

Фондация „Фридрих Еберт“
Институт за политически и правни изследвания

Дискусионен форум „Бъдещи лидери“

БЪЛГАРИЯ
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
Правно-икономически аспекти

Съставители и научна редакция
проф. д-р Емил Константинов и д-р Пенчо Хубчев

ГорексПрес
София, 2006

**Тази книга е издадена с финансовото съдействие на
Фондация „Фридрих Еберт“**

© Проф. д-р Емил Константинов – съставител, научна редакция, 2006
© Д-р Пенчо Хубчев – съставител, научна редакция, 2006

Издателска къща ГорексПрес, 2006

ISBN-10: 954-616-171-3

ISBN-13: 978-954-616-171-0

Diskussionsforum „Future Leaders“

**BULGARIEN IN DER
EUROPÄISCHEN UNION**

Wirtschaftsrechtliche Aspekte

Herausgeber und wissenschaftliche Redaktion
Prof. Dr. Emil Konstantinov und Dr. Pentcho Houbtchev

GorexPress
Sofia, 2006

**Dieses Buch erscheint mit der finanziellen Unterstützung
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

© Prof. Dr. Emil Konstantinov – Herausgeber, wissenschaftliche
Redaktion, 2006

© Dr. Pentcho Houbtchev – Herausgeber, wissenschaftliche
Redaktion, 2006

Verlagshaus GorexPress – 2006

ISBN-10: 954-616-171-3

ISBN-13: 978-954-616-171-0

СЪДЪРЖАНИЕ

Съвременният наднационален конституционализъм и конституционният контрол Проф. д-р Евгени Танчев	7
Президентската институция – проблеми и предизвикателства Доц. д-р Пламен Киров	27
Характеристика на наказаната престъпност Ген. майор Петър Василев	52
Борбата с престъпността и новият Закон за МВР Доц. д-р Валентин Недев	60
Правото на собственост според европейските стандарти Проф. д-р Емил Константинов	73
Икономиката на България в средносрочна перспектива: потенциални напрежения и макроикономическа политика Ст.н.с. I ст. д.ик.н. Гарабед Минасян	81
Предизвикателства на пазара на труда и политиката по доходите Ст.н.с. д-р Васил Цанов	93
Преструктуриране на предприятията – сравнителен анализ Ст.н.с. д-р Митко Димитров	112
Обхват на дейността на Разплащателната Агенция в България и изпълнение на ангажиментите в сектор „Земеделие преди и след присъединяването към ЕС Радослав Иванов	125

INHALTSVERZEICHNIS

Das moderne supranationale Verfassungsrecht und die verfassungsmäßige Kontrolle	
Prof. Dr. Evgeni Tantshev	7
Die Präsidenteninstitution – Probleme und Herausforderungen	
Doz. Dr. Plamen Kirov	27
Charakteristik der bestraften Kriminalität	
Generalmajor Peter Vassilev	52
Der Kampf gegen die Kriminalität und das neue Gesetz über das Ministerium des Innern	
Doz. Dr. Valentin Nedev	60
Das Eigentumsrecht gemäß den europäischen Standards	
Prof. Dr. Emil Konstantinov	73
Bulgariens Wirtschaft in mittelfristiger Perspektive: potenzielle Spannungen und makroökonomische Politik	
Dr. oec. Garabed Minassjan, Oberassistent	81
Herausforderungen des Arbeitsmarktes und der Einkommenspolitik	
Dr. Vassil Zanov, Oberassistent	93
Umstrukturierung der Unternehmen – vergleichende Analyse	
Dr. Mitko Dimitrov, Oberassistent	112
Umfang der Tätigkeit der Verrechnungsagentur in Bulgarien und Erfüllung der Verpflichtungen im Sektor „Landwirtschaft“ vor und nach dem Beitritt zur EU	
Radoslav Ivanov	125

СЪВРЕМЕННИЯТ НАДНАЦИОНАЛЕН КОНСТИТУЦИОНАЛИЗЪМ И КОНСТИТУЦИОННИЯТ КОНТРОЛ

Проф. д-р Евгени ТАНЧЕВ

I. Съвременният конституционен плурализъм

1. Правният и конституционният плурализъм

В глобалната ни съвременност конституционният плурализъм поставя предизвикателства пред правната теория. В настоящия доклад предлагам някои разсъждения относно съвместното съществуване и взаимодействие между няколко конституционни порядъка – националните конституции, европейската конституционна конструкция (все още под формата на неписана конституция) и наченките на световния конституционализъм.

Според позитивистичния метод в правото, включително в най-развитите му форми като доктрината за аутопоезиса, всички правни и конституционни системи са структурирани йерархично и разполагат с институции за разрешаване на конфликти в рамките на закона. Съдилищата защитават правата на човека, прилагат йерархията на правото, като отстраняват противоречията между разпоредбите в различните правни източници, и гарантират легалния монопол над насилието, който стои в основата на Веберовото определение за държавата. Либертарианците и правните минималисти прилагат каталаксията, за да потушат конфликтите в правната система. Без йерархична структура правните и конституционни системи се разглеждат като хаотични феномени или като аморфен конгломерат от правни норми.

Методите за структурирането на отношенията между международното, европейското и вътрешното право включват хармонизиране на ценностите чрез въвеждане на международни демокра-

тични стандарти (взаимно влияние, рецепция, трансплантация) и прилагане на международноправни инструменти на национално равнище чрез вътрешните закони, приемани от парламента, и подзаконовите актове на органите на изпълнителната власт.

Прилагането на решенията на Съда на европейските общности (СЕО) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) от страна на националните съдилища е още едно направление за прилагане на международните стандарти, особено в областта на правата на човека. В контекста на конституционализма европейската интеграция протича като отваряне на вътрешния конституционен ред на страните – членки на Европейския съюз (ЕС), чрез промяна на конституциите им, както и обединение на суверенитети и разделение на правомощия. Между различните нива на плурализъм изглежда се развиват поне три типа отношения. Многостепенното управление при конституционния плурализъм следва да се основава на търпимост, легитимация чрез общи ценности, контрапунктуализъм и йерархия между правомощията на различните нива конституционно управление.

През последните хилядолетия на човешката цивилизация еволюцията на правния плурализъм преминава през различни форми и степени на развитие. Дълго време той следва дуалистичното разделение, описано от Улпиан.¹ В много правни системи *ius civile* съществува едновременно с *ius gentium* или правото на народите. Международното и вътрешното право се развиваха в различни области на правния континуум, които по принцип не се сблъскаха, тъй като прилагането на международноправни разпоредби в националните правни системи на практика не съществуваше. Взаимното влияние между правните системи се осъществяваше главно чрез рецепция на правни модели и решения с помощта на заемки, при които отделните системи играеха ролята на донор и реципиент. С изключение на последните няколко века, в които международното право се развива чрез многостранни договори, през целия предишен период правният плурализъм следва дуалистичното разделение между множество монистични вътрешноправни порядъци и общо, но ограничено в регулативните си функции международно право. Глобализацията подпомогна диверсификацията и структурира норматив-

¹ Дигесты Юстиниана, Москва 1984, кн. I, титул I, 23

ните институти на международното право, за да улесни хармонизацията на различните сфери и на универсалните и регионални нива на международно сътрудничество. Правният плурализъм е изследван в немалка степен от правната теория и сравнителноправната наука.

Едно от най-удивителните събития в наше време е появата на многостепенния конституционализъм.

Съпоставен с правния плурализъм, конституционният плурализъм е много по-нов феномен, тъй като се заражда през последните десетилетия.

В рамките на по-малко от три века писаните конституции са монопол на националната държава, която се възприема като единствения правен субект, притежаващ, като еманация на суверенитета, правото да създава закони с върховна юридическа сила. Разбира се, националното конституционно право съществува паралелно с международното, което действа при зачитане на върховенството на националните конституции, макар принципът *pacta sunt servanda* да се е наложил необратимо в правната и политическата реалност след Втората световна война. С основаването на Европейските общности (ЕО) възниква нов транснационален правен ред с наднационален, директен, непосредствен и хоризонтален ефект спрямо правните системи на страните – членки на ЕО. На пръв поглед приматът на общностното право подкопава върховенството на конституциите на националните държави. Ала всъщност за първи път един супранационален правен ред постепенно придобива формалните характеристики на конституционна система, макар и все още основан върху неписана конституция. Европейската интеграция трансформира правния плурализъм, състоящ се в съвместно съществуване на национално и международно право, във взаимодействие на норми на различни конституционни нива. Първоначално то приема формата на взаимовръзка между неписаната конституция на ЕО, състояща се от редица разпоредби от учредителните договори на Европейските общности, някои основополагащи решения на СЕО, отделни норми на институциите на ЕО, от една страна, и писаните конституции на националните държави – членки на ЕО, от друга. От 60-те години на миналия век конституционният плурализъм включва правото на ЕО – което се намира отвъд правния дуализъм на международното и вътрешното право.

Терминът „глобален конституционализъм“ се употребява с много смислови значения в правната теория. В сравнителното право той нерядко се отнася до националните модели на конституционно управление за разлика от различните нива на конституционализация на управлението в съвременния свят.²

През последното десетилетие учените се занимават с един нов феномен или нов стадий в развитието на конституционализма.³ Глобалният конституционализъм се третира като структуриране и поставяне на различните нива на демократично управление, в конституционни рамки или ограничаване на властта на правни норми, които притежават изначално върховенство.⁴ Приматът на международното право, нарастващата роля на международни организации като Световната търговска организация (СТО), развитието на правните инструменти в областта на правата на човека на наднационално равнище се възприемат като различни нишки, оформящи канавата на глобалните конституционни начала, които слагат ограничения пред участниците в новото глобално управление. Макар тези феномени да наподобяват гарантиската функция на конституциите, би било преувеличено и опростенческо да се търси завършено прилагане на принципа за върховенство на правото, още повече при една зараждаща се неписана конституция. В наши дни всяко предложение за световна писана конституция би изглеждало утопично и илюзорно като предложението за Основен закон на Марс в научната фантасти-

² Най-добрите трудове в областта с анализ на тенденциите след BCB се откриват у T. Fleiner, *Five Decades of Constitutionalism*, in *Publications de l'Institut de Fédéralisme Fribourg, Suisse* vol. 5, 1999, 315 - 344; както и в *Ageing Constitution*, paper to the Conference *The Australian Constitution in Retrospect and Prospect*, Perth, 21-23 September 2001 от същия автор; статията на B. Ackerman *The Rise of World Constitutionalism*, *Virginia Law Review*, May 1977, № 83, 771-798.

³ Л.Ферайоли, *Отвъд суверенитета и гражданството. За един световен конституционализъм, Съвременно право*, 1995, кн.4,70-78

⁴ Една от най-добрите либерални дефиниции на конституционализма, която подчертава ролята на конституциите като рамка на управлението, се открива през втората половина на деветнадесети век в САЩ у John Potter Stockton "Конституциите са вериги, с които хората се привързват, докато са външаеми, за да не посегнат на живота си, когато полудеят.", J.E.Finn, *Constitutions in Crisis*, 1991, 5.

ка.⁵ В контекста на глобалното демократично управление международноправните стандарти са свързващото звено между националния и глобалния конституционализъм. И до днес интензитетът на правното обвързване и йерархичните структури е най-силно при националния конституционализъм, съществува при федерализма и е в процес на утвърждаване във връзката между конституцията на ЕС и конституциите на държавите-членки. Понастоящем глобалния конституционализъм осигурява съвместимост и прилагане на демократичните стандарти на национално ниво, но не притежава завършена йерархия от конституционни разпоредби. Глобализацията все още търси собствения си конституционен ред, а върховенството на закона и взаимодействието на глобалните стандарти и националната конституционна уредба все още се опират на принципа *pacta sunt servanda*. Важността на международноправните норми нараства заради факта, че те компенсират по-слабата обвързваща сила на зараждащия се супранационален глобален конституционализъм.⁶ Той се отразява на националните конституции, тъй като е предизвикателство пред ролята им на върховен израз на суверенитета. Той влияе на националното конституционно самоопределение в областта на самоуправлението, на формата на участие, на разпределението и представителството във властта. Чрез правните стандарти, установени с международните договори и с недоворните съглашения, зараждащите се глобални ограничения на управлението се транспонират в националните конституции като универсални критерии за конституционно управление.

⁵ Вж. CONSTITUTION FOR THE FEDERATION OF EARTH, с промените на The World Constituent Assembly в Troia, Portugal, 1991. В момента се разпространява по целия свят за ратификация от нациите и народите. Разпространението за ратификация се осъществява под указанията на the World Constitution and Parliament Association и the Global Ratification and Elections Network (wcpagren.org). World Constitution and Parliament Association 8800 West 14th Ave. Lakewood, Colorado 80215 USA; вж. K. S. Robinson, The Constitution of Mars, в The Maritans, HarperCollins, 1999.

