предоставя възможност на дружествата да участват и да се адаптират бързо и лесно в бизнес средите. От друга страна обаче, тези особености могат да се разглеждат и като недостатъци, съображения за което са развити по-надолу в настоящата статия.

2. На следващо място, като предимство може да се посочи **липсата на изискване за минимален капитал при учредяване на дружеството**. Нещо повече, **капиталът не подлежи на вписване в ТРРЮЛНЦ**.

Тази особеност обаче също може да се разглежда както от положителна, така и от отрицателна гледна точка. От една страна, по този начин се отваря възможността за възникване на дружества, чиито учредители разполагат с множество идеи, но недостатъчно средства към момента на учредяването. Освен това, по този начин е налице и възможност за по-лесно привличане на нови инвеститори. От друга гледна точка, липсата на вписан в ТРРЮЛНЦ, размер на капитала, може да се разглежда като средство за необезпокоявано и незаконосъобразно пренасочване на средства от страна на управителните органи на дружеството, включително без съгласието на останалите съдружници. Тук може да се изтъкне и, че макар за ООД да е предвиден минимален размер на капитала при учредяването му, той е едва 2,00лв. /два лева/, т.е. не може да се възприеме изцяло тезата, че към настоящия момент съществуват непреодолими пречки за учредяване на дружество, което да отговаря на нуждите на бизнеса.

3. Едно от най-големите преимущества на ДПК, които могат да бъдат изложени е възможността за придобиване от наетите в дружеството лица, на дружествени дялове, чрез т.нар. **договор за предоставяне право на придобиване на дялове** /чл. 260и¹/.

По този начин не само се създава възможност за привличане на висококвалифицирани работници и служители, но и на същите се предоставя допълнителен стимул да изпълняват съвестно възложените им задължения, тъй като за тях съществува възможност да станат съдружници в дружеството.

Разпоредбата на чл. 260и¹, ал.1 от ТЗ предвижда, че общото събрание може да учреди на наети от дружеството лица, независимо от вида на договора или на правоотношението, право на придобиване на дялове, което се упражнява само чрез прехвърляне на собствени дялове на дружеството. Въпросът, който възниква от цитираната правна норма обаче е свързан с понятието „наети от дружеството лица“ и как следва да бъде тълкувано то – дали

се има предвид само лицата, наети по трудово правоотношение или и тези, с които дружеството се намира в гражданскоправни правоотношения.

В тази връзка, от гледна точка на **трудоовото и осигурителното право**, под термина „наето лице“ се има предвид лице, което се **намира в трудово правоотношение с работодателя**⁷⁹. Същият принцип е възприет и от **данъчното право**⁸⁰. Нещо повече, на официалната интернет страница на НСИ⁸¹ изрично е посочено, че *„Наети лица са лицата, които са в трудово правоотношение с работодателя съгласно Кодекса на труда и в служебно правоотношение съгласно Закона за държавния служител, по силата на които правоотношения те получават възнаграждение в пари или натура под формата на работна заплата за извършена в определен обем и качество работа, независимо дали договорът за наемане е постоянен или временен, на пълно или непълно работно време“*.

От друга страна обаче, в чл. 260и¹, ал.1 от ТЗ изрично е посочено, че се касае за лица, които са наети от дружеството, **независимо от вида на договора или на правоотношението**. От посоченото може да се достигне до извода, че **законодателят е визирал не само лицата, намиращи се в трудово правоотношение**.

Предвид това, считам, че с цел избягване възникването на каквито и да било спорове по темата, използваният термин следва да бъде заменен с друг, по-подходящ.

4. Също така, **в закона е регламентирано минималното съдържание на дружествения договор**, като е предоставена възможност на съдружниците да уговорят голяма част от съществените условия във връзка с учредяването, съществуването и управлението на дружеството.

5. От съществено значение и определящо за правната природа на ДПК, е и предвидената **улеснена процедура при увеличаване и намаляване на капитала**. Тази възможност отваря врати за по-лесна и бърза адаптация към постоянно променящата се бизнес среда. Същата обаче крие и своите рискове, които са обсъдени по-долу.

⁷⁹ Ченгелова, Е. (2023), Включеност в „икономиката в сянка“: имажинерна психологическа готовност и реално участие. *Икономически и социални алтернативи*, том 29, брой 4, с. 124-142

⁸⁰ Досев, Х. (2022). Счетоводна матрица на модела на отчитане на ваучерите за храна, *Счетоводство*, бр. 2, том XXVI

⁸¹ Национален статистически институт. Официална интернет страница. Достъпна на: <https://www.nsi.bg/statistical-data/180>

6. Предвидено е също, че **дружествените дялове в ДПК могат да се прехвърлят свободно на трети лица**, като е предоставена и възможност на съдружниците да предвидят и улеснена процедура за това, а именно – договорът да бъде сключен в обикновена писмена форма.

7. Прави впечатление и, че подобно на привилегированите акции в АД, в **дружествения договор може да се предвиди ДПК да издава дружествени дялове с особени права (привилегии)**.

8. На последно място, но не и по важност, **ДПК може да придобива собствени дружествени дялове** при условия и ред, предвидени в дружествения договор, като общата номинална стойност на собствените дялове не може да надхвърля 50 на сто от общата стойност на дяловете, в противен случай дружеството е длъжно да прехвърли в тригодишен срок притежаваните собствени дялове, които надхвърлят този размер.

НЕДОСТАТЪЦИ:

1. На първо място, като основен недостатък следва да бъде изтъкната **неясната и непълна правна регулация**. Макар нормите, регламентиращи ДПК, да бяха приети неотдавна, с оглед което би било обективно невъзможно все още да се прецени от практическа гледна точка, то дори на пръв поглед се забелязва, че същите са непълни и неясни. Аргументи в тази насока бяха изтъкнати по-горе.

По този начин се отваря възможността за множество спорове както измежду съдружниците в дружеството, така и между дружеството и евентуалните инвеститори, а дори и с длъжностните лица по регистрацията към Агенция по вписванията, тъй като е оставено твърде голямо поле за тълкуване волята на законодателя.

2. На второ място, макар **променливият капитал** на дружеството и **възможността за по-лесното му изменение** да се изтъкват като предимства, то не бива да се забравя, че същите могат да се разглеждат и като недостатъци.

Не без значение е обстоятелството, че в хипотези, при които капиталът на дружеството бъде увеличен или съответно намален, без достатъчно прозрачност, контрол и защита на кредиторите /каквито законодателят е осигурил по отношение на капиталовите дружества/, то е налице реална опасност от накърняване интереса на малките инвеститори.

Нещо повече, тази несигурност може да пробуди страх у евентуалните инвеститори, който да доведе до обратен ефект – намаляване на инвестициите. Посоченото би обезсмислило идеята за ДПК.

3. На трето място, един от проблемите при регулацията на ДПК е **липсата на ефективен надзор от страна на държавните органи**. Поради особеностите на променливия капитал, ще възникне трудност за съответните органи да осигурят контрол върху измененията в капитала, както и да гарантират, че измененията не водят до рискове за финансова стабилност.

В тази насока, може да бъде даден **следният пример**: предвидено е в закона /чл. 129, ал.2 от ТЗ/, че прехвърлянето на дружествени дялове от капитала на ООД, се вписва в търговския регистър след представяне от управителя на дружеството и от праводателя на декларация по образец, че дружеството няма изискуеми и неплатени трудови възнаграждения, обезщетения и задължителни осигурителни вноски на работниците и служителите, включително и на работниците и служителите, трудовите правоотношения с които са прекратени до три години преди прехвърлянето на дружествения дял. Нещо повече, при деклариране на неверни на неверни данни, деклараторите носят по чл. 313 от Наказателния кодекс. По този начин законодателят се стреми към максимална защита на правата и законните интереси на най-уязвимата група - работниците и служителите на дружеството. Подобно задължение обаче не е вменено при прехвърляне на дружествени дялове от капитала на ДПК.

4. Освен това, прави впечатление и **голямата свобода, предоставена на съдружниците, при приемане на дружествения договор**. В ТЗ е регламентирано минималното му съдържание, като очевидно е застъпен водещият принцип за договорната свобода чрез допускането в него да се включват и други условия с оглед учредяването, съществуването, управлението и прекратяването на търговското дружество.

По този начин, съдружниците са натоварени със задачата да предвидят, и съответно - да уговорят, твърде много условия, за които обикновено са необходими специални знания и умения. Само че не просто не е налице изискване същите да имат специфично образование, но и предвид характера и идеята на този вид търговско дружество /да подпомага развитието на малкия и среден бизнес/, много често учредителите ще бъдат лица

и без необходимия опит. Това по всяка вероятност ще доведе до редица проблеми в практиката и съответно възникване на множество спорове между съдружниците.

С оглед това, макар поначало уредбата на новия вид търговско дружество да предоставя така целената и необходима за развитието на бизнеса, свобода, възниква въпросът дали всъщност същата няма да се окаже „свободия“.

5. На последно място, доколкото многократно беше изтъкнато, че ДПК няма аналог в европейското законодателство, то **се заражда и въпросът до каква степен правната ни уредба е в съответствие със законодателството на Европейския съюз.**

При установяване на несъответствие, това би довело до възникване на пречки и при международните инвестиции, както и до евентуални санкции на България от страна на ЕС.

В заключение, основните недостатъци на законодателството относно правната уредба на дружеството с променлив капитал включват **неясна регулация; недостатъчна защита на съдружниците, инвеститорите и кредиторите; трудности при управлението и отчетността; прекалена свобода на договаряне относно въпроси, касаещи основните белези на дружеството, както и липса на мерки за контрол от страна на държавните органи.**

Като обобщение на всичко изложено дотук, може да се посочи, че дружеството с променлив капитал представлява иновативна форма на търговско сдружаване. Дали и доколко обаче същата ще отговори адекватно на реалностите на съвременното общество и в обстановката на все по-бързо развиваща се глобализация., предстои да разберем.

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

[7.1.](#)Голева, П. (2011). Някои особени проблеми при дружеството с ограничена отговорност. *Търговско и конкурентно право*. кн.6;

[8.2.](#)Бориславова, Д. (2023). Сравнителноправен анализ на някои аспекти в регламентацията на дружеството с променлив капитал в България. *Юридически сборник-2023. НК „Право, сигурност и културно-историческо наследство“*, с. 348-352;

- 9.3. Георгиев, Г. (2014). Сравнителноправен поглед върху доктрината за „пробиване на корпоративния воал и други концепции за ангажиране на отговорност на трети лица за задълженията на търговските дружества“. *Търговско право*, бр.2, с. 41-62;
- 10.4. _____ Вladoва-Иванова, В., Цветковска, М. (2023). Дружество с променлив капитал (ДПК) като нова форма за осъществяване на търговска дейност. *Годишник на Икономически университет – Варна*, бр. 93, с. 228-263;
- 11.5. _____ Ланджев, В. (2004). Икономическият подход в правото: правна същност на търговското предприятие, *Правна мисъл*, с. 75-93;
- 12.6. _____ Герджиков, О. (2025). *Търговско право, Част първа Търговци*. Второ актуализирано и допълнено издание, София: ИК „Труд и право“, с. 423-445;
- 13.7. _____ Герджиков, О. и др. (2007). *Коментар на търговския закон. Книга първа чл. 1 – 112*. София: Софи-Р;
- 14.8. _____ Голева, П. (2018). *Търговско право: Търговци*. София: Нова звезда;
- 15.9. _____ Илиева, Р. (2018). *Търговско право. Общи положения. Видове търговци*. София: Нова звезда;
- 16.10. _____ Ченгелова, Е. (2023), Включеност в „икономиката в сянка“: имажинерна психологическа готовност и реално участие. *Икономически и социални алтернативи*, том 29, брой 4, с. 124-142;
- 17.11. _____ Досев, Х. (2022). Счетоводна матрица на модела на отчитане на ваучерите за храна, *Счетоводство*, бр. 2, том XXVI;
- 18.12. _____ Върховен касационен съд. (2019). Решение №20 от 12.07.2019г. по т. д. № 1055/2018г., I-во търг. отд. Достъпно на: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=ot-delo&id=4B1F9AA7C7A10EEFC2258435003D0603>;
- 19.13. _____ Върховен касационен съд. (2016). Определение №396 от 30.05.2016г. по т. д. № 2165/2015г., I-во търг. отд. Достъпно на: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=ot-delo&id=858F809255DA127FC2257FC30043ED4E>;
- 20.14. _____ Окръжен съд – Силистра. (2025). Решение №4 от 07.03.2025г.. по т. д. №4/2025г. Достъпно на: <https://ecase.justice.bg/Case/CaseDetail/c6566832-bab9-4309-ba6a-34738b6eb93d>
- 21.15. _____ Национален статистически институт. Официална интернет страница. Достъпна на: <https://www.nsi.bg/statistical-data/180>;

- ~~22.~~16. Народно събрание. (2022). Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон, внесен на 19.10.2022г. Достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164340>;
- ~~23.~~17. Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2007). (изм. и доп. с ДВ бр. 25 от 22.03.2024г.);
- ~~24.~~18. Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2020). (обн., ДВ, бр. 18 от 2007г. ; попр., бр. 20 от 2007г.; изм. и доп., бр. 111 от 2007г., бр. 6 и 7 от 2009г., бр. 101 и 102 от 2011г., бр. 25 и 53 от 2014г., бр. 12 и 70 от 2016г., бр. 77 и 78 от 2017г., бр. 88 от 2018г. и бр. 23 от 2020г.);
- ~~25.~~19. Наредба за изменение на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба №1 от 14 февруари 2007г. за водене, съхранение и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. (2024). (ДВ. бр. 25 от 2024г.).