⁶ В една своя скорошна статия М. Maduro говори за тристълбови конструкции на конституциите в национален и глобален контекст. М. Maduro, From Constitutions to Constitutionalism: A Constitutional Approach for Global Governance, Lead Paper to the Workshop Changing Patterns of Rights Politics: A Challenge to a Stateness?, Hamnse Institute for Advanced Studies, Delmenhorst, Germany, June, 2003, 9-12

Разширяването на конституционното управление на глобално ниво се свързва с концепцията за обществен (социеталния) конституционализъм - разширяването на обсега на регулация, което е една от основните тенденции в четвъртата генерация конституции. Общественият конституционализъм се занимава с нарастващия брой участници в политическия процес и поставя ограничения пред техните действия.⁷

Конституцията на ЕС надхвърля идеята, че конституцията е атрибут само на националните държави, и бележи нова фаза в конституционната цивилизация. За първи път в историята с писана конституция се създава от недържавно образуване.⁸ С нея човечеството навлиза в третия етап на конституционна цивилизация, когато конституционното управление се разширява извън националната държава.

В еволюцията на управлението и на конституционализма се откриват три ясни етапа. Човечеството е живяло хилядолетия в държави без конституции, които да конституират управлението, регулират осъществяването на властта и ограничат правомощията на управляващите. След Вестфалския мирен договор и особено след последните десетилетия на осемнадесети век, когато се приемат първите писани конституции, те се превръщат в монопол на националните държави в продължение на 3 века. Върховенството на правото се установява в писана конституция като правна форма за легитимно структуриране на власт, основана на върховенството

⁷ Вж. G. Teubner, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State – centered Constitutional Theory*, Stores Lectures 2003/2004, <http://www.jura.uni-frankfurt.de/teubner/.pdf>

⁸ За една удивителна критика на тезата за *no demos*, отразена в германското решение от Маастрихт, вж. J. Weiler, *The State "uber alles, Demos Telos and the German Maastricht Decision*, EUI WP RSC N95/19; Класическата триада на Йелинек като предпоставка за създаване на конституция – територия, нация и суверенитет – е преодоляна. Някои определения разширяват елементите на държавата, като добавят независимост, ефективно управление, признаване от другите държави, възможност за сключване на споразумения с други държави, държавен апарат, организирана икономика, определени територии на други държави, където живеят официалните им дипломатически представители, вж. LTA Seet Uei Lim, *Geopolitics: The Need to Reconceptualise State Sovereignty and Security in the Journal of Singapore Armed Forces*, 1999, www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/1999/Vol25_2/7.htm

на конституционните ограничения и поддържаща йерархията на правната и политическата система, за да осигури демократично управление и защита на правата на човека на национално ниво.

Недържавните образувания като ЕС и в недалечното бъдеще организации като СТО и/или ООН, основани върху договор между участващите суверенни национални държави с „отворена държавност“, ще установят върховенството на правото в писана конституция чрез съвместно съществуване и взаимодействие с националните конституции.

Конституционализмът на ЕС опровергава две примитивни заключения.

Това, че ЕС приема конституция, не значи, че той се превръща в държава или в пълнокръвен федерален съюз. Няма изгледи конституцията на ЕС и зараждащите се наченки на глобален конституционализъм да отбележат процес на отпадане на националните конституции. Вместо това глобалният конституционализъм и този на ЕС ще съществуват редом с конституциите на националните държави и ще станат възможни чрез националните конституционни и правни системи, а няма да ги заменят. Нещо повече, националните държави ще бъдат основните действащи лица в развитието на конституционния плурализъм и ще работят заедно с недържавните образувания.

Ако във формален план съвременният многостепенен конституционализъм обхваща норми с върховно значение, насочени към регулиране на основополагащите отношения между властта и свободата то в материлен план многостепенния конституционализъм се отнася до регулиране на глобален конституционализъм, развива се в две различни, но взаимозависими сфери според действащите лица в различните правни области:

- многостепенното управление;
- признаване и защита на правата на човека от националните и от супранационалните институции;
- системи за съдебен контрол, утвърждаващи върховенството на конституционните норми;
- формиране на принципно нови източници и форми на учредителна власт, излизащи извън, но с участието на националната държава.

2. Многостепенното управление в съвременния свят

Различните нива на политическо управление в наши дни могат схематично да се представят по следния начин. При конституционните демокрации съществуват няколко относително прости държавни форми в зависимост от степента на независимост на местните от централните власти.

В зората на ХХІ век модерната унитарна национална държава е представена от:

- централизирани национални държави с конституционно призната свобода на директно избрани органи на самоуправление;
- национални държави с висока степен на делегация на власт, изградена върху модерните изисквания от децентрализация и децентрализация на властта;
- национални държави, където вертикалното разделение на властта между централните и местните органи се допълва от различна степен на признаване на автономия, основана на етнически признак и културно разнообразие;
- модерните държави със сложно устройство, състоящи се от федерален съюз и държави-участници, които предлагат много-степенно управление с участието на две държавни образувания и където федерализмът преобладава над междуправителственото сътрудничество, включват:
 - традиционни федерални държави, основани на териториален или национален принцип, като САЩ, Германия, Австрия и т.н.;
 - класически федерални държави, основани на етнически и мултинационален признак - Швейцария, Канада, Белгия, Индия и т.н.;
 - делегиран федерализъм - Испания, Босна и Херцеговина, Обединеното кралство в началните си етапи и т.н.;
 - федерации - асиметрични или симетрични в зависимост от степента на равенство между участващите образувания.⁹

В зависимост от степента на разделение или обединение на техните суверенитети модерните съюзи между суверенни държави биват:

⁹ За повече подробности вж. R. Watts, *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups*, Working Paper, Queens University, Kingston, Ontario, 1998, 3; D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Univ. of Alabama Press, 1997

- конфедерации¹⁰;
- ЕС, който е повече от международна организация, но не е държавно образувание, има собствена територия, гражданство, но не и обединен по национален признак народ; в него държавите-членки и Съюзът обединяват суверенитетите си;
- митнически съюзи между държавите;
- международни организации, при които взаимодействието и управлението на суверенните държави е построено на междуправителствено ниво.

Европейската интеграция преди Маастрихт е безспорен триумф на функционализма, докато всички усилия да се изгради федерален съюз в Европа, започнали от древногръцката амфикитнония, бяха или временни, или обречени на провал. Договорът от Маастрихт бележи нови насоки, стигащи далеч отвъд функционалната интеграция, и представлява завръщане към първоначалните идеи на Жан Моне и бащите основатели.

Липсата на собствен демос и държавност на ЕС отправя предизвикателство не само към определението на Йелинек, но и към концепцията на Вебер за държавата като единствен легитимен монопол на насилието. Създаден като политически компромис на най-малкия общ знаменател, Договорът за конституция за Европа (ДКЕ), особено при провала на ратификацията на неподлежащия на референдум по своя обем документ, усилва евроскептицизма. Въпреки че в голяма степен ликвидира стълбовата структура на европейския интеграционен процес, обединението в сферите на досегашните втори и трети междуправителствен стълб не може да се идентифицира с легитимния монопол на насилието, както Вебер определя държавата.¹¹

Европейските учени предлагат различни конструкции, когато разглеждат ЕС от федерална гледна точка - Богданди говори за супранационална федерация¹², Уайлър го разглежда като федерация,

¹⁰ G. Malinverni, *The Modern Concept of Confederation*, Strassbourg, 1995.

¹¹ M. Weber, *Economy and Society*, Univ. of California Press, 1979; Вж. също G.F. Poggi, *The State, Its Nature, Development and Prospects*, 1990, 4.

¹² A. von Bogdandy, *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in The Light of The Amsterdam Treaty*, *Columbia Journal of European Law*, vol. 6, 27-54.

построена на принципа на толерантността¹³, а Пернис се занимава с многостепенното управление и конституционализма на ЕС.¹⁴ Разширяването поставя нови пречки пред управлението на ЕС, чиято институционална рамка е измислена за шест държави – членки, но се оказва неефективна при петнадесет, а още повече при двадесет и седем държави. Изглежда след провала на ратификацията на ДКЕ по-нататъшният успех на интеграцията ще представлява постепенна, но ясна трансформация на функционализма във федерализъм, а ЕС ще бъде типичен пример за интегративен федерализъм.¹⁵ В тази концептуална рамка можем да анализираме многопластовото управление в Европа и да открием три до четири нива на управление в унитарните национални държави: общинско, областно, централно управление и управление на ЕС. В Германия, Австрия, Белгия и Испания не се добавя механично още едно ниво на управление, а чрез вертикалното и хоризонталното разделение на властите се установява нова институционална рамка на федералните държави във федерална Европа.¹⁶

Във федералните страни – членки на ЕС нивата на управление включват: общинско, областно управление, управление на съставното образувание или на лендера, федерално управление и управление в рамките на ЕС. Всъщност взаимодействието между управлението на ниво ЕС и националните правителства, основано на принципите на гъвкавост (flexibility), пропорционалност и субсидиарност, е доста усложнено понастоящем и от него са се развили поне три метода – супранационален, междуправителствен и инфра-национален. Към тази схема някои прибавят плановете за регионализация и за създаване на Европа на регионите.

¹³ J. H. H. Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, in K. Nicoladis and R. Howse, eds, *Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the US and EU*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.

¹⁴ I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?*, *Common Market Law Review*, 1999, 703-705.

¹⁵ Вж. K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, *The American Journal of Comparative Law*, vol.38, 204-263.

¹⁶ Вж. F. Delperee, *Etats federal in Europe federal*, PUF, 1999.

3. Наднационално признаване и защита на правата на човека

Глобалните измерения на съвременното признаване и защита на правата на човека се състоят от различни нива, носители, кръгове от основни права и институции за защита.

Прегледът на съвременните измерения на правата на човека предполага следните правни порядъци и съответните съдебни системи, осигуряващи правна защита.

В конституционните демокрации, където върховенството на правото е установено, най-развита е националната правна и съдебна система за признаване и защита на правата на човека. В рамките на държавата правата на нейните граждани, на носителите на чуждо гражданство и на лицата без гражданство се признават и защитават от нейните институции. Естествено, заради връзките и лоялността си към страната на произход гражданите ѝ разполагат с по-широк кръг от права. Във федерациите конституциите уреждат два различни кръга права, а жителите и гражданите получават защита от федералните и от щатските съдилища в зависимост от вертикалното разделение на властите подсъдността.

За държавите – членки на ЕС, кодифицирането на свободите, утвърдени в продължение половин век в общностното право и разпоредбите на Хартата на основните права на ЕС и юриспруденцията на СЕО, се установява друг кръг основни права, принадлежащи на европейските граждани и защитавани от СЕО и от националните съдилища, пряко прилагащи директно общностното право.

Регионалната защита на правата на човека за гражданите на държавите – членки на Съвета на Европа, ратифицирали Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), се осигурява от възможността им да подават жалби срещу собствените си правителства пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Накрая, но не и последна по интензивност на защитата е универсалната международноправна система на признаване и защита на правата на човека, принадлежащи на всички човешки същества независимо от гражданството или местопребиваването им, както и от липсата на гражданство.

Многостепенната система на защита на човешките права се

състои от множество йерархични системи, които не формират хомогенно единство.

Най-общо диференциацията на кръговете от права зависи от определените юрисдикции на институциите. Макар в системата на човешките права да не съществува йерархия поради простата причина за интегралния характер на свободата, на национално ниво различните съдебни институции, които защитават гражданите от посегателства върху техните права, притежават йерархична структура. И все пак между националните и различните кръгове наднационални права на човека, които функционират като многостепенна легитимация на управлението, и съответните нива на тяхната защита съществуват определени хармонични взаимоотношения. В този смисъл в рамките на конституционния плурализъм между различните нива на управление и човешки права няма йерархия, а контрапунктен порядък.

Признаването и защитата на човешките права на определени нива на взаимодействие и управление отвъд националната държава се превръща в общ принцип на изходящата легитимност на наднационалния конституционализъм, като ефективността на многостепенното управление изисква и защита правата на човека, предотвратяване и преследване на техните нарушения.

В условията на конституционния плурализъм легитимацията следва много направления, а многостепенното управление извън националната държава води до множество от легитимации, които действат симултанно. При това общата картина не следва да се опростява излишно – нарастването на един метод за легитимация не трябва да се тълкува за сметка на друг. Също така не може да се очаква отслабването на един метод за легитимация да доведе до нарастването на другите.