TSITIRANA LITERATURA:

- ~~6.~~1. Goleva P. (2011). Niiakoi osobeni problemi pri druzhestvoto s ograniчена otgovornost. *Targovsko i konkurentno pravo*, kn. 6
- ~~7.~~2. Borislavova D. (2023). Sravnitel'no praven analiz na niakoi aspekti v reglamentatsiata na druzhestvoto s promenliv kapital v Balgaria. *Iuridicheski sbornik – 2023, NK “Pravo, sigurnost i kulturno-istoricheskoto nasledstvo”*, str. 348–352.
- ~~8.~~3. Georgiev G. (2014). Sravnitel'no praven pogled varhu doktrinata za probivane na korporativniiia voal i drugi kontseptsii za angazhirane na otgovornost na tretii litsa za zadalzheniata na targovskite druzhestva. *Targovsko pravo*, br. 2, str. 41–62.
- ~~9.~~4. Vladova-Ivanova V., Tsvetkovska M. (2023). Druzhestvo s promenliv kapital (DPK) kato nova forma za osashtestviavane na targovska deinost. *Godishnik na Ikonomicheski universitet – Varna*, br. 93, str. 228–263.
- ~~10.~~5. Landzhev V. (2004). Ikonomicheskiiat podhod v pravoto: pravna sashtnost na targovskoto predpriatie. *Pravna misal*, str. 75–93.

- ~~11~~.6. _____ Gerdzhikov O. (2025). *Targovsko pravo. Chast parva Targovtsi*. Vtoro aktualizirano i dopalнено izdanie. Sofia: IK "Trud i pravo", str. 423–445.
- ~~12~~.7. _____ Gerdzhikov O., i dr. (2007). *Komentar na Targovskiiia zakon. Kniga parva chl. 1–112*. Sofia: Sofi-R.
- ~~13~~.8. _____ Goleva P. (2018). *Targovsko pravo: Targovtsi*. Sofia: Nova zvezda.
- ~~14~~.9. _____ Ilieva R. (2018). *Targovsko pravo. Obshti polozheniia. Vidove targovtsi*. Sofia: Nova zvezda.
- ~~15~~.10. _____ Chengelova E. (2023). Vkluchnost v „ikonomikata v sianka“: imaginarna psihologicheska gotovnost i realno uchastie. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, tom 29, br. 4, str. 124–142.
- ~~16~~.11. _____ Dosev H. (2022). Schetovodna matritsa na modela na otchitane na vaucherite za hrana. *Schetovodstvo*, br. 2, tom XXVI.
- ~~17~~.12. _____ Varhoven kasatsionen sad. (2019). Reshenie No. 20 ot 12.07.2019, po t.d. No. 1055/2018, I-vo targ. otd. Available at: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=otdelo&id=4B1F9AA7C7A10EEFC2258435003D0603>
- ~~18~~.13. _____ Varhoven kasatsionen sad. (2016). Opredelenie No. 396 ot 30.05.2016, po t.d. No. 2165/2015, II-ro targ. otd. Available at: <https://www.vks.bg/pregled-akt.jsp?type=otdelo&id=858F809255DA127FC2257FC30043ED4E>
- ~~19~~.14. _____ Okrazhen sad – Silistra. (2025). Reshenie No. 4 ot 07.03.2025, po t.d. No. 4/2025. Available at: <https://ecase.justice.bg/Case/CaseDetail/c6566832-bab9-4309-ba6a-34738b6eb93d>
- ~~20~~.15. _____ Natsionalen statisticheski institut. Ofitsialna internet stranitsa. Available at: <https://www.nsi.bg/statistical-data/180>
- ~~21~~.16. _____ Narodno sabranie. (2022). Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Targovskiiia zakon, vnesen na 19.10.2022. Available at: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164340>
- ~~22~~.17. _____ Naredba No. 1 ot 14 Fevruari 2007 g. za vodene, sahraniavane i dostap do Targovskiiia registar i do registara na iuridicheski litsa s nestopanska tsel (2007). (izm. i dop. s DV br. 25 ot 22.03.2024 g.)
- ~~23~~.18. _____ Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba No. 1 ot 2007 g. za vodene, sahraniavane i dostap do Targovskiiia registar i do registara na iuridicheskite litsa s nestopanska tsel (2020). (obn., DV, br. 18 ot 2007 g.; popr., br. 20 ot 2007 g.; izm. i dop.,

br. 111 ot 2007 g., br. 6 i 7 ot 2009 g., br. 101 i 102 ot 2011 g., br. 25 i 53 ot 2014 g., br. 12 i 70 ot 2016 g., br. 77 i 78 ot 2017 g., br. 88 ot 2018 g. i br. 23 ot 2020 g.)

24.19. Naredba za izmenenie na Naredbata za izmenenie i dopalnenie na Naredba No. 1 ot 2007 g. za vodene, sahraniavane i dostap do Targovskiiia registar i do registara na iuridicheskite litsa s nestopanska tsel (2024). (DV, br. 25 ot 2024 g.)

THE COMPANY WITH VARIABLE CAPITAL IN BULGARIA LEGAL CHARACTERISTICS AND FUNDAMENTAL FEATURES

Katerina Kostova –Topuzova, PhD Student

*at the Faculty of Law and History,
of the South-West University „Neofit Rilski”*

Email: katikostova492@gmail.com

Abstract: *This article discusses the emergence of a new type of commercial company within the Bulgarian commercial law system — the company with variable capital (CVC). The characteristics and main features of the CVC are examined. In order to form the most comprehensive and objective opinion on the subject, two research methods were employed in this study: doctrinal analysis — a review of the legislation of the Republic of Bulgaria related to commercial companies and the CVC was conducted; and comparative analysis — a comparison between the CVC and other corporate structures such as the limited liability company (LLC) and the joint-stock company (JSC) was made.*

Keywords: *Company with variable capital; corporate law; variable capital; limited liability company; joint-stock company.*

МЯСТОТО НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ОТГОВОРНОСТ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

Петър Балджиев,
Адвокат в Адвокатска колегия-Благоевград
Е-поща: petarbaldqiev@abv.bg

Резюме

Административната отговорност е основен елемент в структурата на публичните финанси, тъй като осигурява спазването на принципите на законосъобразност, ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност. Нарастващата сложност на бюджетните процеси и дигитализацията на финансовото управление засилват значението на санкционните механизми като гаранция за устойчивостта на фискалната дисциплина. В правната литература административнонаказателната отговорност е разработена в отделни подотрасли на финансовото право — данъчно право, мерки срещу изпиране на пари, обществените поръчки, трудовото и медицинското право. Тези изследвания, макар и ценни, остават фрагментарни и не разглеждат административната отговорност като цялостен институт на публичните финанси.

Настоящата статия предлага интегриран подход, който позиционира административната отговорност като системна гаранция за устойчиво финансово управление, анализира нейната правна природа, проявленията ѝ в бюджетния процес и връзката ѝ с основните принципи на Закона за публичните финанси. Изследването обосновава необходимостта от модернизиране на санкционните режими в контекста на дигитална и екологична трансформация и очертава перспективи за реформи, съобразени с европейските фискални стандарти.

Ключови думи: административна отговорност; публични финанси; бюджетна дисциплина; финансов контрол; фискална устойчивост; дигитализация; европейски стандарти.

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE ARCHITECTURE OF PUBLIC FINANCE

Petar Baldzhiev,
Attorney-at-Law, Blagoevgrad Bar Association
E-mail: petarbaldqiev@abv.bg

Abstract

Administrative liability constitutes a fundamental element of the architecture of public finances, ensuring compliance with the principles of legality, efficiency, effectiveness, transparency, and accountability. The increasing complexity of budgetary processes and the digitalisation of financial management reinforce the role of sanctioning mechanisms as a safeguard of fiscal discipline and institutional stability. In the Bulgarian legal literature, administrative liability has been analysed within separate subfields of financial law, such as tax law, anti-money laundering measures, public procurement, labour law, and medical law. Although

these studies offer significant insights, they remain fragmented and do not conceptualise administrative liability as an integrated institution of public finance.

This article proposes a comprehensive framework that situates administrative liability as a systemic guarantee for sustainable financial governance. It examines its legal nature, its manifestations within the budgetary process, and its relationship to the core principles of the Public Finance Act. The analysis highlights the need to modernise sanctioning regimes in the context of the digital and environmental transitions and outlines reform perspectives aligned with European fiscal standards.

Keywords: *administrative liability; public finance; budgetary discipline; financial control; fiscal sustainability; digitalisation; European fiscal standards.*

I. Увод

Административната отговорност заема важно място в съвременните системи на публичните финанси, където нарастващата сложност на бюджетните процеси и увеличените изисквания за прозрачност и отчетност поставят високи стандарти пред публичната администрация. В условията на динамична фискална среда бюджетната дисциплина се утвърждава като основна предпоставка за финансова устойчивост както на държавата, така и на местните власти. Нарушаването на установените правила за планиране, изпълнение и отчитане на бюджета води не само до непосредствени финансови последици, но и до намаляване на доверието в публичните институции.

В правната литература съществуват значителен брой изследвания, посветени на административнонаказателната отговорност в отделни подотрасли на финансовото право. В областта на мерките срещу изпирането на пари административната отговорност е обстойно анализирана от Драганов (2023), докато в данъчното право институционалната рамка и санкционните механизми са обект на разработка в публикациите на Влаева (2005а, 2005б) и Ценова (2002), а административнонаказателната отговорност по ЗКПО се разглежда подробно от Симеонов (2006). В областта на обществените поръчки административната отговорност е обект на изследване от Матеева и Димитрова (2016) и Кацарова (2003).

В българската финансовоправна литература значим принос към развитието на теорията за финансовия контрол, бюджетната дисциплина и финансовоправната отговорност имат и редица изследвания, посветени на организационно-правния статут на финансовата администрация, нормативната уредба на бюджетния процес и правните механизми за гарантиране на бюджетната законност. Особено внимание заслужават трудовете, анализиращи съвременната структура на бюджетния контрол и неговата еволюция Александрова, (2005а; 2005б; 2008а; 2008б; 2009), както и изследванията върху реформата на бюджетния процес и неговото съответствие с европейските стандарти Александрова, (2008в; 2012; 2012а; 2012б). Съществен принос в изследването на финансовата отговорност и бюджетния контрол като системни правни механизми имат и редица трудове, включително изследвания, посветени на финансовоправната природа на бюджетния процес, контрола върху публичните средства и проблемите на финансовоправната отговорност Александрова, (2019; 2021; 2024а; 2024б; 2021а). В доктринален план Александрова (2022, 165–177) подчертава, че „дискусията относно нарушенията на финансовото законодателство следва да започне от определянето на самостоятелното съдържание на понятието „финансово нарушение“. Едва след това може да бъде анализиран въпросът за режима на санкциониране и мястото на тази отговорност в системата на юридическите отговорности“. Авторът аргументира тезата, че съществуват достатъчно основания да се мисли в посока за финансово-правната отговорност като специфичен правен институт. В друг свой анализ Александрова (2024а; 23-36) идентифицира „няколко значими групи предизвикателства пред реализирането на финансовоправната отговорност: сложност и динамичност на финансовото законодателство; непълна или неясна регулаторна рамка; недостатъчен контрол и мониторинг; вариращи по тежест санкции с ограничен възпиращ ефект, както и недостатъчно осъзнаване на значението на финансовоправната отговорност от страна на адресатите“.

В контекста на административната отговорност и защитата на финансовата дисциплина следва да бъдат отбелязани и публикациите, посветени на правния режим на финансовия надзор, приходната администрация и нарушенията на финансовото законодателство Александрова, (2011; 2013; 2023). Според Александрова: „Административният контрол предполага наличие на законово установени правомощия за извършване на проверки спрямо разпоредителите с бюджетни кредити и получателите на бюджетни средства; събиране на информация, необходима за контрол върху спазването на бюджетното законодателство; даване на задължителни указания при установяване на нарушения на бюджетното законодателство; както и изготвяне на правни актове, които служат като основание за ангажиране на юридическа отговорност на нарушителите.“ Goleva & Mircheva (2020:37). Тези трудове дават основание да се възприеме разбирането, че административната отговорност е структурен компонент на финансовата система, който функционира паралелно с контролните и надзорните механизми.

Изследванията върху събирането на публични вземания, особеностите на публичните задължения и правните модели за защита на фискалния интерес Александрова, (2011a; 2021; 2024b) допринасят допълнително за концептуализиране на административната отговорност като инструмент за превенция и стабилизация на бюджетната дисциплина. Значим принос имат и публикациите, разглеждащи електронната комуникация в данъчния процес, тъй като дигитализацията на административните процедури пряко влияе върху контрола и санкционните механизми Александрова, (2018; 2018a; 2020).

В последните години изследователската перспектива се разширява и към екологичните фискални механизми, включително взаимодействието между данъчното право, климатичните политики и финансовия контрол Александрова, (2025:81-103). Тези изследвания поставят „административната отговорност в по-широкия контекст на „зелената“ публична администрация и ролята ѝ в устойчивото управление на публичните средства“.

В по-широк контекст следва да се отчетат и изследванията, посветени на административно-наказателния процес, правото на защита и дигитализацията на административните процедури. Чешмеджиева (2013) поставя акцент върху гаранциите на правото на защита в административно-наказателното производство — аспект, който има пряко значение за справедливото реализиране на административната отговорност. Освен това тя отбелязва, че „лицето извършило административно нарушение разполага с процесуални възможности за да защити своите права, включително и правото да се запознае с всички материали по образуваната административнонаказателна преписка, да подаде възражения и да участва в събирането на доказателства и др.“. Нейни последващи публикации анализират институционалното функциониране на администрацията „за реализиране на държавното управление, чиято ефективност и оперативност се осигурява от администрацията на Министерския съвет“ Cheshmedzhieva & Mircheva, (2020:123–124), като „спазването на законодателството е гаранция за законност на правителствените актове и действия“ Cheshmedzhieva & Metodieva, (2023:65), влиянието на глобализацията върху публичното управление и участието на гражданите като „най-пряко засегнати от публичната политика“ във формите на пряка демокрация, чрез които „да контролират публичната воля като отличителна черта на модерната демокрация“ Cheshmedzhieva, Mircheva et al., (2021:2; 9), както и правните аспекти на електронната комуникация и нейното регулиране в

административния процес Cheshmedzhieva, (2020). В този смисъл се подчертава, че „целта на нововъведенията е да се създаде една обща процедура, на която да бъдат подчинени актовете и действията на всички участници в административното и съдебното производство” Cheshmedzhieva, (2020), като дигитализацията следва да улеснява процесуалните действия, а не да ги затруднява. Тези изследвания са релевантни за съвременния модел на публични финанси, в които дигитализацията и административната процедура играят важна роля за ефективността на контрола и санкционния механизъм.

Всички тези публикации очертават богата и многопластова доктринална основа, но въпреки тяхната значимост, **липсва системно изследване**, което да разглежда административната отговорност **като съществен елемент на публичните финанси**, обвързан с принципите на бюджетния процес, институционалната отчетност и механизмите за фискална устойчивост. Именно запълването на този теоретичен вакуум е основната цел на настоящата статия.

Тези изследвания несъмнено допринасят за развитието на правната теория, но те разглеждат административната отговорност фрагментарно, ограничено в рамките на отделни регулаторни режими. Липсва цялостен финансово-правен подход, който да постави административната отговорност в рамките на институционалната структура на публичните финанси и да обясни нейното системно значение за фискалната дисциплина, финансовия контрол и устойчивото управление на публичните средства. Настоящата статия цели да запълни именно този теоретичен дефицит.

Административната отговорност изпълнява ролята на основен гаранционен механизъм в системата на финансовия контрол, като тя е правната реакция при отклонения в осъществяването на финансова дейност в отклонение от принципите на законосъобразност, ефективност и прозрачност, за да бъдат защитени „интересите на гражданите при провеждане на държавната политика“ (Мирчева, 2012:272). Чрез нея се поддържа стабилността на фискалния ред и се укрепва публичната отчетност. Както подчертава OECD (2020), ефективното прилагане на санкции е ключов елемент от институционалната устойчивост и гаранция за качеството на публичното управление, което „има важно значение за функционирането на политическата система в държавата“ Goleva & Mircheva, (2020:17).

Целта на изследването е да се анализира мястото на административната отговорност в системата на публичните финанси, като се очертае нейната функция в процесите на гарантиране на бюджетната дисциплина и устойчиво финансово управление. За постигането на тази цел се формулират следните задачи:

- (1) изясняване на правната природа и принципите на административната отговорност;
- (2) систематизиране на нейните проявления в бюджетното право;
- (3) анализ на връзката ѝ с принципите на управление на публичните финанси по Закона за публичните финанси (ЗПФ);

(4) определяне на ролята ѝ като инструмент за фискална устойчивост в условията на дигитална, екологична и институционална трансформация на финансовото право.

Методологическият подход се основава на доктринален анализ, нормативно тълкуване и системно изследване на финансово-правната рамка, включително европейските стандарти за публично управление. Статията предлага системен поглед и анализ на административната отговорност като универсален елемент на публичните финанси, надхвърлящ границите на отделните подотрасли на финансовото право и обуславящ устойчивостта на цялата фискална система.

1. Нормативни и доктринални основания на административната отговорност в публичните финанси

Административната отговорност в публичните финанси изпълнява ролята на специфичен правен механизъм за гарантиране на спазването на бюджетните правила и принципите на финансовото управление. „В организационно-структурно отношение и по отношение на правно-нормативната уредба на държавния контрол в сферата на публичните финанси, се осъществява реформа, която поставя дейността на финансовите контролни органи на принципно нова основа и е изградена на нова философия за финансовия контрол и за контрола за законност върху публичните финанси в условията на пазарна икономика“ Александрова (2008а – 36). Така административната отговорност функционира в рамките на по-широк контролен модел, днес очертан от Закона за публичните финанси (ЗПФ), Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Системата на публичните финанси предполага висока степен на формализация на задълженията – отчетност, документиране, публикуване, предварителен, текущ и последващ контрол. Тази формализация определя и спецификата на административните нарушения в бюджетната сфера: те често са формални състави и не изискват настъпването на вредоносен резултат, за да бъде ангажирана отговорността. Именно в това се открива една фундаментална особеност на бюджетното право – превесът на превенцията над репресията.

Особено място в теорията заема и дефиницията на понятието „нарушение на бюджетната дисциплина“ по § 2 от ДР на ЗПФ, която обхваща широк кръг действия и бездействия, нарушаващи правилата за изготвяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета. Нормативната логика е ясна: целта е да се осигури максимална законосъобразност и прозрачност още в процеса на управление на публичните средства, а не едва след настъпването на финансови щети.

2. Административната отговорност като гаранция за принципите на финансовото управление

ЗПФ установява три водещи принципа:

(1) Законосъобразност - Административната отговорност осигурява спазването на нормативните правила за бюджетния процес, разходване на средства и финансово отчитане. Санкциите имат ролята на средство за превенция на незаконни практики като несъобразено разходване, не подаване на информация или неспазване на срокове.

(2) Ефективност и икономичност - Вредоносният резултат не е елемент от повечето състави, тъй като дори формално нарушение може да подкопае ефективното финансово управление. Всяко отклонение от правилата увеличава риска от неефективност – затова санкционният механизъм изпълнява корективна функция.

(3) Прозрачност и отчетност- Финансовата отчетност е централен елемент на публичната отчетност. Нарушения като непубликуване на информация, неподдаване на отчети или укриване на финансови данни са обект на административни санкции, защото застрашават публичната прозрачност и контрола.

II. Теоретико-правни основи на административната отговорност в публичните финанси

Административната отговорност в сферата на публичните финанси представлява правен механизъм, чрез който държавата реагира на отклонения от правилата на бюджетната дисциплина и гарантира спазването на принципите на законосъобразност, ефективност и отчетност, закрепени в чл. 4, т. 1–5 ЗПФ⁸². Тя е форма на държавна принуда, при която компетентен административен орган налага санкции за нарушения на финансово-правни норми, за да защити публичния интерес. В съвременната финансовоправна доктрина административната отговорност за нарушения на бюджетната дисциплина се определя като *специална форма на административна отговорност*, различаваща се от класическата административнонаказателна отговорност чрез особеностите на своите субекти, предмета на защита и превантивния фискален ефект, който преследва Horubski, (2022). Тя включва не само санкциониращ, но и възпиращ и възстановителен елемент, който цели стабилност на фискалния ред (OECD, 2020).

Редът за реализирането на административната отговорност е уредена в ЗАНН⁸³, а основанията за реализирането и са в специалните финансови закони (ЗПФ, ЗДФИ⁸⁴). Тя се реализира чрез налагане на основно глоби за физическите лица, имуществени санкции за юридическите лица или други административни наказания. Този вид отговорност се насочва към нарушаване на публичноправни норми, без значение от служебното или трудовото качество на нарушителя.

Дисциплинарната отговорност обхваща служебни нарушения по Закона за държавния служител⁸⁵ и Кодекса на труда⁸⁶. Тя има различен характер: цели поддържане на служебната дисциплина и се налага от работодателя или органа по назначението. Нарушение на финансови правила може да породи едновременно дисциплинарна и административна отговорност, когато засяга трудови и служебни задължения.

Имуществената отговорност за вреди, установена чрез акт за начет по ЗДФИ⁸⁷, се активира при причиняване на реални финансови щети върху публични средства. Тя е възстановителна, а не санкционна: целта ѝ е компенсиране на вредата, а не наказване на нарушителя (Tofan, Onofrei & Vatamanu, 2020). Финансовите корекции, налагани по ЗУСЕФСУ, също не са санкция „Финансовата корекция не е санкция, в смисъл Регламент (ЕО Е.) №2988/95 чл. 4, решение от 26.05.2016 г. по съединени дела C-260/14 и C-261-14, решение C-158/08 С., C- 1/2013, C-599/13 на С., в които се приема, че задължението за

⁸²Чл. 4, т. 1–5 от Закона за публичните финанси.

⁸³ Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

⁸⁴ Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), чл. 42–45.

⁸⁵ Закон за държавния служител (ЗДСл), чл. 89–96.

⁸⁶ Кодекс на труда, чл. 186–199.

⁸⁷ ЗДФИ — акт за начет, чл. 54–57.

връщането на облага, дължимо получена чрез нередност не представлява санкция, а просто е последица от установяване, че условията, необходими за получаване на облагата, произтичащи от правовата уредба на Съюза не са били спазени, като по този начин получената облага се явява недължима“ Методиева, (2024:176). Този режим е хибриден, защото възниква в резултат на административно нарушение, но се реализира като имуществена реституция. „При определянето на едно действие или бездействие на стопански субект като нередност следва да се вземат предвид три елемента от обективна страна: доказано нарушение на разпоредба на общностното право или на националното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект; доказано нанасяне на вреда на общия бюджет на ЕС, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет; доказана причинна връзка между нарушението и вредата. Целта на налагане на посочените финансови корекции е визирана в 71, ал.1 от ЗУСЕФСУ, а именно да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред Европейската комисия да са в съответствие на приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство“. Методиева (2024:176). Принудителните административни мерки също не са санкция „Принудителната административна мярка е форма на държавна принуда за изпълнение на задължения, произтичащи от финансовоправни норми, и представлява инструмент на държавата за осигуряване на законосъобразното изпълнение на определени правоотношения чрез използване на държавна принуда. Административните мерки не са административни санкции. Принудителната административна мярка, като вид държавна принуда, причинява неблагоприятни последици за адресата с цел постигане на законово определен резултат. Тя въздейства върху субекта, като го кара да претърпи неблагоприятни лични и имуществени последици, които законодателят е преценил, че ще предотвратят извършването на конкретно нарушение“ (2023:172). Разграничението между посочените три вида отговорност гарантира индивидуализация на санкциите механизми и предотвратява неправомерно припокриване между тях. Във финансовото право кумулирането на различен вид юридическа отговорност е допустимо, с изключение на кумулирането на административна и наказателна отговорност.

Контролната дейност — вътрешна и външна — стои в основата на санкционната система в публичните финанси. Вътрешният контрол се осъществява от ръководителите на бюджетните организации и включва система от правила по ЗФУКПС⁸⁸. Външният контрол — осъществяван от Сметната палата и АДФИ — завършва с одитни доклади, инспекционни актове и решения, които служат като основание за налагане на санкции.

Административната отговорност е логически последният елемент от контролната верига: тя превръща констатациите от одита или инспекцията в юридически последици. Така се гарантира, че принципите на финансовото управление не остават декларативни, а стават принудително изпълними (European Commission, 2024).

Както подчертава OECD (2020), ефективната санкционна система е „необходим компонент от структурата на публичната отчетност“, която поддържа устойчивостта на публичните институции.

⁸⁸ Чл. 14–18 от Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) — вътрешен контрол.

III. Административната отговорност като елемент на системата на публичните финанси

Административната отговорност заема централно място в структурата на публичните финанси, тъй като представлява основен правен инструмент за поддържане на бюджетната дисциплина и гарантиране на доброто финансово управление. Чрез нея държавата осъществява нормативно установена санкционна реакция спрямо нарушения на бюджетните правила, превръщайки финансовите стандарти в реално изпълними и санкционируеми задължения. В тази перспектива административната отговорност има двойствен характер:

- **регулаторен**, тъй като очертава границите на допустимо поведение на бюджетните разпоредители и финансово-отчетническите субекти;
- **превантивен**, защото предотвратява неправомерни практики чрез ясно формулирани санкционни последици, които възпират нарушенията преди да са настъпили реални вреди.