Може би би било добре да се направи сравнение между концепцията на М. Мадуро за йерархията и контрапунктния конституционализъм и легитимацията при националния конституционализъм, конституционализма на ЕС и този на глобално ниво. В съвременните условия конституционният плурализъм е на етап, в който отделните конституционни системи на управление са достигнали различно ниво на йерархия. Най-слаб е глобалният конституционализъм, където различни течения маркират зараждащите се приоритети на управлението и на правния ред. При контрапунктния конституциона-

лизъм хармонизацията на различните нива на конституционализма следва да се осъществява по хармоничен начин. Хармонията обаче изисква известни предпоставки. Например паралелните мелодии в музиката трябва да се изпълняват в една тоналност, а не да се пеят акапелно или в канон. Йерархиите и легитимациите при националния, европейския и глобалния конституционализъм следва да се основат на консенсуса относно някои демократични ценности и не трябва да целят повторение на различните нива.¹⁷

Хетерогенността на различните методи на управление в ЕС изисква използван на различни средства за легитимация.¹⁸ Не трябва да се страхуваме, че като резултат ще се получат сложни и диференцирани легитимации. Европейското гражданство пък, което няма да разруши националното, се въвежда на неговата основа и съществува заедно с националното. Човешките права, признати на гражданите на ЕС, нямат за цел да нарушат правата им, предвидени в националните конституции, а да им дадат повече възможности.¹⁹ Ала многопластовото признаване и защита на правата на човека са може би най-стабилният легитимиращ фактор за наднационалното управление, улесняващ взаимодействието между раз-

¹⁷ За контрапунктния конституционализъм вж. M. Maduro, 'Europe and the Constitution: What if this is as Good as it gets?', in J.H.H. Weiler and M. Wind, eds., *Rethinking European Constitutionalism* (Cambridge, Cambridge University Press 2000). Also available at: <<http://www.umich.edu/~iinet/euc/PDFs/2002%20Papers/Maduro.PDF>>.

¹⁸ Вж. R. de Jonghe and P. Bursens, 'The Quest for more Legitimacy in the EU as a Multilevel Political System' (Paper for ECPR Congress in Edinburgh 28 March - April, 2003) available at: <<http://www.clingendael.nl/library/litlijst/litlst2004.1/European.integration.pdf>>

¹⁹ Да признаем, че гражданството на ЕС съществува въз основа на предпоставката за гражданство на една от страните-членки, автоматично означава директно участие на гражданите на ЕС и така създава входна легитимация, но това не следва да се разбира като по-ценно или като засягащо изходната легитимация на междуправителственото ниво, тъй като в националната държава то е построено върху директното участие на народа в изборите за управление. Така че заключението, че в ЕС трябва да преобладава един модел на легитимация, е малко подвеждащо. В рамките на различните методи за управление на ЕС ще преобладават и различни типове легитимация. Например, междуправителствената легитимация би се основала на индиректната, изходна легитимация, докато директната, входна легитимация би се развила по-ефективно на наднационалното, общностно и федерално ниво на интеграция.

личните органи на управление, които формират съвременния конституционен плурализъм.

II. Модели и форми на конституционен контрол

1. Модели на конституционен контрол

В съвременния свят контролът за конституционност на законите съществува в различни форми. Общото правило е той да се разполага извън законодателната и изпълнителната власт. Няма сериозни опити контролът за конституционност да се повери на изпълнителната власт, макар във Филадельфия някои от бащите основатели да са обмисляли създаването на Ревизионен съвет към Президента, а през 80-те години на миналия век в България е имало предложение да се създаде орган към държавния глава.²⁰

Усилията контролът за конституционност да се включи сред правомощията на законодателната власт са също така безсмислени, тъй като биха довели до парламентарен деспотизъм по подобие на конвента от 1793 г. при якобинския режим във Франция. Вместо да контролира легислатурата, контролът за конституционност би се трансформирал в мощно оръжие на законодателен контрол. Върховенството на конституцията би изгубило всякакво значение, тъй като би се разтворило във върховенството на законодателната власт.

Единственото възможно решение, общо за всички модели на контрол за конституционност, е поверяването на тази функция на съдилищата или създаването на специална институция извън традиционната съдебна власт, но не и възлагането на контрола на законодателната или на изпълнителната власт. Заслужава да си при-

²⁰ За щастие тези усилия не се увенчаха с успех, тъй като възлагането на контрола за конституционност на едно лице би довело без съмнение до еднолично управление. Добре се знае, че това правомощие е било изключителен прерогатив на абсолютните крале и диктатори, макар да е почивало на много специфична предпоставка. Само кралят е можел да контролира за конституционност, тъй като той е бил единственият човек, познаващ конституцията, а *raison d'etat*, монархическият суверенитет и върховенството на един човек, а не на закона, са били принципи на държавата.

помним обосновката на Ал. Хамилтън във „Федералистът“ и книгата на Александър Бикъл „Най-малко опасната власт“.

От времената на Русо и Бентам привържениците на народния суверенитет и законодателното върховенство все още спорят относно допустимостта и рационалността на поверяването на конституционния контрол на съдилищата. Според Дж. Бентам „Дайте на съдиите възможността да анулират актовете (законите) и така ще прехвърлите част от върховната власт от едно събрание, пряко което народът е имал поне някаква възможност за избор, към група хора, в чийто избор гражданите нямат ни най-малък дял“²¹.

Към този аргумент се добавят и становищата на онези, които изпитват особено удоволствие да сочат с пръст и да обвиняват съдиите в посегателство или узурпиране на законодателна и дори на учредителна власт, когато прогласяват нищожността на закон, противоречащ на конституцията. Като тълкуват основния закон, съдилищата развиват смисъла на конституционните разпоредби и така ги приспособяват към новите реалности.

Понякога съдилищата биват наричани независими генератори на политики, лидери на общественото мнение, арбитри в конфликтите между властите, катализатори на социална промяна и основните институции, които водят до „управление на съдебната власт“²².

Критиците на съдебния контрол за конституционност на законите обявяват Върховния съд за върховен законодател²³, свръхлегислатура²⁴, последна инстанция за разкриване на намерението на законодателя²⁵ и трета камара или постоянен конституционен конвент²⁶.

Според структурата на прилагането си контролът за конституционност бива дифузен (неконцентриран) и концентриран. При ди-

²¹ J. Bentham, A Comment on the Fragment of Government, London, 1974, 488.

²² The New American Political System, 1980, 17, A. Bickel, The Least Dangerous Branch, 229, H.J. Abraham, Freedom and the Court, N.Y., 1978, 6, R. Neely How Courts Govern America, New York, 1981, 12-19.

²³ A. Berle, The Three Faces of Power, 1967, 49.

²⁴ A. S. Miller, Judicial Activism and American Constitutionalism, in Constitutionalism, ed. J. R. Pennock, N.Y., 1979, 357.

²⁵ E. Corwin, The Constitution and What it Means Today, Washington, 1957, 252.

²⁶ L. Hand, The Bill of Rights, Harvard, 1957, 73.

фузната система съдебният контрол се осъществява от много институции, обикновено съдилищата, а при концентрираната система той е дело на една институция – съд или специален конституционен съвет.

Предварителният контрол за конституционност е единствената възможна форма в Петата френска република, докато в други страни като Австрия, Унгария и т.н. той се комбинира с последващ контрол.

Предварителният контрол за конституционност може да бъде само абстрактен, докато последващият бива абстрактен и конкретен.

Различните системи за конституционен контрол в съвременния свят се срещат в четири модела:

а) Американският модел на съдебен контрол се прилага в Япония, Норвегия, Дания, Бразилия, Аржентина, Чили, Хондурас, Гватемала и други латиноамерикански държави в периодите, в които имат демократични конституции. Контролът се осъществява от всички съдилища в рамките на съдебната власт.

б) Съдебният контрол може да се повери и на Върховния съд. Този модел е развит в конституционната система на Индия, Австралия, Конфедерация Швейцария, Ирландия, Канада, Южна Африка и др. Никой друг съд в страната освен Върховния не може да взема решения върху конституционособразността на даден акт. Обичайният аргумент за това е, че контролът за конституционособразност на законите е сложна дейност, която следва да е прерогатив само на съдии, които са добре обучени и имат голям опит.

в) Контролът за конституционност може да се съсредоточи и в специален съд - Конституционен съд. Тази система преобладава в Европа и сред най-добрите примери са Австрия, Германия, Италия, Испания, Португалия, Турция, повечето от конституционните демокрации в Централна и Източна Европа, независимите републики от бившия Съветски съюз и други. В Германия обаче има една интересна особеност. Концентрираният контрол за конституционност, упражняван от Федералния конституционен съд, не премахва докрай дифузния съдебен контрол. Конституционният съд има изключителното правомощие да ревизира федералните закони, докато всички останали германски съдилища упражняват съде-

бен контрол върху другите актове, които биха могли да противоречат на конституцията.

Всички конституции на новите демокрации вече са въвели конституционни съдилища. Даже конституциите на републиките от бившия Съветски съюз прилагат този модел и заменят с него комисиите за конституционна ревизия, създадени по време на перестройката на Горбачов, но оказали се неуспешен експеримент.

Моделът на Конституционния съд се появява първо в австрийската конституция от 1920 г. Това е първоначалната идея за концентриран и твърдо институционализиран съдебен контрол на прочутия европейски учен Ханс Келзен. Почти едновременно идеята се развива и в конституцията на Чехословакия от 1920 г. Преди края на Втората световна война обаче контролът за конституционност не оправдава очакванията на създателите на конституции. Конституционните съдилища са най-активни в разрешаването на спорове между федералните и местните власти. И тъй като авторитаризмът и тоталитаризмът са антиподи на правовата държава, конституционните съдилища процъфтяват едва в европейските конституции след Втората световна война.

Моделът на съдебен контрол от Конституционния съд си има особености, които го отличават от другите подобни модели.

Конституционните съдилища са извън системата на съдилищата, макар че се явяват специална юрисдикция в рамките на съдебната власт. В Европа на тях се гледа като на особен вид политически съдилища, призвани да пазят върховенството на конституцията, целостта на конституционното управление и да действат като най-висшия и краен пазител на човешките права.

Конституционните съдилища преглеждат всички актове на парламента, на президента и понякога нормативните актове на кабинета. Противоконституционността и несъответствието със законите на подзаконовите актове на държавната власт, както и тяхното нарушаване се контролират от специализирани административни съдилища в рамките на съдебната власт.

Конституционните съдилища разрешават споровете между различните клонове на управлението, произтичащи от хоризонталното и от вертикалното разделение на властта.

За разлика от Върховния съд на САЩ те разрешават противоречия в рамките на политическия живот, например относно резул-

татите от общи избори, относно валидността на парламентарния мандат, относно конституционността на дадена политическа партия, относно отказа на някой народен представител да положи клетва пред конституцията под предлог, че не е съгласен с някои от разпоредбите ѝ.

За разлика от американския съдебен контрол конституционните съдилища анулират съответния закон или частта от него, обявена за противоконституционна, и решението им има ефект *erga omnes*.

Някои конституционни съдилища имат правомощието да тълкуват конституцията.

Други пък компенсират липсата на втора камера на парламента в случаи на импийчмънт на президента, тъй като в някои от европейските страни народните събрания са еднокамарни.

Трети комбинират предварителния контрол с последващ съдебен контрол, след като актът влезе в сила (Унгария).

г. Контролът за конституционност може да се повери и на специално създадена политическа институция, която не е съд. Тази институция се разполага извън традиционните власти. Подобна уникална система на контрол за конституционност е очертана в конституцията на Петата френска република и с някои изменения функционира успешно във Франция от 1958 г. насам. Подобен модел обаче претърпява пълен провал в бившия Съветски съюз.

Conseil Constitutionnel е първата неохотна институционализация на контрола за конституционност във Франция, макар идеята да се прокаква още по време на Френската революция от абат Сийес. Диктаторски режими, идеи за парламентарно върховенство и народен суверенитет, водещ до плебисцитна демокрация, пречат на конституционния контрол цял век и половина след революцията.

Първоначално Conceil Constitutionnel се заражда като авторитарен инструмент на изпълнителната власт, като единствено президентът или премиерът имат право да искат ревизия на проектозаконите в парламента.

През 70-те години на миналия век една много важна конституционна промяна дава това право на определен брой членове на всяка от двете камари на парламента.

Друга важна стъпка се прави от самия Conceil Constitutionnel. В едно от своите решения той разширява обсега на конституцион-

ното съдържание, включвайки преамбюла на конституцията, в който намират място две ключови декларации за правата. Оттогава той се превръща в пазител на основните права и свободи.

д) Съвет на пазителите на Конституцията (Иран, 1979 г.)

Тази институция се създава с цел да защитава принципите на исляма и на конституцията и да избягва конфликтите между тях и законите, приемани от парламента (член 91). Съветът се състои от шестима представители на духовенството, които са „справедливи, вещи в ислямската юриспруденция и наясно с нуждите на времето". Те се избират от духовния водач на страната. (Струва си да се отбележи, че същият този водач според чл. 110 избира и най-високоставените представители на съдебната власт в страната). Още шестима правници от различни клонове на правото „сред мюсюлманските юристи" се номинират от Висшия съдебен съвет и се утвърждават от Събранието.

2. Форми на съдебен контрол от страна на конституционните съдилища

Според момента на прилагане може да бъде предварителен - преди законът да се приеме и да влезе в сила - и последващ - когато законът вече е публикуван и е станал действащо право. (Предварителен контрол съществува в Австрия, Франция, Португалия, Унгария и Румъния.)

Последващият конституционен контрол съществува в няколко вида:

Първият е инцидентният контрол, който се прилага по време на дела пред общите съдилища в САЩ, Швейцария, Гърция и Португалия.

Конкретен нормен контрол за конституционносъобразност се прилага по молба на общ съд, когато в процеса на висящо дело пред него той или е убеден в противоконституционността на нормата (чл. 100 на германската конституция), или има съмнения, които не са очевидно необосновани (Италия). Контрол за конституционност на конкретни норми се прилага в Германия, Италия, Австрия, Белгия, Гърция, България и други.

Абстрактен контрол за конституционност на правни норми се инициира независимо от конкретен правен спор от специално опре-

делени субекти - висши държавни служители, политически институции и др. (Швейцария, Австрия, Германия, Испания, Белгия, Португалия, България, Унгария, Румъния, Словакия и др.) Според конституциите на тези страни президентът, министър-председателят, определен брой депутати, върховните съдилища и генералните адвокати (главните прокурори) могат да сезират конституционната юрисдикция и да инициират абстрактен контрол за конституционност.

В някои европейски конституции се предвижда и конституционен контрол, основан върху индивидуални жалби на граждани. Общата предпоставка за това е жалбоподателят да има директен правен интерес и противоконституционният закон, правилник или действие да нарушават правата му. Контролът за конституционност може да разглежда законите, оспорени чрез индивидуална жалба, на процедурни и на материалноправни основания. (В Австрия това е предвидено в чл. 140, ал. 1 и 4 и чл. 144 на конституцията, в Германия в чл. 93 (1,4а) на основния закон, в Испания го наричат *recurso de amparo* и се предвижда в чл. 161 (1b) на Конституцията, а в Швейцария се говори за публичноправна жалба по чл. 84 от Федералния закон за съдебната власт. За подробности относно формите на съдебен контрол вж. Alexander von Brunnec, *Constitutional Review and Legislation in Western Democracies*, в *Constitutional Review and Legislation*, ed. Cr. Landfried, Baden-Baden, 1988, 219-263.)

ПРЕЗИДЕНТСКАТА ИНСТИТУЦИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Доц. д-р Пламен КИРОВ

Конституционната демокрация предполага разделение на властите между няколко относително независими един от друг титуляри, от които се изисква да си сътрудничат в съответствие с предварително установени процедури във формирането на волята на държавата. Стабилността на конституционната система, изградена върху принципа на разделение на властите, се осигурява преди всичко чрез механизмите за поддържане на равновесие между основните политически институции на държавата.

В желанието си да отхвърлят конституционното и политическото наследство на стария режим, създателите на конституцията от 1991 г. възприемат демократичните стандарти на световния конституционализъм и ги прилагат съобразно българските условия, при това не само поради непосредствените задачи на прехода към плуралистично общество и демократично управление, но и поради поуките от българската конституционна традиция след 1879 г. Конституционното развитие на България протича неравномерно и противоречиво, като се отличава с твърде рязък дисконтинуитет в политическите режими и формите на управление. В еволюцията на Търновската конституция преходът от конституционна монархия към парламентарно управление, при което политическата отговорност на министрите достига до такива размери, щото парламентът да е в положение не само да сваля едно правителство, но и да наложи свое ¹, остава незавършен. При действието на Търновската конституция монархическата институция формално заема и почти неотклонно запазва централното си място в политическия живот на

¹ Баламезов, С. Конституционно право, ч.1, С., 1948, с.173.

страната. Идеалите и ценностите на парламентарната демокрация се отличават съществено и от тоталитарния модел на народна демокрация, изграден върху принципите на единство на държавната власт и върховенство на Народното събрание.

В процеса на създаване на Конституцията от 1991 г. е налице стремеж към постигане на оптимален вариант на съчетаване на традиционните изисквания за демократичност и ефективност на системата за управление. В крайна сметка се стига до установяването на конституционен модел, при който се прави опит да се взаимстват някои от най-новите тенденции в развитието на парламентарния режим в Европа ².

В модерния конституционализъм разделението на властите функционира в условията на развит плурализъм, като политическите партии и публичността съществено модифицират проявленията на принципа, съдействайки за взаимодействието и сътрудничеството между субектите на учредените власти. Ролята на партийния механизъм в условията на парламентарното управление осигурява синхрона между парламента и правителството, което разполага с подкрепата на мнозинството в представителното събрание, и на основата на партийната дисциплина се гарантира трансформацията на държавната политика в законодателни актове. Партийното мнозинство доминира в парламента, а формираното от него правителство осъществява изпълнителната власт, която разполага с подкрепата на законодателното събрание. Въпреки че сближава и в значителна степен изглажда отношенията между законодателната и изпълнителната власт, които съставляват сърцевината на парламентаризма, партийният механизъм в условията на демократичен режим и конституционно ограничено управление не довежда до единство на държавната власт. Същевременно именно поради въздействието на партийния механизъм парламентарните системи на управление в Европа формират гъвкаво разделение на властите, което съществено се отличава от твърдия вариант на принципа, присъщ на президентското управление.

Многопартийността е естествен продукт на многообразието на социални интереси и политически програми, които съществуват

² Вж. Близнашки, Г. Парламентарното управление в България, С., 1995, с.35-36.

в гражданското общество. Конституцията забранява и не допуска срастване на държавни и политически структури, а също така превръщането на отделни политически идеологии и убеждения във висши ценности за обществото и държавата. Като изключва монополното положение на една партия, политическият плурализъм предотвратява срастването на партия и държава, както и всяка неограничена власт на държавна институция, личност или политическа партия. Основната функция на политическите партии като субекти на политическото представителство е да съдейства за формирането и изразяването на политическата воля на гражданите (чл.11, ал. 3 на конституцията). Равнопоставеността на партиите е начално условие за тяхната дейност и предполага еднакво третиране на всички партии, образувани и действащи при спазване на законите в страната.

В условията на парламентарното управление представените в законодателното събрание партии се разделят на управляващи и опозиционни в зависимост от това с какво доверие се ползват сред избирателите. Единствено избирателите посредством свободни, демократични и състезателни избори суверенно и окончателно решават коя политическа партия или коалиция ще има мнозинство в парламента в рамките на конституционно определения мандат. Съществуването на управляващи и опозиционни партии е нормално състояние на демократичния политически режим и в същото време основно изискване на политическия плурализъм. Приемането от всички политически субекти на демократичния алтернанс във властта означава, че всяка управляваща партия е готова да премине в опозиция, ако такава е волята на избирателите, а опозиционните партии в резултат на изборите се превръщат на свой ред в управляващи. Така материалното разделение на властите, което гарантира възможността за смяна в управлението чрез промяна на парламентарните мнозинства, осигурява отговорно управление. Ако всяка партия отчита обстоятелството, че не може да възпрепятства демократичния алтернанс, тя следва по необходимост като управляваща политическа сила да отчита разумните предложения на опозицията, докато опозицията следва да провежда отговорна политика, която съответства на националните интереси. Като възпира концентрацията на властта в един политически субект, материалното разделение на властите на управляващи и опозиция осигу-

рява гладкото функциониране на формалното разделение на властите между държавните органи, което е съобразено с резултата от волята на избирателите, изразен в общите парламентарни избори ³.

Конституцията на България изрично определя президента на републиката като „държавен глава“, при което тази формулировка е предпочетена пред определението „висше длъжностно лице в републиката“. Макар на пръв поглед разликата да е формална, конституционният статус на „държавен глава“ осигурява по-активна роля и по-голяма политическа свобода за участие в управлението, и то с оглед отстояване на висшите неизменни интереси на нацията. Така естествено се стига до заличаване на усеждането за чисто символичните представителни и церемониални функции на президента при парламентарното управление. Основният закон постановява, че президентът именно като държавен глава представлява Република България в международните отношения. Всъщност президентът символизира и представлява държавата и пред гражданското общество. Той като държавен глава е интегративен елемент от системата на държавния апарат – висш едноличен държавен орган, който черпи своя правен статус и своите правомощия пряко от конституцията. Президентът осъществява „държавна дейност“, което понякога води до характеризирането му като висш държавен служител ⁴. Разбира се, последното трудно би могло да се обоснове, доколкото държавният глава е политическа фигура, а не част от държавната администрация.

Президентът на републиката символизира единството на цялата държавна система, като същевременно с това не е носител на нито една от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. По силата на традицията в редица страни, където парламентарният режим е продукт на продължителна еволюция и постепенно преразпределение на властническите правомощия между държавния глава и правителството, президентът е обявен формално за титуляр на изпълнителната власт, но по същество е лишен от изпълнителни правомощия. Президентът на Република България дори чисто символично не е определен като шеф на изпълнителната власт и това отговаря както на духа на конституцията, така и на

³ Вж. Танчев, Е., Цит. съч., с. 303-304.

⁴ Вж. Спасов, Б., Цит. съч., с.16-17.

политическата практика. Особено внимание заслужава обстоятелството, че в националната конституционна система последователно е прокарано разграничението между функциите на държавния глава, от една страна, и тези на възглавяваната от Министерския съвет изпълнителна власт, от друга. В този смисъл президентът не може да се разглежда като номинален носител на изпълнителната власт, а още по-малко да се третира като някаква част от нея. Оттук обаче не следва, че държавният глава е лишен от каквато и да била реална власт. Всъщност правомощията му, предоставени от конституцията, са стриктно съобразени с неговото положение на държавен глава в контекста на парламентарната форма на управление. Чрез правни и политически средства той съдейства за ефективното взаимодействие на трите разделени власти и стимулира тяхната дейност за постигане на основните национални приоритети. При осъществяване на своите функции президентът следва активно да се стреми към постигане на компромис и единодействие между политическите сили с оглед стратегическите цели на държавата.

В теорията и политическата практика понякога се правят опити за отделяне на самостоятелна „президентска власт“, която не само да се обособи от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, но и да се постави над техните титуляри. Неприемлива е трактовката, че президентът възглавява цялата държавна система, че стои на върха на държавната пирамида, че се възвисява над трите разделени власти⁵. В действителност президентът взаимодейства с всяка от трите власти, но това не го поставя над тях, доколкото последното би влязло в противоречие изобщо с принципа на разделение на властите като основен конституционен принцип. Законодателната, изпълнителната и съдебната власт не са в никакъв случай в йерархическа зависимост от президента на републиката.

В новите конституционни системи на държавния глава се отглежда важна стабилизираща функция, доколкото по силата на своето положение той е основен национален интегриращ фактор. Тенденциите в развитието на функциите на държавния глава се

⁵ Вж. в този смисъл Близнашки, Г. Парламентарната система на управление в България В: Парламентарна демокрация, С., 1996, № 1, с.7 и Друмева, Е. Конституционно право, С., 1998, с.398.

свързват с осигуряването на дългосрочните интереси на страната, докато изпълнителната власт, която се задвижва от енергията на политическите партии, поема и носи отговорността за текущата политика на държавата. При това положение държавният глава застава „над битката“, като на него се възлага или поне се очаква да бъде гарант за конституционния ред и арбитър в националния политически живот, който осигурява нормалното функциониране на институциите.

През последните няколко десетилетия определянето на функциите и правомощията на президента се оказва ключов фактор за промяна в съотношението законодателна-изпълнителна власт. В най-голяма степен това е направено при прехода от парламентарно към полупрезидентско управление⁶. Конституцията на Република България, без да променя системата на парламентарното управление чрез институцията на държавния глава, дава възможност на президента да играе активна роля в гъвкавата конфигурация на разделените власти и да оказва собствено политическо влияние, което при конкретни ситуации е в състояние да моделира функционирането на парламентарния режим.

В конституционната теория с основание се поставя въпросът какъв е характерът на властта, упражнявана от държавния глава при парламентарното управление, доколкото той не е титуляр на нито една от трите разделени власти. В този контекст се обосновава тезата за съществуването на самостоятелна и обособена „президентска власт“, която се определя като „неутрална“, „нулева“, „морална власт“. Тази идея представлява опит да се намери мястото на институцията държавен глава, като тя се постави наред или дори над титулярите на трите власти и в същото време се превърне в своеобразен център за тяхното свързване и за представителство на нацията като цяло. Така конституционната доктрина обосновава съществуването на още една власт, наречена „неутрална власт“, която се олицетворява от държавния глава. Идеята за неутралната власт се предлага за първи път от известния конституционалист и теоретик на либерализма Бенджамен Констан през 1815 г. Изградена в контекста на конституционната монархия,

⁶ Вж. Дюверже, М. Полупрезидентският режим (Шах на царя), С., 1995, с.19, 29.

неговата концепция ⁷ за разделението на властите надживява условията и времето си, за да се възпроизведе и в съвременните образци на модерното парламентарно управление.