Както отбелязва OECD (2020), ефективната санкционна рамка укрепва доверието в публичните институции и е „неотделим елемент от публичната отчетност“. Това обосновава разбирането, че административната отговорност не е само механизъм за наказване, а структурен компонент от системата за фискално управление. Административната отговорност функционира в рамките на широка нормативна система, която обхваща общи и специални закони от финансовата и административната област.

ЗПФ определя основните принципи на финансовото управление — законосъобразност, ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност⁸⁹. Нарушаването им представлява „нарушение на бюджетната дисциплина“. Глава десета от закона⁹⁰ предвижда административно-наказателни санкции за нарушения в бюджетния процес, включително за нецелево разходване, неизпълнение на контролни функции, несвоевременно отчитане и др.

ЗАНН предоставя общия процесуален режим за установяване на административни нарушения и налагане на наказания. Неговите принципи — законност, лична отговорност и пропорционалност — се прилагат и в бюджетната сфера. ЗАНН осигурява процедурата за издаване на актове, наказателни постановления и съдебен контрол върху тях⁹¹.

ЗФУКПС регламентира вътрешните механизми на контрол в институциите и задълженията за управление на риска, превенция на нередности и осигуряване на надеждна отчетност (чл. 14–18). Нарушаването на установените контролни изисквания е едновременно основание за административна отговорност и „рисков фактор“ за възникване на по-тежки финансови нарушения (European Commission, 2024).

Специални финансови закони, които регулират административната отговорност са:

⁸⁹ чл. 4 ЗПФ

⁹⁰ чл. 173–173в

⁹¹ чл. 36–52 ЗАНН

- Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) — предвижда административни санкции, както и възможност за реализиране на имуществена отговорност чрез съставянето на акт за начет;
- Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) — установява специфични контролни задължения за вътрешните одитори;
- Финансови закони, източници на различните подотрасли на финансовото право и нормативни актове, източници на други правни отрасли (Закона за държавния дълг, Закона за държавните такси, Закона за публичните предприятия, Закона за здравното осигуряване, Кодекса за социално осигуряване и данъчните закони (ЗДДС, ЗКПО, ЗДДФЛ, ЗМДТ, ЗАДС). В по-широк план административнонаказателните състави са уредени и в законите, регулиращи финансовите пазари и финансовия надзор (Закона за кредитните институции, Кодекса за застраховането, Закона за пазарите на финансовите инструменти и др.), които съдържат допълнителни административнонаказателни състави.

Тази многопластова правна рамка сочи, че административната отговорност е интегрирана във всички етапи на бюджетния процес и е функционално зависима от институционалната структура на финансовия контрол.

Системата на публичните финанси функционира чрез многопластов контролен механизъм, в който административната отговорност се реализира на основата на установени отклонения от бюджетната дисциплина. Тези отклонения може да бъдат установени в рамките на различни контролни производства.

Вътрешният контрол се осъществява от ръководителите на звената, разпоредители с бюджетни средства (чл. 7–10 ЗФУКПС). Той включва превантивни механизми за управление на риска, текущ контрол върху разходите, вътрешен одит. Констатациите от вътрешния контрол често са първото основание за ангажиране на административна отговорност.

Съгласно Закона за Сметната палата, СП осъществява одит на законосъобразност, съответствие и изпълнение. Нейните доклади имат *висока доказателствена стойност* при установяване на административни нарушения и са основание за санкции по ЗПФ или ЗДФИ. Както отбелязва D’Alterio (2025), външният одит е „стълб на системната отчетност“, който свързва правните норми с реалното поведение на институциите.

АДФИ осъществява последващ контрол и издава актове за установяване на административни нарушения (АУАН) при констатирани отклонения от финансовите правила. Нейните правомощия включват: налагане на административни наказания и съставяне на актове за начет при установени вреди.

Министерство на финансите упражнява методологически контрол и надзор върху качеството на финансовото управление, като неговите указания определят стандарти, чието неспазване може да бъде основание за санкции.

Контролните органи генерират информация за нарушения, а административната отговорност превръща тази информация в правни последици. Това взаимодействие гарантира:

- превръщане на нормите на финансовото право в реално приложими;
- възстановяване на законността чрез санкции;
- превенция на бъдещи нарушения чрез институционален натиск за спазване на правилата.

Организацията за икономическо сътрудничество OECD (2020) подчертава, че ефективната санкционна система е институционален гарант срещу „ерозия на отчетността“, което е особено съществено за публичните финанси.

IV. Връзка между административната отговорност и принципите на управление на публичните финанси по ЗПФ

Принципите на управление на публичните финанси, закрепени в чл. 4 ЗПФ, представляват основата на финансовата система и определят рамката, в която публичните средства се планират, разходват и отчитат. Административната отговорност играе важна роля в гарантирането на спазването на тези принципи, като осигурява правен механизъм за санкциониране на отклоненията от установените стандарти. В тази връзка връзката между принципите и санкционната система е функционална, системна и неизбежна: нарушенията на принципите поражда административна отговорност, а прилагането на административната отговорност укрепва действието на принципите.

Принципът на законосъобразност изисква всички участници в бюджетния процес да действат в съответствие с нормативно установените правила и процедури. Спазването на този принцип е основна предпоставка за стабилността на публичните финанси. Нарушаването му — чрез незаконосъобразно разходване на средства, неприлагане на контролни механизми или други отклонения — представлява административно нарушение и води до санкции по глава десета ЗПФ.

Административната отговорност, основана на строгото изискване за законност, има за цел да неутрализира вредните последици от неправомерни действия, но преди всичко има за цел да предотвратява повторемостта на подобни нарушения. Както отбелязва D'Alterio (2025), правната система на публичните финанси функционира като „институционална структура на законността“, в която санкцията изпълнява роля на коректив и стабилизатор.

Ефективността и ефикасността изискват публичните средства да бъдат използвани така, че да се постигне максимален обществен резултат с минимален разход на публични средства. Нарушенията на тези принципи могат да се проявят чрез:

- нецелесъобразни разходи,
- липса на предварителен или текущ контрол при разходването на средствата,
- неправилно планиране или отчетност,
- пропуски в управлението на риска.

ЗФУКПС изрично обвързва ефективността с вътрешния контрол и отговорността на ръководителите. Когато слабости в контролната среда доведат до неефективно разходване или нарушаване на финансовата дисциплина, административната отговорност се явява неизбежна последица.

Съгласно OECD (2020), единствено системи с ефективно наложени санкции могат да гарантират устойчиво подобряване на публичното управление, защото „без правна реакция ефективността остава декларативен принцип“.

Прозрачността и отчетността са фундаментални принципи на демократичното финансово управление. Те изискват:

- навременно публикуване на бюджетни документи⁹²;
- предоставяне на достоверна информация за финансовото състояние;
- изготвяне и представяне на периодични финансови отчети⁹³;
- проследимост на разходите и решенията.

Нарушаването на тези задължения представлява административно нарушение, тъй като застрашава публичния контрол, доверието в институциите и качеството на бюджетния процес. Европейската комисия (2024) подчертава, че прозрачността е много важна за фискалната устойчивост, а санкционните механизми са необходимо условие за нейното реално постигане.

Административната отговорност, в този контекст, укрепва отчетността, като изисква от разпоредителите да осигуряват достъпност и надеждност на финансовата информация. Липсата на отчетност или отказът за публикуване на данни често се санкционира именно с цел защита на обществения интерес.

⁹² Тона са документи съставяни през целия бюджетен цикъл: прогнозиране → планиране → приемане → изпълнение → отчет → одит, общо над 20 вида документи, предвидени в ЗПФ, ЗСП и специалните закони.

⁹³ Месечни:

- отчет за изпълнение на консолидираната фискална програма;
- отчет за държавния дълг;
- месечни отчети на разпоредителите с бюджетни средства.

Тримесечни:

- отчет за изпълнение на държавния бюджет;
- отчети на общините;
- тримесечни финансови отчети на бюджетните организации;
- отчети на публичните предприятия.

Полугодишни:

- междинен отчет за касовото изпълнение.

Годишни:

- годишен отчет за изпълнението на държавния бюджет;
- годишен отчет за изпълнението на общинските бюджети;
- годишен финансов отчет (ГФО) на бюджетните организации;
- годишни одитни доклади на Сметната палата.

Трите принципа — законосъобразност, ефективност и прозрачност — не действат изолирано. Те формират логическа структура, която се поддържа и гарантира чрез административната отговорност:

- Законосъобразността дефинира правилата, тъй като „обществено-политическият динамизъм ... не толерира пропуски в измерението „държава – гражданско общество“ и на практика създава механизъм за защита на различни групови интереси“ Мирчева, (2012:430-431);
- Ефективността обосновава рационалното използване на публични средства;
- Прозрачността осигурява обществена видимост и отчетност.

Административната отговорност функционира като интегративен механизъм, който превръща тези принципи от декларативни ценности в правно обвързващи стандарти. Както заключава OECD (2020), устойчивите публични финанси могат да съществуват само при „последователно прилагане на санкции за нарушения, свързани с управленските принципи“.

V. Административната отговорност като гаранция за устойчивостта на бюджетната дисциплина

Устойчивостта на бюджетната дисциплина е структурна предпоставка за финансовата стабилност на държавата и качеството на публичното управление. Тя предполага не само създаването на ясни финансови правила, но и тяхното последователно прилагане чрез контролни и санкционни механизми. Административната отговорност е съществен елемент в този процес, тъй като превръща нормативните изисквания в реално изпълними и санкционируеми задължения. Тя действа като гаранция, че нарушенията на бюджетните правила няма да останат без последици, а принципите на финансовото управление ще бъдат устойчиво прилагани.

Административната отговорност има ясно изразена превантивна роля: тя цели да предотврати нарушения, преди да са настъпили финансови щети или съществени отклонения от бюджетните цели. Наличието на ясни санкционни последици — напр. за неправомерно поемане на задължения⁹⁴, за неподаване на финансови отчети⁹⁵ или за неизпълнение на контролни функции⁹⁶ — стимулира бюджетните разпоредители да действат в рамките на установените правила.

Според ОИСР, OECD (2020) устойчивата бюджетна дисциплина изисква „постоянно присъствие на санкционни механизми, които ограничават рисковото или недобросъвестното поведение в публичния сектор“. Превенцията тук е институционализирана и не се основава на морални очаквания, а на конкретни санкционни последици, които имат възпиращ ефект.

⁹⁴ Чл. 94–100 ЗПФ — правила за поемане на ангажименти.

⁹⁵ Чл. 171 ЗПФ — отчетност и отчети.

⁹⁶ Чл. 14–18 ЗФУКПС — контролни функции.

Корективната функция на административната отговорност се активира при установяване на вече извършени нарушения. Тя цели:

- възстановяване на законността, което гарантира „балансирано взаимодействие ... и стабилно управление“ Мирчева, (2021:1014)]
- санкциониране на виновните лица]
- предотвратяване на повторемостта на нарушенията;
- укрепване на вътрешните контролни механизми.

В публичните финанси корективната функция е тясно свързана с институционалната конструкция на контрола. Сметната палата, АДФИ и вътрешните одитни звена идентифицират отклонения, а административната отговорност осигурява правна реакция. Както отбелязва Европейската комисия (2024), ефективните санкции са „централен елемент от фискалната рамка, без които устойчивостта на публичните финанси остава формален принцип“. Корективната роля не се изчерпва със санкциониране — тя включва и задължение за предприемане на мерки за поправяне на допуснатите слабости, напр. въвеждане на нови контролни процедури или ревизиране на вътрешните правила.

Административната отговорност допринася за институционалната устойчивост на финансовата система, като повишава отчетността на разпоредителите с бюджет и на длъжностните лица. Тя осигурява:

- ясно разпределение на отговорностите,
- механизми за търсене на отговорност при нарушения,
- реална санкционна реакция, която укрепва доверието в институциите.

Според D’Alterio (2025), ефективността на финансовото управление в ЕС зависи от „способността на държавните институции да реализират правна отговорност за отклонения от установените фискални стандарти“. Тази характеристика позиционира административната отговорност като елемент от системата на институционалната отчетност, а не като изолиран санкционен механизъм.

Фискалната устойчивост зависи от няколко основни фактора: предсказуемост, стабилност на бюджетните процедури, адекватно планиране, контрол и навременно коригиране на отклоненията. Административната отговорност влияе пряко върху всички тях.

- Тя предотвратява натрупването на нерегламентирани задължения или нецелеви разходи.
- Ограничава риска от финансови нарушения, които могат да компрометират бюджетните цели.
- Осигурява прилагане на фискалните правила, които поддържат макроикономическата стабилност.

Европейската комисия ЕК (2024) приема, че без ефективни санкционни механизми държавите не могат да гарантират дългосрочна фискална устойчивост, особено в условия на бюджетен натиск, инфлационни промени и външни икономически шокове.

Накрая, административната отговорност има значим обществен ефект: тя демонстрира, че публичните средства се управляват в рамките на ясни правила и че нарушителите носят последици. Това укрепва:

- общественото доверие в институциите,
- легитимността на публичните финанси,
- спазването на фискалните правила в дългосрочен план.

OECD (2020) посочва, че доверието е „стратегически актив“ на публичните институции, а санкционната система е основен инструмент за неговото поддържане.

VI. Проблеми, предизвикателства и перспективи

Административната отговорност в публичните финанси функционира в сложна институционална и нормативна среда, в която взаимодействат контролни органи, финансови правила и процеси на дигитализация. Макар нормативната рамка да е относително развита, практическото прилагане на административната отговорност продължава да среща системни проблеми. Тези дефицити влияят както върху ефективността на финансовия контрол, така и върху устойчивостта на бюджетната дисциплина. Същевременно се очертават ясни перспективи за реформа, съобразени с европейските практики и стандартите за модерно публично управление.

Въпреки нормативно определените правомощия на Министерството на финансите, Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, между тях често се наблюдават припокривания или липса на ефективен обмен на информация. Това води до:

- дублиране на проверки;
- непълни констатации за нарушения;
- забавяне в процесите по съставяне на АУАН или актове за начет;
- пропуски в проследяването на системни нарушения.

ОИСР OECD (2020) счита, че фрагментираните контролни системи подкопават институционалната отчетност и водят до „недостатъчно ефективно управление на риска“. Необходима е интегрирана контролна среда, при която данните от различни органи се обединяват, а констатациите се използват последователно в санкционните производства. У нас някои административнонаказателни разпоредби в ЗПФ и ЗДФИ са създадени в предходни регулаторни условия и не отразяват сложността на съвременните финансови операции или динамиката на цифровите процеси. Проблемите включват:

- относително нисък размер на глобите, който не постига възпиращ ефект;
- санкционни режими, които не правят разлика между техническо нарушение и значително отклонение;
- отсъствие на санкции за определени видове дигитални нередности (напр. манипулиране на електронни регистри).

Както подчертава European Commission (2024), модерната фискална рамка предполага „адекватни санкционни механизми, които съответстват на финансовите и технологичните

рискове“. Модернизацията следва да включва адаптиране на санкциите към риска, степента на обществена опасност и мащаба на финансовите последици. Дигиталната трансформация носи значителни ползи — автоматизирани отчети, електронни бюджети, системи за финансово управление — но създава и нови предизвикателства. Нарушенията вече не се ограничават до класически бюджетни отклонения. Нови рискове включват:

- неправомерни промени в електронни финансови системи;
- умишлено укриване на данни в цифров формат;
- заобикаляне на автоматизирани контролни механизми;
- липса на киберсигурност при обработката на финансови документи.

Съществуващите санкционни режими в ЗАНН и ЗПФ не винаги съответстват на спецификата на дигиталните злоупотреби⁹⁷. OECD (2020) отбелязва, че ефективната дигитална администрация изисква „правни модели, които да адресират технологичните рискове с подходяща санкционна тежест“. Ефективността на административната отговорност зависи от:

- съответствието между тежестта на нарушението и санкцията;
- реалната възможност санкциите да бъдат изпълнени;
- бързината и предвидимостта на процеса.

Перспективна насока за развитие на режима на административната отговорност е въвеждането на диференцирани санкции, които отчитат не само формалното осъществяване на административното нарушение, но и икономическата значимост на засегнатите публични средства, степента на настъпилата или потенциална вреда за бюджета, както и повторемостта и системния характер на нарушението. Подобен подход намира пряка опора в утвърдената практика на Съда на Европейския съюз, според която санкциите, налагани от държавите членки в области, обхванати от правото на ЕС, следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи (вж. решение по дело C-210/10 Kossowski, т. 38; решение по дело C-617/10 Åkerberg Fransson, т. 36). В този смисъл индивидуализацията на санкцията спрямо финансовия обхват и обществената опасност на нарушението представлява необходим елемент от принципа на пропорционалност, а не негово ограничаване.

В този контекст дигитализацията на финансовия контрол и отчетността създава предпоставки за качествено нов модел на превенция и санкциониране. Чрез внедряване на автоматизирани системи за откриване на рискови транзакции, алгоритми за анализ на отчетни данни и механизми за ранно сигнализиране при отклонения от утвърдените бюджетни параметри, се постига значително ограничаване на субективния фактор в контролната дейност. Подобна еволюция на административния контрол е съвместима с разбирането на СЕС, че държавите членки разполагат с процесуална автономия при прилагането на санкции, доколкото избраните средства гарантират ефективното прилагане на правото на Съюза и не правят упражняването на предоставените от него права

⁹⁷ Чл. 8–10 от Закона за Сметната палата; чл. 4–7 ЗДФИ. ЗАНН и ЗПФ нямат специализирани състави за цифрови финансови манипулации.

практически невъзможно или прекомерно трудно (решение по дело C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz*, т. 5; решение по дело C-312/93 *Peterbroeck*, т. 12).

На наднационално равнище Европейският съюз развива многопластова система за фискален надзор, която съчетава макрофискална дисциплина, структурен мониторинг и секторно регулиране. Тази система включва, *inter alia*:

- Пакта за стабилност и растеж като рамка за ограничаване на бюджетните дефицити и държавния дълг;
- Европейския семестър като механизъм за координация на икономическите и бюджетните политики;
- директиви и регламенти в областта на финансовата отчетност, одита и вътрешния контрол;
- въвеждането на зелени фискални стандарти чрез Европейската схема за търговия с емисии (EU ETS) и Механизма за въглеродна корекция на границата (СВАМ).

Тази нормативна и институционална рамка налага адаптиране на националните режими на административна отговорност към изискванията на европейския фискален надзор. Практиката на СЕС последователно подчертава, че при защита на финансовите интереси на Съюза държавите членки са длъжни да осигурят санкционни режими, които гарантират еквивалентност и ефективност спрямо нарушенията на националното и европейското финансово право (решение по дело C-68/88 *Commission v Greece*, т. 23; решение по дело C-213/19 *Commission v United Kingdom*, т. 102–104). Това предполага, на първо място, формулиране на общи критерии за определяне на тежестта на фискалните нарушения, позволяващи съпоставимост между държавите членки. На второ място, необходимо е синхронизиране на отчетните и контролни изисквания, така че нарушенията на финансовата дисциплина да могат да бъдат проследявани и оценявани и в трансграничен контекст. На трето място, следва да се осигури оперативна съвместимост между националните и европейските контролни и санкционни механизми, включително чрез ефективен обмен на данни и координирани контролни действия.

В този смисъл D'Alterio (2025) основателно подчертава, че задълбочаването на фискалната интеграция в рамките на Европейския съюз предполага изграждането на „правни инструменти, които да подкрепят съвместимостта между националната и европейската санкционна структура“. Практиката на СЕС потвърждава тази теза, като приема, че макар санкционната компетентност да остава предимно в националната сфера, тя следва да се упражнява в рамките на обща европейска правна логика, подчинена на принципите на пропорционалност, ефективност и защита на финансовите интереси на Съюза (вж. решение по дело C-105/14 *Taricco*, т. 37–39; решение по дело C-524/15 *Menci*, т. 40–46) (*CJEU*, 2015, *paras.* 37–39) и (*CJEU*, 2018, *paras.* 40–46)

Заключение

Административната отговорност заема значимо място в системата на публичните финанси, тъй като представлява правната гаранция за реалното действие на принципите на законосъобразност, ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност. Чрез нея държавата осигурява стабилност на бюджетната дисциплина, възпира финансовите нарушения и

укрепва доверието на обществото в публичните институции. Анализът показва, че административната отговорност не е изолиран санкционен механизъм, а функционален елемент от по-широка структура на финансово управление, която включва вътрешен и външен контрол, нормативно установени правила и институционална отчетност.

В условията на дигитална и екологична трансформация административната отговорност придобива нови измерения. Така например „данъчното облагане в областта на екологията представлява важен инструмент в съвременната финансова и икономическа политика, създавайки връзки между данъчното облагане и опазването на околната среда“ (Александрова (2025:101)), което изисква и съвременен нов подход към административното наказване. Развитието на електронните бюджети и автоматизираните контролни системи изисква адаптиране на санкционните режими към технологичните рискове. Екологичните политики на Европейския съюз, включително Европейската схема за търговия с емисии (EU Emissions Trading System – ETS) и Механизмът за въглеродна корекция на границата (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), поставят допълнителни изисквания към отчетността и контрола, което разширява обхвата на административната отговорност в сферата на зелените публични финанси. Фискалната интеграция в ЕС от своя страна налага хармонизиране на националните механизми с европейските стандарти за управление и контрол.

Идентифицираните проблеми и предизвикателства — фрагментирана координация между контролни органи, остарели санкционни модели, липса на специализирани състави за дигитални нарушения — изискват модернизация на правната рамка. Перспективите за реформа включват: засилване на превантивния ефект на санкциите, въвеждане на автоматизирани системи за контрол, по-тясна интеграция с европейската фискална структура и особено — развитие на санкционни механизми, съобразени с дигиталния и екологичния контекст.

В този смисъл административната отговорност е не само реактивен инструмент, но и стратегически фактор за постигане на устойчивост на публичните финанси. Тя гарантира, че финансовите ресурси се управляват прозрачно, целесъобразно и в съответствие с правото — условия, без които е невъзможно да се постигне дългосрочна фискална стабилност и качествено публично управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Aleksandrova, V. (2018). Electronic communication in the tax process. *Science Review*, 2(9), 37–41.
2. Aleksandrova, V. (2018a). Legal Aspects of Electronic Communication... *Knowledge-Based Organization*, XXIV(2), 140–144.
3. Aleksandrova, V., Krasteva, N., Kresnaliyska, G., Petrova, Y., & Baldzhiev, P. (2021). Municipalities' own revenue... *SHS Web of Conferences*, 92, 07003.
4. Avgouleas, E. (2015). *Governance of global financial markets: The law, the economics, the politics*. Cambridge University Press.
5. Cheshmedzhieva, M. (2020). Legal aspects of electronic communication and its regulation in the Administrative Procedure Code. *Current Issues in Administrative Law*, 62–70.

6. Cheshmedzhieva, M., & Mircheva, V. (2020). Administration of the Council of Ministers in the Republic of Bulgaria. *Studies in Humanities and Social Sciences*, 123–136.
7. Cheshmedzhieva, M., Mircheva, V., Pisarska, G., & Haydushka, E. (2021). Impact of globalization on the direct participation of citizens in local self-government in the Republic of Bulgaria. *B Globalization and its Socio-Economic Consequences*.
8. Cheshmedzhieva, M., Metodieva A. (2023). The Administrative Acts of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria. *International Journal of Education and Social Science*; Vol. 10 No. 2, 65
9. Court of Justice of the European Union. (1976). *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland* (Case C-33/76). ECLI:EU:C:1976:188.
10. Court of Justice of the European Union. (1989). *Commission of the European Communities v Hellenic Republic* (Case C-68/88). ECLI:EU:C:1989:339.
11. Court of Justice of the European Union. (1995). *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v Belgian State* (Case C-312/93). ECLI:EU:C:1995:437.
12. Court of Justice of the European Union. (2010). *Kossowski* (Case C-210/10). ECLI:EU:C:2012:338.
13. Court of Justice of the European Union. (2013). *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson* (Case C-617/10). ECLI:EU:C:2013:105.
14. Court of Justice of the European Union. (2015). Judgment of 8 September 2015, Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others (C-105/14), EU:C:2015:555.
15. Court of Justice of the European Union. (2018). Judgment of 20 March 2018, Luca Menci (C-524/15), EU:C:2018:197.
16. Court of Justice of the European Union. (2021). *European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (Case C-213/19). ECLI:EU:C:2021:734.
17. D'Alterio, E. (2025). Public finance law and public administrations: The shaping power of public finance in the European Union. Routledge.
18. Draganov, K. T. (2023). Отговорност за неизпълнение на административни задължения в областта на мерките срещу изпиране на пари. УНСС.
19. European Commission. (2024). Report on public finances in EMU 2023 (Institutional Paper 295). Publications Office of the European Union.
20. Goleva, V., & Mircheva, V. (2020). Constitutional and financial legal aspects of the state budget. *Economics & Law*, II(1), 16–42.
21. Horubski, K. (2022). Liability for violation of public finance discipline is a special form of administrative responsibility. *Studies in Public Law*.
22. Касарова, М. Н. (2003). Административнонаказателна отговорност за нарушения на Закона за обществените поръчки и Наредбата за възлагане на обществени поръчки под праговете. *Финансов контрол*, II(4), 5–14.
23. Mateeva, Zh. S., & Dimitrova, D. R. (2016). Административнонаказателна отговорност по новия Закон за обществените поръчки. В *Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката* (pp. 215–228).
24. McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., & Doyle, T. (Eds.). (2011). *Border management modernization*. World Bank Publications.
25. Metodieva A. (2023). Coercive Administrative Measures Applied in Financial Legal Relations According to Bulgarian Legislation. Adapting to Change Business Law insight from Today's International Legal Landscape. *ADJURIS – International Academic Publisher*, 172