Бенджамен Констан обявява разграничението между изпълнителната власт, която е отговорна пред парламента, и неприкосновената кралска власт за ключ към цялата политическа организация. Държавният глава не е церемониална фигура извън системата на трите власти, а титуляр на самостоятелна четвърта власт. Неутралната власт на монарха му позволява да поддържа равновесието между институциите и конституционно установеното разделение на властите. Тя е призвана да възстановява нарушения баланс между законодателната, изпълнителната и съдебната власт, като ги връща в конституционните предели, създадени от учредителната власт. По този начин тя има защитен характер и въздига държавния глава в гарант за конституционното управление – формула, която намира израз и във френския конституционализъм, включително в конституцията на Петата френска република от 1958 г. Неутралната власт не е заинтересована от елиминирането на никоя от учредените власти или от унищожаването на някоя от тях от останалите ⁸. Посредничеството на държавния глава осигурява взаимното разбирателство и съгласуваността между различните титуляри. Неутралната власт според Констан поставя краля в положението на арбитър, който предпазва конституционната система от сътресения, породени от конфликтите между институциите и борбата им за надмощие. Действията на неутралната власт не са насочени към потискане на разногласията и плурализма. Тя се намесва не с деспотични, а с конституционни средства. В случаите, когато противоборството на учредените власти създава опасност за конституционното управление, държавният глава разрешава конфликтите между законодателната и изпълнителната власт чрез поставяне в действие на колективната отговорност на правителството или разпускане на парламента.

Развитието на арбитражната функция на държавния глава във френския конституционализъм утвърждава президентската инсти-

⁷ Вж. Constant, B. *Political Writing*, Cambridge, 1993, p. 185-187.

⁸ В своето учение Б. Констан разграничава пет власти като отрежда на двете камари на парламента самостоятелна роля.

туция при републиканизма като гарант за спазването на конституцията. Политическото посредничество е инструмент за преодоляване на кризи, за изглаждане или преодоляване на противоречията между законодателната, изпълнителната и съдебната власт за постигане на компромиси между представителите на политическите институции⁹. В юридически план арбитражната функция във Франция се осъществява чрез президентските обръщания към нацията, чрез правото на вето и провеждането на референдуми.

Традиционната роля на държавния глава при парламентарния режим, описвана най-точно с кратката формула „царува, но не управлява“, се свързва с необходимостта да се търси и постига единство в многообразието на демократичния режим, при който управлението на държавата се предоставя на сменящите се партийни мнозинства в парламента. В динамичния и крайно противоречив политически живот, отличаващ се с изострени социални конфликти, съвременната конституционна теория и политическа практика проявяват стремеж да се въвеждат институционни фактори за стабилност, постоянство и приемственост. Показателни за това са както търсенията, насочени към укрепване на парламентарния режим във Франция след края на Втората световна война и особено при подготовката на конституцията от 1958 г., така и резултатите от конституционните реформи от седемдесетте години на двадесети век в някои европейски държави, които извършват преход от авторитарни диктатури към парламентарна демокрация. Конституциите на редица страни съдържат разпоредби, предназначени да дадат определена характеристика на арбитражната функция на държавния глава. Член 5 на конституцията на Република Франция постановява, че президентът на републиката осигурява със своя арбитраж нормалното функциониране на публичните власти, че той е гарант за националната сигурност, за целостта на територията, за спазване на споразуменията на общността и на международните договори. Този текст дава определена представа за правното и политическото положение на президента на Франция, но в същото време остава неясна същността на неговата арбитражна функция. Положението в Гърция е подобно чл. 30 на гръцката конституция определя, че президентът на републиката е „арбитър на управление“.

⁹ Вж. Танчев, Е. Цит. съч., с. 292-293.

ето“. Испанската конституция в чл. 56 като обявява краля за държавен глава и символ на единството и постоянството на държавата, също го провъзгласява за арбитър, който осигурява редовното функциониране на институциите. Въобще идеята за арбитражната роля на държавния глава се проектира в текста на редица конституции и на републики, и на монархии, без обаче достатъчно ясно да са посочени средствата за осъществяване на този арбитраж ¹⁰.

Арбитражът на френския президент често пъти се разбира като осъществявано от него ръководство в сферата на изпълнителната власт, ако не на цялата държава. Съществува и разбирането, че чрез арбитражната му функция президентът се издига над всички политически сили и институции, за да гарантира в конституционните рамки нормалното функциониране на публичните власти ¹¹. Тези виждания се оспорват обикновено от позицията на принципа на народния суверенитет – единствен арбитър може да бъде само народът, като неговият арбитраж се осъществява чрез избори или чрез референдуми. Други възражения акцентират на това, че ако президентът действително е само арбитър, той неминуемо е обречен на пасивност, докато неговата роля във френския конституционен модел е да бъде активен ръководител. Както показва политическата практика на Петата френска република, президентите по-скоро се стремят да бъдат ръководители, отколкото арбитри. Въобще съдържанието на арбитражната функция на държавния глава се разбира и описва по твърде различни начини от субектите на политическия процес, поради което тя е обект на остри критики в конституционната теория. Най-честите упреци, които се отправят срещу арбитражирането, са свързани с неговата неопределеност и двусмисленост ¹². Подобни критики имат сериозна аргументация, доколкото се основават на разнопосочни концепции за съдържанието на арбитражната функция, с които се свързват и различни по характера и обема си правомощия на държавния глава.

¹⁰ Вж. Спасов, Б., Конституционно право на Република България, С., 2002, с.176-182.

¹¹ Вж. Крутоголов, М.А. Президент французской республики, М., 1980, с. 54.

¹² Относно възраженията срещу арбитражната функция на държавния глава, вж. Демишель, А. М. Пикемаль, Институты и власть во Франции, М., 1977, с.58-60.

Концепцията, която надделява в политическия живот на Франция и получава окончателен официален израз в конституционните промени от 1962 г., разглежда арбитража в смисъл на „преценка, действие, власт да се вземе решение“¹³. Държавният глава при известна промяна на конфигурацията в публичната власт става водач на нацията, превръща се във върховна политическа инстанция, която взема окончателни решения.

Концепцията, която има традиционен характер, свързва арбитража на държавния глава изключително с неговата неутрална позиция над партийните и институционни спорове и противоборства, откъдето намесата му в политическите събития е допустима преди всичко тогава, когато конфликтът придобива висока интензивност и са застрашени конституционните основи на демократичното управление. В този случай ефективността от намесата на държавния глава зависи преди всичко от неговия личен авторитет и стил на политическо поведение, отколкото от предоставените му конституционни правомощия. Именно тази концепция, която стои по-близо до класическата идея за неутрална власт и не допуска произволни интерпретации в авторитарна посока, намира известно отражение в действащата българска конституция¹⁴. Конституцията не определя пряко държавния глава като арбитър, нито самата арбитражна функция е формулирана изрично в текста на основния закон. Крайните възгледи, които приемат арбитражната функция на българския президент като изцяло определяща конституционния статус на държавния глава, не могат да бъдат подкрепени. Независимо от това трябва да се приеме, че арбитражната функция намира своята проекция в редица важни правомощия на президента на републиката. Специфичната интегрираща функция на държавния глава, намерила място в конституционната повеля да „олицетворява единството на нацията“, е естествената позиция, от която президентът осъществява ролята на арбитър. Без изрично да визиращ арбитража, осъществяван от президента, конституцията от 1991 г. го характеризира като стабилизиращ, балансиращ и омилотворяващ политическите страсти фактор посредством предоста-

¹³ Вж. Pretot, М., *Institutions politiques droit constitutionnel*, Paris, 1969, р. 657.

¹⁴ Вж. Близнашки, Г. Цит. съч., с.22.

вените му правомощия в сферите на трите разделени власти.

Концепцията за „неутралната власт“ на президента не е в състояние да обоснове поставянето на държавния глава над титулярите на разделените власти. Ибо за неутрална власт в случая може да се говори само условно, и то доколкото президентът не е част от никоя от трите класически власти и поначало е равно отдалечен от тях. Неговият арбитраж се осъществява чрез взаимодействие със субектите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, при което президентът посредничи помежду им и при необходимост ги помирява, за да се възстанови нормалното състояние на техните отношения. Държавният глава е овластен да осъществява възпиращо влияние, без да е в състояние да управлява непосредствено страната.

В конституционната теория е разпространено разбирането за предимно моралния характер на властта, която президентът на републиката осъществява¹⁵. Тази теза се подлага на критика на фона на политическия по своята същност инструментариум, с който президентът въздейства върху държавните институции и общо в политическия процес. Високият му авторитет и широката подкрепа сред обществото са от изключително значение при осъществяване на конституционните правомощия и политическите послания, които отправя. В същото време цялата президентска власт е политическа по своето съдържание и предназначение. Политическата власт на държавния глава намира своя най-пряк израз в конституционното правомощие, намерило място в чл. 98, т. 2 на конституцията, да отправя обръщения към народа и Народното събрание. При това обръщенията са самостоятелни актове, които оказват силно въздействие върху общественото мнение, като техният ефект се мултиплицира значително чрез средствата за масова информация. Правото да отправя обръщения е силно средство в инструментариума, с който разполага президентът. То без съмнение му осигурява широка възможност за активно участие във формирането на общата политика на държавата.

Арбитражът, осъществяван от държавния глава, може да бъде определен по-скоро като политически арбитраж, въздействащ с политически средства и засягащ сферата на висшата политика в

¹⁵ Вж. Близнашки, Г. Цит.сч., с.24.

страната. Възможностите за институционален арбитраж са значително стеснени от конституцията, доколкото президентът не може по своя преценка да разпуска парламента, да назначава правителството, да прави промени в него, както и да прекратява дейността му. Той не може да „заобиколи“ Народното събрание и да се обърне пряко към народа, като постави важен според него въпрос на национален референдум. Политическият арбитраж придава активен характер на „неутралната власт“ на държавния глава. Изобщо „неутралитетът“ на институцията може да бъде силно моделиран от личността на президента. В едни случаи може да е налице висока активност по всички значими проблеми на вътрешната и външната политика и засилен диалог с останалите институции, докато в други пасивността ще накара президента да върви след събитията и ще сведе ролята му до чисто символична и церемониална. Конституцията на България предоставя и двете възможности. Коя ще бъде реализирана зависи от президента.

Политическият арбитраж се обосновава с непосредствената демократична легитимност на държавния глава, произтичаща от прекия избор от народа. Прекият избор стабилизира институцията и я превръща във фактор на постоянство и приемственост в политическия живот на страната. Материална гаранция за тази конституционна позиция на държавния глава е неговият твърдо фиксиран петгодишен срок на пълномощията (чл. 93, ал. 1 от конституцията), който е по-дълъг от мандата на останалите политически институции – парламент и правителство. От тези позиции президентът на републиката е в състояние да призовава държавните органи и политическите партии към спазване на конституционните „правила на играта“.

Същевременно значението на прекия избор на държавния глава от народа не трябва да се абсолютизира, тъй като в България не са налице предпоставките за евентуална трансформация на парламентарното управление в полупрезидентски режим ¹⁶. В конституционната система на републиката не са предвидени елементи на дуалистична изпълнителна власт. По-специално президентът на републиката не е овластен да председателства заседания на правителството, а освен това не разполага нито номинално, нито реално с класическото правомощие да назначава и освобождава от

¹⁶ По този въпрос вж. Дюверже, М. Цит.сч., с. 62-74.

длъжност министрите, както не е в състояние да прекратява едностранно дейността на ползващото се с доверието на парламента правителство. При създаването на конституцията се вземат достатъчно мерки, за да не се допусне държавният глава да действа вместо другите власти. Всъщност ясното и категорично разграничение на функциите на президента на републиката от тези на правителството е необходимо условие за съществуването на парламентарно управление ¹⁷.

Арбитражната функция на президента се свързва и с качеството му на политическа фигура. Държавният глава не е деполитизиран държавен орган, доколкото издава актове със съществени политически последици, прави изявления и обръщения с важно политическо значение ¹⁸. В същото време президентът не е департизиран и по силата на чл. 95, ал. 2 от конституцията е въведена само забрана да участва в ръководството на политическа партия или коалиция. Поначало в практиката на преките президентски избори винаги бива избран кандидат, издигнат от определена политическа сила. Да се олицетворява единството на нацията, от друга страна, не означава, че президентът трябва на всяка цена да бъде политически „стерилен“ и действията му да отговарят на политическите интереси и симпатии на всички избиратели. Това не само е невъзможно практически, но то не отговаря и на заложеното в конституцията разбиране за същността и ролята на президента като активна фигура, участваща във формирането на вътрешната и външната политика на страната. В същото време основният закон възлага на президента да олицетворява единството на нацията, като изпълнението на това изискване няма само декоративен, външен и престижен характер. Държавният глава дължи активни усилия, насочени към укрепване на държавността и обединяване на нацията около принципите и ценностите, заложили в конституцията, а също така за неотклонно преследване и постигане стратегическите цели на държавата и обществото ¹⁹.

¹⁷ Вж. Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление, С., 1999, с.110.