26. Morris, N., & Salas, J. (2020). Administrative sanctions in tax enforcement: Comparative perspectives. *Journal of Tax Administration*, 6(2), 45–62.
27. OECD. (2020). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8c3-en>
28. Simeonov, I. (2006). Административнонаказателна отговорност по ЗКПО. Данъчна практика. Счетоводство. Финанси на фирмата, 2, 23–28.
29. Stoev, S. V. (1987). Административно-наказателна отговорност по Кодекса на труда. Профиздат.
30. Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*. Edward Elgar.
31. Tsenova, L. (2002). Що е административнонаказателна отговорност по данъчните закони. Данъчна практика. Счетоводство. Финанси на фирмата, 9, 9–11.
32. Vlaeva, D. (2005a). Административнонаказателна отговорност по ЗДДС. Счетоводство XXI, 5, 22–24.
33. Vlaeva, D. (2005b). Административнонаказателни разпоредби и имуществени санкции по ЗДДС. Счетоводство XXI, 7–8, 25–27.
34. Александрова, В. (2005б). Финансов контрол в сферата на публичните финанси. Икономика и управление, I(3), 22–31.
35. Александрова, В. (2008а). Контролът за законност в бюджетната сфера.сп. Икономика и управление, бр. 1, 25-37
36. Александрова, В. (2008б). The reform of the budget process in Bulgaria. *Scientific Research*, South-West University.
37. Александрова, В. (2008в). Реформата на бюджетния процес в Република България – проблеми и пътища за развитие. *Научни известия*, IV(1), 25–38.
38. Александрова, В. (2009). Нормативна уредба на бюджетно-финансовия контрол: исторически преглед. В *Човекът в историята* (pp. 365–388).
39. Александрова, В. (2012). Новите финансови регулации в ЕС и Р България. *Порівняльне правознавство*, 461–463.
40. Александрова, В. (2012а). Финансовият надзор и неговата най-нова регулация в ЕС и Р България. В *Право, управление и медии през XXI век* (pp. 150–157).
41. Александрова, В. (2012б). История на финансовия надзор. *Studia Iuridico-Historika*, I(1), 94–106.
42. Александрова, В. (2013). Създаване и развитие на приходната администрация в Република България. *Международна политика*, 1–2, 120–132.
43. Александрова, В. (2015). За правото на добра администрация (с Хр. Йорданова). *Право, политика, администрация*, 2(1).
44. Александрова, В. (2020). Електронната комуникация в данъчния процес. *Право, политика, администрация*, 7(2), 30–40.
45. Александрова, В. (2022). Отговорност за нарушения на финансовото законодателство. В *Международна научна конференция „Правото в XXI век – предизвикателства и перспективи“*, 13–14 октомври 2022 г., Юридически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 2, 165–177.
46. Александрова, В. (2024а). Проблеми на финансовоправната отговорност. в *Годишник на Катедра „Философски и политически науки“*, Година XIV/ 2024, Университетско издателство „Неофит Рилски“, Благоевград, 2024, ISSN 2683-0973 стр. 23-36

47. Александрова, В. (2025). Екологичното замърсяване и данъчното облагане. В: Сборник с доклади от научна конференция “Предизвикателства пред околната среда - екологични и правни решения“, Благоевград 2025 г.
48. Александрова, В., & Балджиев, П. (2020). Публичният дълг и неговата нормативна уредба. В Правото и бизнесът в съвременното общество (pp. 224–228).
49. Закон за административните нарушения и наказания, ДВ бр. 92/1969, посл. изм. ДВ бр. 109/2020.
50. Закон за вътрешния одит в публичния сектор. Обн. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006г., посл. изм. ДВ. бр.79 от 17 Септември 2024 г.
51. Закон за държавната финансова инспекция, ДВ бр. 27/2006, посл. изм. ДВ бр. 17/2024.
52. Закон за публичните финанси, ДВ бр. 15/2013, посл. изм. ДВ бр. 17/2024.
53. Закон за Сметната палата, ДВ бр. 12/2015, посл. изм. ДВ бр. 36/2023.
54. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, ДВ бр. 21/2006, посл. изм. ДВ бр. 85/2020.
55. Методиева, А. (2024) „Форми на проявление на административния договор в местната власт, Университетско издателство „Неофит Рилски“, Благоевград, 2024, ISBN 978-954-00-0383-2, стр. 176
56. Мирчева, В. (2012). Конституционно-правовые аспекты лоббизма. В: Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Збірник наукових праць, Львів–Київ: Львівський державний університет внутрішніх справ, 430-433.
57. Мирчева, В. (2012). Лобизмът - ефективен механизъм за защита интересите на гражданите. В: Науката, образованието и изкуството през 21-ви век, Годишник Том VI, I част, Благоевград: Съюз на учените в България, клон Благоевград, 272-281.
58. Мирчева, В. (2021). Служебното правителство в Република България. KNOWLEDGE – International Journal, Scientific Papers, Vol. 45.5, 1012-1017.
59. Чешмеджиева, М. (2013). Правото на защита в административно-наказателното производство. В Традиции, посоки, предизвикателства (pp. 502–511).

BIBLIOGRAFIYA

1. Aleksandrova, V. (2005b). Finansov kontrol v sferata na publichnite finansi. Ikonomika i upravlenie, I(3), 22–31.
2. Aleksandrova, V. (2008a). Kontrolat za zakonnost v byudzhethnata sfera. Ikonomika i upravlenie, 1, 1–??.
3. Aleksandrova, V. (2008b). The reform of the budget process in Bulgaria. Scientific Research, South-West University.
4. Aleksandrova, V. (2008v). Reformata na byudzhetniya protses v Republika Balgariya – problemi i patishta za razvitie. Nauchni izvestiya, IV(1), 25–38.
5. Aleksandrova, V. (2009). Normativna uredba na byudzhethno-finansoviya kontrol: istoricheski pregled. V Chovekat v istoriyata (pp. 365–388).
6. Aleksandrova, V. (2012). Novite finansovi regulatsii v ES i R Balgariya. Porivnyalnye pravoznavstvo, 461–463.
7. Aleksandrova, V. (2012a). Finansoviyat nadzor i negovata nay-nova regulatsiya v ES i R Balgariya. V Pravo, upravlenie i medii prez XXI vek (pp. 150–157).

8. Aleksandrova, V. (2012b). Istorija na finansoviya nadzor. *Studia Iuridico-Historika*, I(1), 94–106.
9. Aleksandrova, V. (2013). Sazdavane i razvitie na prihodnata administratsiya v Republika Balgariya. *Mezhdunarodna politika*, 1–2, 120–132.
10. Aleksandrova, V. (2015). Za pravoto na dobra administratsiya (s Hr. Yordanova). *Pravo, politika, administratsiya*, 2(1).
11. Aleksandrova, V. (2018). Electronic communication in the tax process. *Science Review*, 2(9), 37–41.
12. Aleksandrova, V. (2018a). Legal Aspects of Electronic Communication... Knowledge-Based Organization, XXIV(2), 140–144.
13. Aleksandrova, V. (2020). Elektronната komunikatsiya v danachniya protses. *Pravo, politika, administratsiya*, 7(2), 30–40.
14. Aleksandrova, V. (2022). Otgovornost za narusheniya na finansovoto zakonodatelstvo. V *Mezhdunarodna nauchna konferentsiya „Pravoto v XXI vek – predizvikatelstva i perspektivi“*, 13–14 oktombri 2022 g., Yuridicheski fakultet na Plovdivski universitet „Paisiy Hilendarski“, 2, 165–177.
15. Aleksandrova, V. (2024a). Problemi na finansovopravnata otgovornost. v *Godishnik na Katedra „Filosofski i politicheski nauki“*, Godina XIV/ 2024, Universitetsko izdatelstvo „Neofit Rilski“, Blagoevgrad, 2024, ISSN 2683-0973 str. 23-36
16. Aleksandrova, V. (2025). Ekologichnoto zamarsyavane i danachnoto oblagane. V: *Sbornik s dokladi ot nauchna konferentsiya “Predizvikatelstva pred okolnata sreda - ekologichni i pravni resheniya“*, Blagoevgrad 2025 g.
17. Aleksandrova, V., & Baldzhiev, P. (2020). Publichniyat dalg i negovata normativna uredba. V *Pravoto i biznesat v savremennoto obshtestvo* (pp. 224–228).
18. Aleksandrova, V., Krasteva, N., Kresnaliyska, G., Petrova, Y., & Baldzhiev, P. (2021). Municipalities' own revenue... *SHS Web of Conferences*, 92, 07003.
19. Avgouleas, E. (2015). *Governance of global financial markets: The law, the economics, the politics*. Cambridge University Press.
20. Cheshmedzhieva, M. (2013). Pravoto na zashtita v administrativno-nakazatelnoto proizvodstvo. V *Traditsii, posoki, predizvikatelstva* (pp. 502–511).
21. Cheshmedzhieva, M. (2020). Legal aspects of electronic communication and its regulation in the Administrative Procedure Code. *Current Issues in Administrative Law*, 62–70.
22. Cheshmedzhieva, M., & Mircheva, V. (2020). Administration of the Council of Ministers in the Republic of Bulgaria. *Studies in Humanities and Social Sciences*, 123–136.
23. Cheshmedzhieva, M., Mircheva, V., Pisarska, G., & Haydushka, E. (2021). Impact of globalization on the direct participation of citizens in local self-government in the Republic of Bulgaria. V *Globalization and its Socio-Economic Consequences*.
24. Cheshmedzhieva, M., Metodieva A. (2023). The Administrative Acts of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria. *International Journal of Education and Social Science*; Vol. 10 No. 2, 65
25. Court of Justice of the European Union. (1976). *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland* (Case C-33/76). ECLI:EU:C:1976:188.
26. Court of Justice of the European Union. (1989). *Commission of the European Communities v Hellenic Republic* (Case C-68/88). ECLI:EU:C:1989:339.
27. Court of Justice of the European Union. (1995). *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v Belgian State* (Case C-312/93). ECLI:EU:C:1995:437.

28. Court of Justice of the European Union. (2010). Kossowski (Case C-210/10). ECLI:EU:C:2012:338.
29. Court of Justice of the European Union. (2013). Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson (Case C-617/10). ECLI:EU:C:2013:105.
30. Court of Justice of the European Union. (2015). Judgment of 8 September 2015, Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others (C-105/14), EU:C:2015:555.
31. Court of Justice of the European Union. (2018). Judgment of 20 March 2018, Luca Menci (C-524/15), EU:C:2018:197.
32. Court of Justice of the European Union. (2021). European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Case C-213/19). ECLI:EU:C:2021:734.
33. D'Alterio, E. (2025). Public finance law and public administrations: The shaping power of public finance in the European Union. Routledge.
34. Draganov, K. T. (2023). Otgovornost za neizpalnenie na administrativni zadalzheniya v oblastta na merkite sreshtu izpirane na pari. UNSS.
35. European Commission. (2024). Report on public finances in EMU 2023 (Institutional Paper 295). Publications Office of the European Union.
36. Goleva, V., & Mircheva, V. (2020). Constitutional and financial legal aspects of the state budget. Economics & Law, II(1), 16–42.
37. Horubski, K. (2022). Liability for violation of public finance discipline is a special form of administrative responsibility. Studies in Public Law.
38. Kacarova, M. N. (2003). Administrativnonakazatelna otgovornost za narusheniya na Zakona za obshtestvenite porachki i Naredbata za vazlagane na obshtestveni porachki pod pragovete. Finansov kontrol, II(4), 5–14.
39. Mateeva, Zh. S., & Dimitrova, D. R. (2016). Administrativnonakazatelna otgovornost po noviia Zakon za obshtestvenite porachki. V Pravnata nauka i biznesat – zaedno za ustoychivo razvitie na ikonomikata (pp. 215–228).
40. McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., & Doyle, T. (Eds.). (2011). Border management modernization. World Bank Publications.
41. Metodieva A. (2023). Coercive Administrative Measures Applied in Financial Legal Relations According to Bulgarian Legislation. Adapting to Change Business Law insight from Today's International Legal Landscape. ADJURIS – International Academic Publisher, 172
42. Metodieva, A. (2024) „Formi na proyavlenie na administrativniya dogovor v mestnata vlast“, Universitetsko izdatelstvo „Neofit Rilski“, Blagoevgrad, 2024, ISBN 978-954-00-0383-2, 176
43. Mircheva, V. (2012). Konstitutsinno-pravovaye aspektay lobbizma. V: Porivnyalyne pravoznavstvo: suchasniy stan i perspektivi rozvitku. Zbirnik naukovih pratsy, Lyviv–Kiiv: Lyvivskyiy derzhavniy universitet vnutrishnih sprav, 430-433.
44. Mircheva, V. (2012). Lobizmat - efektiven mehanizam za zashtita interesite na grazhdanite. V: Naukata, obrazovaniето i izkustvoto prez 21-vi vek, Godishnik Tom VI, I chast, Blagoevgrad: Sayuz na uchenite v Balgariya, klon Blagoevgrad, 272-281.
45. Mircheva, V. (2021). Sluzhebnoto pravitelstvo v Republika Balgariya. KNOWLEDGE – International Journal, Scientific Papers, Vol. 45.5, 1012-1017.
46. Morris, N., & Salas, J. (2020). Administrative sanctions in tax enforcement: Comparative perspectives. Journal of Tax Administration, 6(2), 45–62.