¹⁸ Вж. Решение № 25 на Конституционния съд от 21.12.1995 г. по к.д. № 27/95 г. (обн., ДВ, бр.6 от 19.01.1996 г.).

¹⁹ Вж. Пенев, П. Президентът олицетворяващ единството на нацията В: Съвременно право, С., 1996, № 4, с.9.

Няма конституционна забрана президентът, като всеки български гражданин, да членува в политическа партия. В същото време прерогативите му на държавен глава модифицират и налагат, макар и неформални, ограничения на това негово конституционно право. Президентът не може да бъде подчинен на конкретна партийна програма, а още по-малко да работи за осъществяване на тази програма, както и за постигане на теснопартийни цели и интереси. Наистина, той е свързан с партията или коалицията, която е издигнала или подкрепила кандидатурата му в изборния процес, но тази обвързаност не може да създава за президента никакви конкретни императивни задължения. Със своите изявления и действия държавният глава трябва да обединява нацията, а не да я разделя по партийен признак.

Влиянието на президента на републиката върху политическия процес може да варира, като конституционната схема на управление при една или друга политическа конфигурация динамично се изменя в определени граници. Това зависи преди всичко и най-вече от състоянието на основните политически партии и общото съотношение на силите им в политическите институции.

Президентската институция съсредоточава широк кръг от функции и разполага с конституционни правомощия в сферите и на трите разделени власти. Функциите на държавния глава могат да се систематизират в три големи групи: традиционни функции, свързани с представителството на държавата, както вътре в страната, така и в международните отношения; функции на политически арбитраж, свързани с посредническата роля в политическия процес и осигуряване на сътрудничество между държавните органи; функции по отбраната, националната сигурност и кризисното управление на страната.

Конституцията на Република България от 1991 г. изгражда твърде специфичен, но заедно с това сполучлив и съобразен с националните особености хибриден модел на управление, в който преобладават елементите на парламентарната система. Относителната тежест на президента на републиката в разделението и сътрудничеството между политическите институции може да се променя в относително широки граници в зависимост от съотношението на политическите сили. Независимо от това държавният глава не осъществява своя самостоятелна държавна политика и не е в състоя-

ние да наложи такава политика на субектите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. В същото време той има широки възможности за участие и влияние при осъществяването на държавното управление. Политическата практика без съмнение ще обогатява представата за функциите на президента и ще го утвърждава като институционален център и балансиращ фактор в националния политически живот.

В Конституцията на Република България президентските обръщения и послания в качеството им на политически по своето съдържание актове имат неограничен предмет. Те се отправят по собствена инициатива на президента, като най-общо са обвързани с неговите конституционни функции и правомощия. Въпреки широките възможности за политическо въздействие, съдържащи се в обръщенията и посланията, българските президенти сравнително рядко прибегват до тях. Досега не се е установила трайна конституционна практика за използване на това силно правомощие на държавния глава. В парламентарната практика у нас е възприето отправяне на обръщение към народа от страна на президента при полагане на конституционната клетва пред Народното събрание. Когато встъпват в своя мандат, президентите заявяват публично вижданията си за основните задачи, стоящи пред обществото и държавата, както и ценностите и принципите, които ще определят съдържанието на упражняваните от тях правомощия. Няма пречка в обръщенията към Народното събрание да се включват и предложения за приемане на определени закони, без това, разбира се, да представлява по същество законодателна инициатива. Така се подсказва необходимостта от законодателна интервенция на парламента и се стимулира нейното предприемане. С обръщение може да се обяви публично програмата на служебно правителство, когато такова е назначено от президента, а също така да се отправи към Народното събрание предложение за налагане на вето по законопроект, който все още не е приет и се придвижва в законодателната процедура. Естествено, всеки президент внимателно отчита съотношението на политическите сили в парламента, както и подкрепата им в обществото, за да прогнозира евентуалните последици от своите обръщения и послания. Засега не може да се приеме, че българските президенти са овладели напълно и използват това ефективно средство за въздействие върху политическия процес.

Президентът на републиката участва в заключителната фаза на законодателния процес. Конституцията в чл. 98, т. 4 предоставя на държавния глава изключителното правомощие да обнародва законите. По силата на чл. 88, ал. 3 от конституцията това става с публикуване на техния текст в Държавен вестник не по-късно от петнадесет дни след приемането им. В петнадесетдневния промулгационен срок, определен за обнародване от президента на приет от парламента закон, държавният глава може съгласно чл. 101, ал.1 от конституцията мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано. Връщането на закона обратно в парламента на практика осъществява конституционното право на президента да иска повторно обсъждане, като по този начин се дава възможност на Народното събрание да преосмисли заетата от него позиция. По същество на президента се предоставя правото на отлагателно вето, което, след като бъде упражнено, може да бъде преодоляно от парламента чрез абсолютно мнозинство (чл.101, ал.2 от конституцията). Повторно приетият от Народното събрание, т.е. потвърденият текст на закона се обнародва от президента в седемдневен срок от получаването му в канцеларията на държавния глава.

Самото вето на практика е юридическа техника за спиране и оспорване на закона, преди да е влязъл в действие ²⁰.

След като законопроектът е приет на две четения по предвидения в конституцията и правилника на парламента ред, той се превръща в закон. В него е закрепена законодателната воля на Народното събрание. С подписа на председателя на парламента се удостоверява автентичността на приетия закон. Подписването не е акт на утвърждаване на закона, а има за цел да удостовери, че законът е приет и има точно това съдържание, под което стои подписът на председателя на Народното събрание. В този вид законът се изпраща на държавния глава. Задължението на президента да обнародва приетия закон възниква, след като законът постъпи в президентската канцелария. Да обнародва закона или да го върне за ново обсъждане президентът би могъл само след като получи официално подписания автентичен текст.

²⁰ Вж. Близнашки, Г. Функции на президентската институция В: Правна мисъл, С., 1992, № 3, с.8.

Правото на президента на републиката да върне гласувания от Народното събрание закон за ново обсъждане, т.е. да наложи вето, поставя някои въпроси, свързани със законодателния процес и по-конкретно с неговите фази. В конституционната теория се застъпва разбиране, според което промулгацията не е елемент на законодателния процес, защото законопроектът се превръща в закон само и единствено с акта на гласуването му от парламента²¹. Би следвало да се възприеме друго виждане, доколкото без извършването на действия по обнародване приетият от парламента акт не може да произведе правни последици на закон, да влезе в сила и да обвърже своите адресати със задължението да му се подчиняват. Промулгацията не е просто техническо действие по оповестяване и узнаване на закона, а има характера на волеизявление, от което настъпват правни последици законът влиза в сила. Поради това промулгацията е неразделна и заключителна фаза от цялостния законодателен процес. В нея държавният глава е активен участник.

Още в юридическата си теория Тома Аквински разкрива предназначението на промулгацията на законите. Той обосновава възгледа, че промулгация по отношение на нормите на естественото право, както и когато нормативните актове се приемат в присъствието на тези, които ще ги изпълняват, не е необходима. В тези случаи промулгацията не е същностен елемент на закона и предпоставка за неговото действие. Но като се позовава на римските юристи, той твърди, че законите са установени само тогава, когато те са промулгирани. Това е така, защото законите налагат управление чрез принуда върху правните субекти. Затова, за да придобие законът задължителна сила, която му е присъща, той трябва да бъде прилаган от хора, които се управляват чрез него. Такова приложение може да се осъществява след като те бъдат уведомени чрез промулгация. Ето защо промулгацията е необходима, за да може

²¹ Според застъпваното мнение законодателният процес е само процедурата по създаването на закона, превръщането на законопроекта в закон. Той приключва в момента, в който народните представители гласуват на второ четене законопроекта. Именно гласуването е актът, чрез който законопроектът става закон. Какво следва по-нататък, след като е създаден вече законът, не е част от процеса на неговото производство. Вж. Стойчев, С. Конституционно право, С., 2002, с. 413- 414.

законът да придобие задължителна сила ²².

Конституционната уредба от 1991 г. е в съзвучие с посоченото разбиране за същността на обнародването и още в глава първа „Общи начала“, съдържа изричен текст. Член 5, ал. 5 от конституцията изрично постановява, че всички нормативни актове, в това число и законите, се публикуват, при което те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок.

При промулгацията на закона президентът на републиката го оценява по форма и съдържание. Той може да не възприеме решението на парламента, да не се съгласи с тях и да наложи вето на закона. Но дори и в случаите, когато не налага вето, а промулгира закона такъв, какъвто е приет от Народното събрание, държавният глава пак извършва съответните оценки. Поради това президентът заедно с парламента участва в законодателния процес ²³. Промулгацията е част от него и макар Народното събрание да е титуляр на законодателната власт в дейността по създаване на законите, освен парламента и правителството важно място е отредено и на държавния глава. Приетият от парламента закон е „акт под условие“. Държавният глава има право да го санкционира, да се съгласи с него, след което да го промулгира. Той няма право да внася промени в текста на закона, предложен му за обнародване. Ако няма възражения по него, президентът го промулгира и по този начин дава съгласието си законът да бъде включен в правната система на страната и да влезе в действие.

Ако президентът има възражения по приетия закон, той може да откаже да го санкционира и да наложи вето. В правната литература се поддържа тезата, че вето е своеобразна форма на „контравласт“, чрез която държавният глава се противопоставя на парламента. Тази позиция се обосновава на основата на принципа за разделение на властите. На практика вето е средство за участие на държавния глава в законодателната дейност, посредством което може да се предизвика ревизия на една първоначална позиция на законодателя.

Исторически институтът на санкцията върху приетия от пар-

²² Вж. St. Thomas Aquinas, *Summa Theologica* – In: *Great Political Thinkers*, ed. W. Ebenstein, Pryden Press, Illinois, 1969, p. 336-337.

²³ Вж. Спасов, Б. Президентът на Републиката, С., 1999, с. 138.

ламента закон има своя произход в средновековието. В тази епоха кралят е пряк участник в законодателния процес и след приключване на парламентарните процедури дава или отказва съгласие законът да влезе в сила. Несъгласието му не може да бъде преодоляно и законът пропада. Тази правна фигура е известна като „абсолютна санкция“ на монарха. Създаването на президентската институция като избран държавен глава по необходимост налага модификация на класическата постановка за санкцията по отношение на законите. В концепцията за президентската институция санкцията на държавния глава върху приетия от парламента закон се запазва, но е силно смекчена – въвежда се като отлагателна, суспенсивна мярка и може да бъде преодоляна от парламента. Налага се ново разбиране за санкцията като средство за постигане на баланс в системата на разделените власти, от една страна, и за опазване на конституцията, от друга ²⁴.

Правомощието на президента да санкционира законите може да бъде открито във всички републикански форми на управление. Разполагайки с него, президентът завършва процеса на приемане на законите, като им придава сила на юридически актове, задължителни за изпълнение от всички граждани и държавни органи.

В различните конституционни системи са въведени различни процедури за санкциониране на законите от държавния глава. В Гърция президентът утвърждава, промулгира и публикува законите, приети от парламента в рамките на едномесечен срок от деня на тяхното гласуване. В САЩ за тази процедура се предоставят десет дни. Със значително повече време разполага президентът на Финландия, където законът подлежи на утвърждаване във вида, в който е приет от парламента в рамките на три месеца от деня на предоставянето му на държавния глава.

В президентските, а също и в някои полупрезидентски републики държавните глави еднолично подписват постъпващите при тях парламентарни закони. При парламентарните републики често те се подписват освен от президента, и от министър-председателя и председателя на парламента (в някои случаи от председателя на долната камара) ²⁵.

²⁴ Вж. Друмева, Е. Конституционно право, С., 1998, с. 364-365.

²⁵ Вж. Сахаров, Н., Институт президентства в современном мире, М., 1994, с.111.

Поначало републиканските конституции предоставят на президентите право на вето. Това на практика е едно от най-ефективните средства за въздействие върху дейността на законодателната власт в лицето на парламента. Притежавайки това право държавният глава получава възможност да не приема позицията на пасивен участник в законодателния процес, а активно да влияе на неговото съдържание и развитие. Получавайки приетия от парламента закон, президентът има право на избор: или да подкрепи закона, като го санкционира и промулгира, или да се опита да предотврати влизането му в сила, като наложи своето вето.

Конституцията на Република България предвижда относително кратък срок за промулгация на законите от държавния глава. Според чл. 88, ал. 3 от конституцията законите, приети от Народното събрание, се обнародват в „Държавен вестник“ не по-късно от петнадесет дни след приемането им. Мотивираното връщане на закона в парламента може да се приложи от президента в този срок, но в случай че това не бъде направено, законът трябва да бъде обнародван. Това обнародване може да се осъществи само със самостоятелен указ на държавния глава и представлява негово отделно конституционно предвидено правомощие (чл.98, т.4 от конституцията). Само това обнародване е официално и от него произтича влизането в сила на закона. Посредством обнародването законът става изпълняем.