47. OECD. (2020). OECD public integrity handbook. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8c3-en>
48. Simeonov, I. (2006). Administrativnonakazatelna otgovornost po ZKPO. Danachna praktika. Schetovodstvo. Finansi na firmata, 2, 23–28.
49. Stoev, S. V. (1987). Administrativno-nakazatelna otgovornost po Kodeksa na truda. Profizdat.
50. Torgler, B. (2007). Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis. Edward Elgar.
51. Tsenova, L. (2002). Shto e administrativnonakazatelna otgovornost po danachnite zakoni. Danachna praktika. Schetovodstvo. Finansi na firmata, 9, 9–11.
52. Vlaeva, D. (2005a). Administrativnonakazatelna otgovornost po ZDDS. Schetovodstvo XXI, 5, 22–24.
53. Vlaeva, D. (2005b). Administrativnonakazatelni razporedbi i imushtestveni sanktsii po ZDDS. Schetovodstvo XXI, 7–8, 25–27.
54. Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya, DV br. 92/1969, posl. izm. DV br. 109/2020.
55. Zakon za darzhavnata finansova inspektsiya, DV br. 27/2006, posl. izm. DV br. 17/2024.
56. Zakon za finansovoto upravlenie i kontrol v publichniya sektor, DV br. 21/2006, posl. izm. DV br. 85/2020.
57. Zakon za publichnite finansi, DV br. 15/2013, posl. izm. DV br. 17/2024.
58. Zakon za Smetnata palata, DV br. 12/2015, posl. izm. DV br. 36/2023.
59. Zakon za vatreshniya odit v publichniya sektor. Obn. DV. br. 27 ot 31 Mart 2006g., posl. izm. DV. br. 79 ot 17 Septemvri 2024g.

ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ НА ДОКУМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО ПРИ ЧИРПАНСКОТО ЗЕМЕТРЕСЕНИЕ⁹⁸

доц. д-р Петър Първанов, катедра „Финанси и отчетност“, Стопански факултет,
ЮЗУ „Неофит Рилски“

гл. ас. д-р Владислав Кръстев, катедра „Бизнес мениджмънт и маркетинг“,
Стопански факултет, ЮЗУ „Неофит Рилски“

гл. ас. д-р Благовеста Коюнджийска-Давидкова, катедра „Бизнес мениджмънт и
маркетинг“, Стопански факултет, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Резюме:

Настоящото изследване е посветено на популяризиране на архивни документи, свързани с доброволческата дейност в Република България след земетресението в Чирпан през 1928 г. Целта на изследването е публикацията е да популяризира доброволчеството в исторически аспект и да разкрие провежданите държавни политики. Методологията, която се използва в публикацията е анализ на архивни документи, свързани с доброволчеството при Чирпанското земетресение. Проучените документите от Централния държавен архив, фонд 1020К разкриват дейността на доброволците от страната и чужбина, както и средствата, които доброволците осигуряват⁹⁹.

Ключови думи: Чирпанско земетресение; доброволчество; нормативна регламентация;

⁹⁸ Тази статия е по проект „Доброволчеството в България – история, каузи и препоръки (Heroes) финансиран от Фонд „Научни изследвания“ (КП-06-Н80/10 – 15.12.2023 г.).

⁹⁹ Част от архивните документи ще бъдат публикувани онлайн на <https://heroesbg.eu>.

ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ НА ДОКУМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО ПРИ ЧИРПАНСКОТО ЗЕМЕТРЕСЕНИЕ

В съвременен аспект доброволчеството е добре изследвано. Десислава Алексова разглежда социално отговорните практики на доброволчеството в българския туризъм. Тя разглежда доброволческия туризъм като иновативен подход за изграждане на връзки между лица със сходни интереси и ценности. Според нея този вид туризъм насърчава съпричастност и развитие на добродетели, както и нови идеи за утвърждаване на устойчиви модели за местно и регионално развитие¹⁰⁰. Елена Бораджиева в своя текст, посветен на нагласите за доброволчески труд сред студентите, твърди, че те са положително настроени към този вид дейност и че той им дава възможност за практическо обучение¹⁰¹. Георги Бойков и др. разглеждат доброволчеството като междинно явление между организация и гражданска инициатива. Те представят ползите от доброволчеството, съпоставяйки практиката в България с тази в Европейския съюз. Разглеждат ползите от доброволчеството и стигат до извода, че то е полезна практика, която трябва все повече да се утвърждава¹⁰². Петранка Гагова и др. коментират нагласите за доброволен труд сред студентите по медицина по време на COVID-кризата. Те твърдят, че студентите са положително настроени към този вид труд и чрез него получават допълнителни знания и умения¹⁰³. Като цяло всички автори представят доброволчеството в положителен аспект.

Доброволческата дейност в Третата българска държава традиционно се свързва предимно с военни кампании, националноосвободителни движения, дейността на Българския червен кръст и противопожарните формирования. В историческата литература героичният, често милитаризиран образ на доброволеца доминира над други форми на

¹⁰⁰ Алексова, Д. Доброволчески туризъм – прилагане на социално отговорни практики в България. В: Дванадесета международна научна конференция „Иновативни стратегии за конкурентоспособен бизнес“, изд. на МВБУ, 2015.

¹⁰¹ Бораджиева, Е. Анкетно проучване за нагласите на студенти от специалност „Психология“ за упражняване на доброволчески труд. Диоген, 27(1), 2019.

¹⁰² Boykov, G., Petkova, P., Tomova, T., Kynchev, P., Mirchev, D., Stoyanova, D., Mersim, M., Sergieva, K., Radoykova, R. & Vylcheva, V. Volunteering: Between the Organization and the Citizens' initiative. Aspects, Benefits, Future. Postmodernism Problems, 2011, 1(1), pp. 147–156.

¹⁰³ Gagova, P., Nikolova, I., Varbanova, P. & Petrova, V. Student attitudes to participate in volunteer programs. Varna Medical Forum, 2021, vol.10, issue 2, pp. 465–471.

гражданска помощ и солидарност. Значително по-слабо изследвани остават проявите на доброволчеството при мирновременни кризи, каквито са природните бедствия и аварии, въпреки че те представляват съществено предизвикателство за държавата и населението през този период.

Именно в този контекст нормативната уредба от 1928 г. представлява важен и до голяма степен първообраз на институционализирано доброволчество при бедствия. Тогавашното законодателство, не само признава доброволците като легитимен ресурс, но и интегрира тяхната дейност в държавния механизъм за управление на кризи. Това бележи качествено нов етап в развитието на доброволчеството в България - от спонтанна гражданска инициатива към регламентирано участие в публични хуманитарни и възстановителни действия.

В този смисъл откритите архивни документи сформират липсващото звено в националната историография: те показват, че доброволчеството при бедствия не е чуждо на българското общество, а напротив - има традиции, които заслужават да бъдат осветени и оценени като част от културата на солидарност през Третата българска държава.

Бързицов¹⁰⁴ и Колев¹⁰⁵ разглеждат в патриотичен смисъл българските и руските доброволци, взели участие в Руско-турската война от 1877-1878 г. и Сръбско-българската война от 1885 г. В Царство България действа и Закон за попълване на войската, пограничната стража и жандармерията с доброволци, войници, граничари и жандарми, подофицери и офицери¹⁰⁶ от 1923 г. Н. Пиров се занимава с доброволците в пожарната команда и издава специално ръководство за тях¹⁰⁷. Същевременно съществуват и редица исторически извори, при които е невъзможно да се установят техните автори, описващи подвизите на българските доброволци от Македония и Одринско по време на Балканските войни. От изброената литература е видно, че в исторически аспект доброволчеството се свързва с героични подвизи, предимно във военизирани структури.

Спокойно можем да твърдим, че най-голямото природно бедствие, сполетяло държавата през 1928 г. е Чирпанското земетресение. Но макар и грандиозно по мащабите

¹⁰⁴ Бързицов, Д. Юнашките подвизи на руските доброволци в Сърбия, зверствата на башибозуците и пророчество за падението на Цариград, изд. „Бълг. знаме“, Сливен, 1881.

¹⁰⁵ Колев, Т. Българските доброволци в Сръбско-турската война 1876 година, изд. „Надежда“, Казанлък, 1896.

¹⁰⁶ Закон за попълване войската, пограничната стража и жандармерията с доброволци войници, граничари и жандарми, подофицери и офицери, изд. „Геогр. инст.“, София, 1923.

¹⁰⁷ Пиров, Н. Пожарно дело: Кратко ръководство за доброволци и пожарникари, изд. „Коджабашев“, Русе, 1930.

си събитие, което поставя нацията пред сериозно изпитание и държавата да организира доброволци, то проблемът в научната литература не е разглеждан. Именно такъв е предметът на настоящата статия - да постави началото на проучванията, свързани с Чирпанското земетресение, и да популяризира архивните документи, представящи темата.

Земетресенията през 1928 г. са три на брой: първото – на 14 април в 11:46 ч., което нанася най-тежки поражения в районите на Чирпан и Борисовград; второто – на 18 април в 21:24 ч., което е и най-силният трус; и третото – на 25 април в 11:26 ч., засягащо Пловдивски, Хасковски и Старозагорски окръзи¹⁰⁸. Земетресенията поразяват площ от около 16 000 кв. км и въздействат върху живота на над 450 000 души¹⁰⁹.

Нанесени са мащабни материални щети по сгради, пътища, мостове и друга инфраструктура. Разрушени или сериозно повредени са около 73 280 сгради, а над 80 000 ученици остават без училищни помещения. Последващите трусове продължават до 1930 г., което допълнително затруднява възстановителните дейности. Макар данните за загиналите и ранените да варират в източниците, установено е, че 107 души загиват, а над 1 000 са тежко ранени. Констатирани са значителни земни разкъсвания, като три села се налага да бъдат преместени на по-високи и безопасни места. Загубени са около 305 глави едър и 500 глави дребен рогат добитък¹¹⁰. Материалните загуби са оценени на 3 532 524 000 лв. за частни лица и 1 652 000 000 лв. за държавата¹¹¹ – стойности, които показват едно от най-тежките природни бедствия в историята на Третата българска държава. Веднага след земетресението царят пристига на място и организира доброволците. След това със справяне на последиците от земетресението са натоварени министърът на обществените сгради, пътищата и благоустройството Славейко Василев, министърът на железниците Найденов и министърът на търговията, промишлеността и труда Бобошевски, председателят на Народното събрание Александър Цанков, както и народни представители¹¹².

¹⁰⁸ Отчет за извършеното от 25 април 1928 г. до 1 ноември 1931 г., изд. „Държавна печатница“, С., 1931 г., с. 9.

¹⁰⁹ ЦДА, Ф. 1020к, оп. 1 а. е. 2, л. 18; Изложение за ЦДА, Ф. 1020к, оп. 1 а. е. 175, л. 4.

¹¹⁰ Изложение за подпомагане и възстановяване в земетръсната област от 14 април 1928 г. до 1 декември 1930 г. ЦДА, Ф. 1020к, оп. 1 а. е. 175, л. 4.

¹¹¹ Отчет за извършеното от 25 април 1928 г. до 1 ноември 1931 г., изд. „Държавна печатница“, С., 1931 г., с. 12.

¹¹² Пак там с. 147.

След преминаването на първоначалния шок първи мерки взема министър-председателят и министърът на МВР и МНЗ Андрей Ляпчев. Той се разпорежда за запазване на реда и веднага изпраща чиновници в пострадалите райони, както и трудоваци и работници. Военните помагат като предоставят палатки и всички работят, въпреки че злочестината става на Великден. Веднага след мерките на държавата се включват и доброволци от Червения кръст. Те раздават храна и материали на пострадалите и сформират граждански комитет¹¹³. Създава се Всенароден изпълнителен комитет, чрез който се изпращат палатки, храни, лекарства. Започват да събират помощи за засегнатите. На 18 април 1928 г. свикват всички благотворителни организации на събрание и избират комитет от 26 лица, който да отговаря за събирането на помощи¹¹⁴.

Държавата не оставя справянето с последиците от земетресението единствено в ръцете на обществени и благотворителни организации. Във връзка с бедствието Министерският съвет учредява Дирекция за подпомагане и възстановяване на земетръсната област (ДИПОЗЕ) през 1928 г., чиято основна задача е централизирана координация на възстановителните дейности в засегнатите райони. В рамките на тази структура работят и доброволци, като държавата поема техните пътни и дневни разходи, за да подкрепи участието им в спасителните и хуманитарните акции¹¹⁵. Съгласно Закона за подпомагане на пострадалите при обществени бедствия е предвидено и право на безплатен транспорт на материали и пътници по БДЖ, предназначен за нуждите на пострадалите. В първите седмици след трусовете помощта се концентрира върху осигуряването на минимално необходимите условия за живот – подслон, храна и медицинска грижа¹¹⁶. Организационната структура на ДИПОЗЕ включва: директор Константин Хаджи Стоянов, секретар инж. Апостол Гъдев и началник на контрола Стефан Парлапанов. Дирекцията официално започва своята дейност на 26 април 1928 г., като се превръща в първата специализирана държавна администрация, ангажирана с възстановяване след природно бедствие в България¹¹⁷.

¹¹³ Пак там с. 145.

¹¹⁴ Пак там с. 148.

¹¹⁵ ЦДА, Ф. 1020к, оп. 1 а. е. 2, л. 1.

¹¹⁶ Пак там, л. 2.

¹¹⁷ Отчет за извършеното от 25 април 1928 г. до 1 ноември 1931 г., изд. „Държавна печатница“, С., 1931 г., с. 168.

Агенцията осъществява дейност от 25 април 1928 г. до 1 ноември 1931 г. Освен предвидения бюджет са предоставени и помощи в размер на 100 000 000 лв. Ръоне Шарон им отпуска 45 000 000 лв. от Бежанския заем, а от репарационната комисия опрощават вноските на държавата за 1928 г. и 1929 г. в размер на 500 000 британски паунда. До 1930 г. от ДИПОЗЕ харчат 150 000 000 лв. и имат събрани суми в размер на 876 863 283 лв. като остават неоползотворени 140 000 000 лв. от дарения¹¹⁸.

За да се справи с бедствената ситуация държавата приема специален закон - Закон за подпомагане пострадалите от обществени бедствия (ЗППОБ)¹¹⁹. Това е първият подобен закон в Царство България, съгласно който при обществени бедствия Министерският съвет може да обяви извънредно положение като определя засегнатите места, кои от тях ще се подпомагат, мерките и времетраенето им. Обезпечават се прехраната и настаняването на пострадалите, нормират се цените и се използва труда на работници по нормирани цени. Не се събират данъци и глоби от пострадалите. Предоставя им се медицинска помощ, а сирачетата се отглеждат от държавата. Осигурява им се инвентар за живот. Правителството следи за изпълнението на мерките чрез министъра на МВР и МНЗ, който създава специален орган (чл. 1-3 от ЗППОБ). Текстът на чл. 4 урежда доброволчеството, а именно - за запазване реда и спокойствието както в пострадалите места, така и в други части на държавата, Министърът на МВР и МНЗ, освен наличните държавни и налични сили, може да си послужи с тези на частни лица, сдружения, кооперации и прочие. Върху МВР и МНЗ и създадения орган се съсредоточава контролът и насоката на всички, каквито и да било благотворителни начинания във връзка с общественото бедствие. Създава се специален фонд за средствата в Българска земеделска банка (БЗБ), в който се събират и частните, и обществените средства. Всички средства се изразходват от фонда като се създава специална комисия за контрол на средствата. Длъжностните лица носят наказателна отговорност до 10 години затвор за злоупотреба, а частните лица и доброволците, ако имат изгода, до 5 години затвор. Специално за земетресението от 14 април 1928 г. се създава Дирекция за подпомагане на пострадалите лица и населени места от земетресението през 1928 г., което представлява временно учреждение, подчинено на министъра на МВР и МНЗ. Служителите в тази дирекция се назначават от Министерския съвет, като им се предоставят 100 000 000

¹¹⁸ Пак там с. 3-4.

¹¹⁹ Обн., ДВ, бр. 20/28 април 1928 г.

лв. Всички помощи се освобождават от данък, мита и др. и се превозват безплатно (чл.5-18 от ЗППОБ).

От анализа на нормативната уредба и приложените държавни мерки за справяне с последиците от земетресението през 1928 г. могат да бъдат формулирани няколко съществени извода:

- Държавата институционализира управлението при бедствия чрез създаването на специален закон и координиращ орган, което представлява първият в българската история цялостен модел за кризисно администриране на природни бедствия.
- Министерският съвет и МВР и МНЗ се утвърждават като централни носители на изпълнителната власт в условията на извънредни ситуации, като им се предоставят широки правомощия за организация и контрол на мерките, а местните структури се превръщат в изпълнително звено на централната политика.
- Социалната функция на държавата е силно разширена, което личи от мерките за осигуряване на подслон, храна, здравни грижи, подкрепа за сираци и защита на най-уязвимите групи. Това свидетелства за ранна проява на социална грижа, адаптирана към кризисната ситуация в региона.
- Държавата активно регулира икономическите отношения в пострадалите райони, включително чрез нормиране на цени и труд и временно освобождаване от данъци и глоби, което има за цел да предотврати пазарни спекулации и социално напрежение.
- Доброволческата дейност е интегрирана в публичното управление, но в условия на строга държавна координация и контрол. Гражданските инициативи, частните сдружения и благотворителните организации са признати като партньор, но не и като самостоятелен субект на управление.
- Високата степен на отчетност и санкционен режим спрямо длъжностни лица и доброволци показва, че законодателят ясно е осъзнавал корупционния риск, присъщ на администрирането на значителни финансови ресурси в извънредни условия.

- Създаването на централизирана финансова структура за акумулиране, разходване и контрол на средствата (фонд към БЗБ) подпомага финансовата дисциплина и прозрачността при подпомагането на пострадалите.

В заключение може да се отбележи, че разглежданата нормативна рамка отразява висока степен на държавническа реакция и модерна за времето си управленска концепция за преодоляване на последиците от природното бедствие. Тя поставя основите на последващото развитие на институциите и политиките за защита на населението при бедствия и представлява ценен правно-исторически пример за взаимодействие между държавата и обществото в условията на национална криза.

Приети са и редица подзаконови нормативни актове, които регламентират дейността на Агенцията за справяне с щетите от земетресенията и работата на доброволците. Такъв акт е Наредбата за приходите и разходите на фонда за подпомагане пострадалите от обществени бедствия (НПРФППОБ)¹²⁰. Съгласно тази наредба към МВР и МНЗ се създава фонд за подпомагане пострадалите от обществени бедствия: земетресение, пожар, чума и др. Приходите в него са от държавни вноски, изборни учреждения, държавни служители, обществени учреждения и от чужбина. Всички приходи се внасят в БНБ и БЗБ, а на благотворителните организации се дава кочан с разписки като Червеният кръст събира отделно помощи. Средствата се изразходват за прехрана на пострадалите, покъщнина, подслон, продукти на нормирани цени, заплащане на работници, медицинска помощ, за сираци, инвентар, поправки и др. (чл. 1-7 от НПРФППОБ). Частните лица получават кочанни разписки за разходите си, а на доброволците им се заплащат разходите (чл. 33-34 от НПРФППОБ). Също така се създава и Правилник за отпускане на ипотечни кредити в Пловдив, Чирпан и Борисовград¹²¹, както и Наредба за приходите и разходите на пострадали от обществени бедствия¹²².

Посочените подзаконови нормативни актове допълват законовата рамка, като създават оперативен механизъм за финансиране и контрол на дейностите по възстановяване след земетресението. Наредбата за приходите и разходите на фонда за подпомагане на пострадалите при обществени бедствия регламентира в детайли фискалната и

¹²⁰ Обн. ДВ, бр. 42/25 май 1928 г.

¹²¹ Обн., ДВ, бр. 29/4 май 1928 г.

¹²² ЦДА, Ф. 1020к, оп. 1 а. е. 2, л. 8.

административната организация на помощите - от източниците на средства до тяхното целево разходване.

Учредяването на фонд към МВР и Министерството на народното здраве централизира финансовата политика, като приходите се акумулират в държавни финансови институции (БНБ и БЗБ) с цел да бъде гарантирана прозрачност и контрол. Включването на широк кръг дарители - държавни и обществени учреждения, частни лица и международни източници, отразява масовия характер на националната и международна солидарност с пострадалите региони. В същото време разпоредбите относно изразходването на средствата очертават приоритетите на кризисна защита: удовлетворяване на първостепенните жизнени потребности (подслон, храна, медицинска помощ), осигуряване на инвентар и трудово възнаграждение, както и защита на най-уязвимите групи, включително сираците. Специален акцент се поставя върху финансовото обезпечаване на доброволческата дейност чрез възстановяване на разходите на доброволците (чл. 34 от НПРФППОБ). Това представлява признание на доброволчеството като регламентиран и подкрепян елемент на публичната политика по управление на бедствия. Други подзаконовни нормативни актове, като например Правилникът за отпускане на ипотечни кредити, разширяват възстановителните мерки в посока реална реконструкция на засегнатите населени места и подпомагане на частните стопанства да възстановят нормалния си социално-икономически живот.

От представените законови и подзаконовни нормативни актове е видно, че държавата се заема със справянето с щетите от земетресенията изключително отговорно и на най-високо управленско ниво. Министерският съвет, чрез Министерството на вътрешните работи и Министерството на народното здраве, създава специална агенция, която да администрира дейностите по възстановяване на засегнатите райони. Регламентира се участието на доброволците и тяхната заинтересованост, като се гарантират правни и организационни условия за ефективно включване на гражданите в публични спасителни и хуманитарни инициативи.

В този контекст доброволчеството се институционализира като част от държавната политика за управление на бедствия, а не просто като спорадично проявление на гражданска солидарност и съпричастност. Държавата не само признава ролята на доброволците, но и я интегрира в официалната административна рамка, което е важен етап в развитието на гражданското участие в кризисни ситуации.

Предвиждането на наказателна отговорност за злоупотреба със средства и интереси утвърждава принципите на законност, отчетност и защита на обществения интерес в период на извънредни обстоятелства. Публикуването и популяризирането на архивните документи има значимо научно и обществено значение - както за обогатяване на историческото познание, така и за утвърждаване на доброволчеството при природни бедствия като ценен национален ресурс и траен елемент от българската култура на солидарност и съпричастност.

Библиография

1. Алексова, Д. Доброволчески туризъм – прилагане на социално отговорни практики в България. В: Дванадесета международна научна конференция „Иновативни стратегии за конкурентоспособен бизнес“, изд. на МВБУ, 2015.
2. Бораджиева, Е. Анкетно проучване за нагласите на студенти от специалност „Психология“ за упражняване на доброволчески труд. Диоген, 27(1), 2019.
3. Бръзицов, Д. Юнашките подвизи на руските доброволци в Сърбия, зверствата на башибозуците и пророчество за падението на Цариград, изд. „Бълг. знаме“, Сливен, 1881.
4. Колев, Т. Българските доброволци в Сръбско-турската война 1876 година, изд. „Надежда“, Казанлък, 1896.
5. Пиров, Н. Пожарно дело: Кратко ръководство за доброволци и пожарникари, изд. „Коджабашев“, Русе, 1930.
6. Писмо: До бившите доброволци от Македоно-Одринското опълчение и числящите се към него доброволци от отряда на Сливница и тия от партизанските отряди през войните в 1912 и 1913 г., изд. „Художник“, София, 1932.
7. Boykov, G., Petkova, P., Tomova, T., Kynchev, P., Mirchev, D., Stoyanova, D., Mersim, M., Sergieva, K., Radoykova, R. & Vylcheva, V. Volunteering: Between the Organization and the Citizens' initiative. Aspects, Benefits, Future. Postmodernism Problems, 1(1), 2011.
8. Gagova, P., Nikolova, I., Varbanova, P. & Petrova, V. Student attitudes to participate in volunteer programs. 10(2), 2021.

Библиография

1. Alexova, D. Dobrovolcheski turizam – prilagane na sotsialno otgovorni praktiki v Bulgaria. V: Dvanadeseta mejdunarodna nauchna konferentsiya “Inovativni strategii za konkurentosposoben biznes”, izd. na MVBU, 2015.
2. Boradzhieva, E. Anketno prouchvane za naglasite na studenti ot spetsialnost „Psihologiya“ za uprazhnyavane na dobrovolcheski trud. Diogen, 27(1), 2019.
3. Brazitsov, D. Yunashkite podvizi na ruskite dobrovoltsi v Sarbia, zverstvata na bashibozutsite i prorochestvo za padaniето na Tsarigrad, izd. „Balg. zname“, Sliven, 1881.
4. Kolev, T. Balgarskite dobrovoltsi v Srabsko-turskata vojna 1876 godina, izd. „Nadezhda“, Kazanlak, 1896.

5. Pirov, N. Pozharno delo: Kratko rakovodstvo za dobrovoltsi i pozharnikari, izd. "Kodzhabashev", Ruse, 1930.

6. Pismo: Do bivshite dobrovoltsi ot Makedono-Odrinskoto opalchenie i chislyashtite se kam nego dobrovoltsi ot otryada na Slivnitsa i tia ot partizanskite otryadi prez voynite v 1912 i 1913 g., izd. „Hudozhnik“, Sofia 1932.

PROMOTING DOCUMENTS RELATED TO VOLUNTEERING DURING THE CHIRPAN EARTHQUAKE

assoc. Prof. Petar Parvanov, PhD.

*Department of Finance and Accounting,
Faculty of Economics, South-west University "Neofit Rilski"*

chief Assist. Vladislav Krastev, PhD.

*Department of Business Management and Marketing,
Faculty of Economics, South-west University "Neofit Rilski"*

chief Assist. Blagovesta Koyundzhiyska-Davidkova, PhD.

*Department of Business Management and Marketing,
Faculty of Economics, South-west University "Neofit Rilski"*

Summary: *This study is dedicated to the promotion of archival documents related to volunteer activities in the Republic of Bulgaria following the Chirpan earthquake in 1928. The aim of the research and publication is to highlight volunteerism from a historical perspective and to reveal the state policies implemented at the time. The methodology used involves the analysis of archival documents pertaining to volunteer efforts after the Chirpan earthquake. The examined documents from the Central State Archive, fund 1020K, disclose the activities of volunteers from both domestic and foreign sources, as well as the resources they provided. Some of these archival materials will be published online.*

Keywords: *Chirpan earthquake; volunteerism; regulatory framework;*