Обнародването на законите от президента е възприето като израз на конституционните традиции в парламентарното управление. Държавният глава не удостоверява съдържанието на законите, доколкото, след като му бъдат изпратени от председателя на Народното събрание, той не ги подписва. В българския конституционен модел парламентът приема законите, председателят на представителното събрание удостоверява тяхното съдържание, а нареждането за официалното им обнародване се прави от президента на републиката. В този смисъл е и нормата на чл. 8, ал. 1, т.8 от Закона за държавния печат и националното знаме на Република България, която постановява, че държавният печат се полага върху указа на президента за обнародване на закона, а не върху самия закон. При това „пазител на държавния печат“ е министърът на правосъдието. Специалният президентски указ за промулгация придружава закона при неговото обнародване. Двата акта се публику-

ват заедно в „Държавен вестник“.

В рамките на петнадесетдневния срок, предвиден в чл. 99, ал.3 от конституцията, президентът може мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано. Президентът формулира своите възражения срещу закона в самостоятелен указ, който задължително съдържа мотивите за връщане. Това е единственият указ на държавния глава, за който съществува конституционно изискване да бъде формално и официално мотивиран. Указите, с които се налага отлагателно вето, се обнародват в „Държавен вестник“, като им се придава публичен характер.

Конституцията на Република България не определя формални основания за връщане на закони за ново обсъждане и предоставя широка свобода на президента за преценка на евентуални недостатъци във формата и съдържанието на законите. Основанията за оспорване на закона могат да бъдат свързани както със съмнения за неговата противоконституционност, така и със същността на предлаганата правна уредба (целесъобразността на закона). В случаите, когато възраженията спрямо закона са свързани с неконституционност на неговите текстове, пред президента на републиката се откриват две конституционни възможности. От една страна, той има правото по силата на чл.150, ал. 1 от конституцията да се обърне към Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закона или на отделни негови текстове. За да осъществи това свое право обаче, държавният глава трябва първо да е обнародвал закона и той да е влязъл в сила. Едва тогава може да се предприеме атака пред Конституционния съд. Разбира се, в периода между влизането в сила и произнасянето на конституционната юрисдикция законът ще действа и ще породни правните си последици. За съжаление последиците от един неконституционен закон могат чувствително да засегнат конституционни права на широк кръг български граждани, както и законни интереси на цели социални групи. В същото време президентът на републиката е в правомощието си да откаже обнародване на закона, като го върне в Народното събрание за ново обсъждане. При това държавният глава действа от позицията на пазител на конституцията и основните права на гражданите. Подобна позиция на президента не бива да се разколебава от високите мнозинства,

с които парламентът е подкрепил законите. В тези случаи в качеството си на политически арбитър и обединител на нацията президентът на републиката трябва да се противопостави на Народното събрание, без да се страхува, че отлагателното veto ще бъде лесно преодоляно. Открито заявената воля на институцията в случая е за предпочитане пред калкулирането на евентуални политически дивиденди и загуби. Желанието за самосъхранение и запазване на формален авторитет понякога се заплаща твърде скъпо с отслабване на обществената подкрепа към институцията.

Оспорването на закона с оглед неговата целесъобразност предоставя широко поле за преценка от страна на президента. Тук той може да се опре на мнения от различните държавни органи, експерти в съответните области, може да консултира становища на структури на гражданското общество, да изслуша възраженията на парламентарната опозиция. Разбира се, решението за връщане на закона се взема самостоятелно и еднолично от президента. В тези случаи veto не е израз на самоцелно противопоставяне на парламента и мнозинството в него, а на желанието на държавния глава в закона да се постигне баланс на интереси и да се намерят най-добрите нормативни решения, като законът бъде „разум, освободен от страстите“²⁶. Единствено в такъв контекст връщането на закона в парламента може да стане повод за сериозен размисъл, а неговото обсъждане евентуално да доведе до по-добри от първоначално гласуваните текстове.

По принцип в конституционната теория veto се характеризира като негативно правомощие на държавния глава за блокиране на законодателната власт²⁷. Конституцията на Република България изхожда от друга позиция, а именно, че връщането на законите не е средство за конфронтация, а за уравновесяване на разделението на властите и постигане на баланс на интереси както между мнозинство и опозиция в парламента, така и в цялото общество. Оспорването е по-скоро средство, чрез което президентът апелира към народните представители да обсъдят и преоценят своята първоначална позиция. За това говори и възприетото правило, според което законът се приема повторно с абсолютно мнозинство, а не се

²⁶ Вж. Аристотел, Политика, С., 1995, с. 85-89.

²⁷ Вж. Schugart, M., J., Carey, Op.cit, p. 136.

използва характерното за президентските системи квалифицирано мнозинство. Поначало абсолютното мнозинство съвпада с мнозинството, с което парламентът приема законите в случаите, когато в пленарната зала присъстват всичките 240 народни представители. Следователно преодоляването на президентските възражения придобива характера на препотвърждаване на първоначалната законодателна воля.

В конституционния текст не се поставят никакви формални изисквания относно мотивите, които са неразделна част от указа за налагане на вето. В досегашната конституционна практика всеки президент е налагал свой индивидуален стил при формиране на мотивацията на отлагателното вето ²⁸. Анализът на мотивите дава възможност да се диференцира подходът на държавния глава при връщането на законите. Съдържанието и насочеността на мотивите дават основание да се обособят няколко форми на вето: негативно вето при което се възражава на закона, като се аргументират слабостите и недостатъците му; позитивно вето когато освен възраженията в мотивите се съдържа най-общо предложение за заместващи текстове; пасивно вето когато мотивите включват аргументи на парламентарната опозиция и структури на гражданското общество, които критикуват и се противопоставят на закона и които президентът приема за свои аргументи; активно вето при което инициативата за връщане на закона е изцяло на президента, както и самите аргументи в мотивите на указа; превантивно вето когато в мотивите на едно вето се съдържа предупреждение за налагане на следващо при аналогични нормативни решения. В последния случай президентът на републиката публично заявява и отстоява свои принципни позиции по отношение на законодателната политика на парламента и правителството.

Конституцията в чл.101, ал.1 предоставя право на президента да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане. Следователно президентът връща закона като цяло, независимо дали оспорването е пълно, по принцип, или се атакуват само отделни него-

²⁸ Президентът Желю Желев в периода 1990 – 1997 г. е наложил вето върху 22 закона. Президентът Петър Стоянов е върнал в Народното събрание 10 закона в рамките на мандата си (1997-2002 г.). Президентът Георги Първанов от м. януари 2002 г. до м. септември 2003 г. е наложил вето на 10 закона.

ви разпоредби. Конституцията не допуска налагане на „частично вето“.

Процедурата по налагане на президентското вето и опита за неговото преодоляване от парламента е уредена в конституцията (чл. 101) и в Правилника за организацията и дейността на Народно-то събрание (чл. 73)²⁹. Председателят на парламента съобщава още на първото пленарно заседание за постъпването на указ на президента на републиката, с който приет от Народното събрание закон се връща за ново обсъждане. В тридневен срок от постъпването на вето председателят възлага на комисията, която е била „водеща“ по съответния закон да докладва пред народните представители указа и мотивите към него. Върнатият за ново обсъждане закон се включва в дневния ред на Народното събрание в петнадесетдневен срок от постъпването на указа. Целта на кратките срокове е съдбата на върнатия закон да бъде решена максимално бързо. Безспорно е, че върнатите закони трябва да се ползват с приоритет при определяне дневния ред и да се обсъждат в съкратени срокове, но същевременно е необходимо да се осигури достатъчно време, за да може да се вникне в аргументацията на президента и да се потърсят евентуални алтернативи на възприетите по-рано решения. Препоръчително е парламентарната процедура да се приспособи към характера на възраженията на президента. Ще бъде уместно цялата проблематика, свързана с разглеждането на закон, спрямо който е упражнено вето от президента, да бъде уредена в самостоятелна глава на Правилника на Народното събрание. Това ще позволи да не се смесва с други парламентарни процедури.

Народното събрание обсъжда отново върнатия закон в пленарно заседание и то в светлината на мотивите на президентското вето. Това не означава, че парламентът при вземане на повторното си решение ще вземе предвид само съображенията на държавния глава. В хода на пленарните дебати могат да се изкажат различни становище и да се обосноват аргументи „за“ и „против“ мнението на президента. След приключване на обсъждането парламентът гласува отново (повторно), при това целия оспорен закон. Ако на

²⁹ Вж. Правилник за организацията и дейността на 39-то Народно събрание.

това гласуване Народното събрание събере абсолютно мнозинство от гласовете на депутатите (мнозинство повече от половината от всички народни представители), то вето на президента е преодоляно и съгласно чл. 101, ал. 3 от конституцията държавният глава е длъжен да обнародва закона в седемдневен срок от получаването му. В досегашната практика правото на президента на републиката да връща закони за повторно обсъждане от Народното събрание не се упражнява особено ефективно, тъй като обикновено не води до размисъл и преразглеждане на една или друга позиция, а най-често става повод за премерване на силите и предизвиква нарастване на противопоставянето между институциите. Новото обсъждане на закона в пленарна зала най-често се провежда формално, само за да бъдат спазени конституционните изисквания, като дебатът се лишава от съдържание. Поначало парламентарното мнозинство, подкрепящо закона, се опитва на всяка цена да преодолее президентското вето, демонстрирайки сила и сплътеност.

Съсредоточаването на изключителни по обем и значение правомощия в субекта на законодателната власт Народното събрание, съчетано със засилена конституционна защита, стигаща до „недосегаемост“, и вътрешна политическа небалансираност поради еднокамарната структура, достигаща в определени случаи до „диктат на мнозинството“, създава неравновесие в конституционния модел на парламентарното управление. Динамичният фактор, на който е възложена функцията да стабилизира, балансира и уравнивява разделението на властите, като се ползва с непосредствена демократична легитимност, равна с тази на парламента, е президентът на Република България.

ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАКАЗАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Ген.-майор Петър ВАСИЛЕВ

1. Състояние на затворната популация

Общият брой на лишените от свобода към 1.01.2006 г. е 11 436 лица, като по този показател се доближаваме до абсолютния максимум, регистриран у нас след началото на демократичните промени 11 541 лица, задържани към 1.01.1998 г. За петгодишния период регистрираме тенденция към постоянно нарастване на затворната популация, като увеличението спрямо 2001 г. е почти 1/3 - от 8971 на 11 436.

През годината в местата за лишаване от свобода са постъпили 8865, а са освободени 8270. Разликата показва темпът на нарастване на броя на задържаните лица през годината.

Анализът на данните разкрива и други особености. Броят на осъдените в местата за лишаване от свобода е 9356 лица, а общият брой на обвиняемите и подсъдимите е 2080 лица. Положително от гледна точка на европейските стандарти е намаляването на относителния дял на неосъдените лица 18 % спрямо общия брой на задържаните в местата за лишаване от свобода. През отделни периоди (1996-1998 г.) у нас обвиняемите и подсъдимите бяха около 40-45 % от общия брой на задържаните в местата за лишаване от свобода, което на практика показваше, че сериозни права и интереси на гражданите се ограничават без безспорно доказана вина за извършено престъпление от влязъл в сила съдебен акт.

Коефициентът на задържаните лица в местата за лишаване от свобода спрямо 100 хил. души гражданско население също ни поставя на благоприятно място спрямо страните – членки на СЕ. Независимо от регистрираното нарастване на лишените от свобода в абсолютни цифри, по относителен дял те съставляват 135 % от 100 хил. граждани, а само осъдените лица около 98 %. По този показател сме в по-добро положение от всички страни от бившия

соцлагер и дори от държави със стари демократични традиции, като Англия, Германия, Италия, Испания и др.

Съотношението на рецидивистите към лишените от свобода без предишни осъждания почти не се променя през последните години. В края на отчетния период рецидивистите са 4674 от общо 9356 осъдени лица, или 48 %.

Според размера на наложеното наказание осъдените до 1 година са 1653 лица, от което следва изводът, че пробацията като нова наказателна мярка все още не се е утвърдила като ефективна алтернатива на лишаването от свобода. Изследванията на криминалозите показват, че последиците от краткосрочното лишаване от свобода и пробацията са еднакви от гледна точка на рецидива след изтърпяване на наказанието. Пробационното въздействие обаче е много по-всеобхватно, тъй като елиминира отрицателните страни на лишаването от свобода, икономисва репресията и финансовите средства, необходими за третирането на осъдените в местата за лишаване от свобода.

Най-многобройна е групата на осъдените над 1 до 3 години лишаване от свобода 3028 души, една част от които също могат да бъдат повлияни позитивно в условията на пробация вместо с налагането и изпълнението на наказанието лишаване от свобода. Нещо повече по-голямата част от осъдените от тази категория са настанени в корпусите на затворите и общежитията от закрит тип, което умножава негативите на пенитенциарното третиране и проблемите на пренаселеността. Законът предвижда възможности в две посоки, които на този етап не се използват пълноценно. Освен постановяването на алтернативната мярка пробация, за която вече стана дума, третирането може да бъде осъществено в открити и преходни общежития, които са със запълняемост до 60 % от капацитета си вместо в корпусите на затворите и общежитията от закрит тип, където пренаселеността е над 3 пъти по-голяма от допустимата, съгласно европейските стандарти. Тези възможности са налице и за другата група осъдени над 3 до 5 години, които общо са 1714 души. За тях също важи перспективата да бъдат поставени в по-благоприятни условия за изтърпяване на наказанието в преходните затворнически общежития, ако бъдат подготвени за това от социалните работници в затворите.

Сборно групата на осъдените до 5 години лишаване от свобода

да е 6397 души, което представлява 55 % от общия брой на задържаните в местата за лишаване от свобода или 67 % само от броя на осъдените с влязла в сила присъда. Изводът е, че обликът на затворната популация се определя от извършителите на нетежки престъпления, които са с най-големи шансове за успешна ресоциализация.

Осъдените на средни срокове лишени от свобода между 5 и 10 години са 1367 лица, или около 12 %. Пенитенциарното третиране по отношение на тази категория осъдени предлага възможности за предварително програмиране на обучението, ако осъденият е неграмотен, придобиването на квалификация и трудова реализация по време на изтърпяване на наказанието, преминаване през различни по вид изпитания с оглед правилната оценка на степента на ресоциализация и в крайна сметка поставянето под пробационен надзор при евентуално предсрочно освобождаване с оглед облекчаване на адаптацията към условията за живот на свобода. Със сродна характеристика са и част от дългосрочно осъдените, с размер на наказанието между 10 и 15 години лишаване от свобода. След сложен първоначален период на адаптация тази категория лица се характеризира с приспособимост към условията в затвора и податливост на позитивно въздействие.

Осъдените над 15 години лишаване от свобода са 978 лица или 8 % от общия брой на настанените в местата за лишаване от свобода. Това са извършители на тежки умишлени престъпления с проблемно поведение и висока агресивна готовност. Освен традиционните тежки умишлени убийства, грабежи и други посегателства върху личността в групата на дългосрочниците влизат и лицата, осъдени за рекет, отвличания, терористични актове, организиран трафик на хора и наркотици, поръчкови убийства и други тежки престъпни деяния, непознати в близкото минало. В някои случаи високата степен на конфликтност постепенно се трансформира в прояви на лоялност към затворническата администрация, особено след загубата на външната подкрепа и финансовата мощ. Обратно в други случаи личната омраза и неприязън се предават върху представителите на традиционната престъпност, които се мотивират и подстрекават към извършване на системни нарушения, групови протести, масови недоволства, провокиране на безредици и др.

Общият брой на осъдените на доживотен затвор към 1.01.2005

г. е 105 лица, от които 46 са без право на замяна. Към високата степен на криминална деформация се наслаждава липсата на перспектива за живот на свобода. Към групата на осъдените на доживотен затвор в двете му разновидности със и без право на замяна, следва да прибавим и 51 осъдени с размер на наказанието над 20 години лишаване от свобода, за съвкупност от престъпления или за деяния, за които в особената част на НК се предвижда наказание до 30 години лишаване от свобода. По същество това е групата на осъдените на трети вид доживотен затвор, като се имат предвид продължителните срокове за задържане и нормалната продължителност на човешкия живот. Към високорисковите затворници спадат и около 60-70 неосъдени лица, които са получили доживотен затвор на първа инстанция и на практика са изчерпали перспективите за друг вид наказание.

2. Следствени арести

През 2005 г. през следствените арести с мярка за неотклонение „задържане под стража“ са преминали общо 30 688 лица, с 2207 лица по-малко в сравнение със същия период на 2004 г. От тях: по следствени дела 3312 лица (за 2003 г. 4152, за 2004 г. 4030 лица); по дознания 5945 лица (за 2003 г. 3635, за 2004 г. 4165 лица); на военна прокуратура – 64 лица (за 2003 г. 117, за 2004 г. 84 лица); по делегация 22 121 лица (за 2003 г. 23 694, за 2004 г. 24 616 лица).

От общият брой задържани с постановление на прокуратурата до 72 часа са 3475 лица (за 2003 г. – 2974, за 2004 г. – 3454 лица), а с определение на съда – 6480 лица (за 2003 г. – 6013, за 2004 г. – 5428 лица).

През изтеклата година броят на задържаните лица в следствените арести според периода на пребиваване е: от 2 до 6 месеца 1091 лица (за 2003 г. – 1025, за 2004 г. – 1115 лица) и над 6 месеца 194 лица (за 2003 г. – 168, за 2004 г. – 189 лица).

През СА през годината са преминали общо 411 чужди граждани.

Най-проблемно е поведението на задържаните с временна мярка за неотклонение в периода до потвърждаването ѝ от съда в постоянна. След показни акции на полицията от рода на „Белезници“ 1, 2, операция „Респект“ и други, населението в Следствените арести нараства средно с около 150 – 200 души, като в края на 72-

часовото задържане обикновено остават единици. Протестите на задържаните, макар и да са насочени към правозащитните органи и прокуратури, се поемат от администрацията на СА. Същото важи и за задържаните над 6 месеца, без да бъдат осъдени с влязла в сила присъда, или поне да бъде повдигнато обвинение и да бъде внесено в съда за разглеждане. В отделни случаи през годината са регистрирани задържания за срок от 2 и повече години без постановени присъди.

3. Пробационни служби

Към 1.01.2006 г. броят на осъдените на пробация е 3160 лица. Новата наказателна мярка започна масово да се прилага от магистрати след септември 2005 г. Месечният темп на нарастване броя на осъдените е с около 300 души. Първоначалният период на въздържане от налагането на пробационни мерки беше свързан с началото на структуриране и изграждане на пробационните служби. Настоящата 2006 г. е първата пълна календарна година за пробацията и прогнозите са, че в края на периода пробационните служби ще работят с над 10 хил. осъдени.

По отношение на всички осъдени са приведени в изпълнение задължителните пробационни мерки – регистрация по настоящ адрес и задължителни срещи с пробационен служител. Най-честите трудности са свързани с отдалечеността на местоживеенето на осъдените от пробационната служба и липсата на служител от РПУ или кметската управа за осъществяване на регистрацията. Проблемите са още по-сериозни в почивни или празнични дни. Често пъти посоченият в присъдата настоящ адрес на осъдения не отговаря на действителния, което налага издирване на лицето и удължаване на процедурата за привеждане на присъдата в изпълнение. Възникналите затруднения са в процес на преодоляване съвместно с органите на МВР и прокуратурата.

Втората по интензивност пробационна мярка, която се налага от съдилищата, е безвъзмезден труд в полза на обществото, която е постановена на 1383 осъдени лица.

На 262 осъдени е постановена пробационната мярка „включване в курсове за професионално въздействие“ и/или „програми за обществено въздействие“; на 212 осъдени е наложен поправите-

лен труд, а на 196 пробационната мярка „ограничения в свободното придвижване“.

Най-сериозни затруднения на настоящия етап предизвиква мярката „включване в курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие“, поради липсата на финансиране на такива дейности от страна на МП и поради липсата на специализирани програми за пробационно въздействие. Договаряме провеждането на квалификационни курсове с финансов ресурс на МТСП, а съвместно с представители на британската пробационна служба разработваме програми с обществено въздействие.

За нарушения на пробационния режим са наказани общо 103 осъдени, от които 33 с предупреждение за замяна на пробацията с лишаване от свобода. От внесените в съда 2 предложения за замяна едното е уважено.

За добро поведение са отличени 128 осъдени, на които е облекчен първоначалният режим на изпълнение на пробационните мерки.

СВЕДЕНИЕ № 1

за броя на осъдените на пробация, разпределени в ОПС в страната от 01.03 до 31.03.2006г.

Категории	Общ брой осъдени в началото на месеца		Общ брой осъдени в края на месеца		Приведени в изпълнение съдебни актове				Неприведени в изпълнение съдебни актове				Приключени съдебни актове											
	1	2	3	4	5	от тях			всичко несправедени съдебни актове	актове			поради			всичко приключени съдебни актове	от тях освободени поради							
						осъдени - пробация	уловна присъда с пробация	УПО с пробация		промяна на местоназначението (преместени от други ОПС)	неуточнен срок на мерките и осъденият не е открит на посочения адрес	на друго основание	поради изтърпване на наказанието	уловно предсрочно	помилване		починали	на друго основание	промяна на местоназначението (преместени в други ОПС)	постановено "лишаване от свобода"				
№ колона																								
мъже	4604	5427	4828	4745	3	28	52	599	30	229	340	11	12	152	0	1	11	18	67	8				
жени	363	411	365	361	0	0	4	46	5	20	21	27	13	13	0	0	1	3	8	2				
непълно-летни	148	166	156	156	0	0	0	10	0	5	5	4	2	0	0	0	0	0	2	0				
чужденци	17	14	12	12	0	0	0	2	0	1	1	5	5	0	0	0	0	0	0	0				
Общо	5132	6018	5361	5274	3	28	56	657	35	255	367	293	172	0	1	12	21	77	10					

СТАТИСТИК:

НАЧАЛНИК НА ОПС:

С В Е Д Е Н И Е № 2

за статуса на осъдените на probation, разпределени в ОПС към 31.03.2006 г.

Категории	Общ брой осъдени в началото на месеца		Общ брой осъдени в края на месеца		Брой осъдени с постановени пробацйонни мерки							Наложени наказания				Брой напускания			Облекчаване на постановените пробацйонни мерки (чл. 141к, ал. 1, т.1,2,3 от ЗИН)					
	1	2	3	4	определени места, райони и заведения	напускване на населеното място за повече от 24 часа без разрешение	напускване на жилищното за определено период от денонощието	включване в курсове и/или програми	поправителен труд	безвъзмезден труд в полза на обществото	общ брой наказания				от тях					общ брой напускания		от тях		
№ колона																								
мъже	4604	5427	4962	79	142	15	431	419	2662	443	335	95	3	10	191	189	2							
жени	363	411	379	3	7	1	33	24	143	37	24	10	0	3	15	14	1							
непълно-летни	148	166	169	1	4	1	29	1	34	26	20	6	0	0	17	17	0							
чужденци	17	14	20	1	0	0	0	0	2	3	2	1	0	0	0	0	0							
Общо	5132	6018	5530	84	153	17	493	444	2841	509	381	112	3	13	223	220	3							

БОРБАТА С ПРЕСТЪПНОСТТА И НОВИЯТ ЗАКОН ЗА МВР

Доц. д-р Валентин НЕДЕВ

В йерархията на видовете нормативни актове законите (заедно с кодексите) заемат най-високото място. Това е така, защото предназначението им е да уреждат възможно най-пълно всички основни обществени отношения в материята, за която се отнасят. С този вид нормативен акт се регламентират обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. В този смисъл законът е стабилен нормативен акт, предназначен да оказва въздействие върху определени обществени отношения за сравнително дълъг период от време.

От друга страна обществените отношения показват определена динамика, непрекъснато се развиват и променят. Това налага на определен етап когато промените са значителни и многобройни, законът, който ги урежда, да бъде отменен или заменен с нов.

Казаното с пълна сила се отнася до необходимостта от приемане на нов Закон за Министерството на вътрешните работи (Закон за МВР). Такъв закон бе приет от 40-то Народно събрание на 09.02.2006 г. и бе обнародван в „Държавен вестник“, бр. 17 от 24.02.2006 г. (съгласно § 24 от преходните и заключителните разпоредби законът влиза в сила от 1 май 2006 г.).

Предишният Закон за МВР беше в сила от декември 1997 г., тоест действа в период с продължителност повече от 8 години, през който период законът претърпя множество изменения и допълнения.

За периода на действие на закона от 1997 г. обществените отношения, свързани със защитата на националната сигурност, противодействието на престъпността и опазването на обществения ред, претърпяха значителни промени. Това наложи тези отношения да бъдат уредени с нов нормативен акт.

Кои са най-значителните фактори, обусловили необходимостта от приемане на новия закон?

Преди всичко следва да се подчертае, че новата уредба е свързана с изпълнението на един от основните приоритети и поети ангажменти в процеса на присъединяването на страната ни към Европейския съюз. Несъмнено е, че усилията ни за присъединяване следва да бъдат подкрепени с конкретни действия по хармонизиране на законодателството в областта на вътрешните работи чрез използване на най-добрите европейски практики за устройството, управлението и функционирането на вътрешното ведомство и полицията.

Усъвършенстването и адаптирането на организационно-функционалната структура на МВР към стандартите на европейските полицейски структури е насочено към постигане на няколко основни цели, а именно създаване на оптимални възможности за защита на сигурността на страната, намаляване на престъпността, разширяване на сътрудничеството с международните полицейски структури.

Трудно е да бъдат ранжирани по важност основните задачи, които решава МВР. Все пак не може да не се подчертае, че ефикасното противодействие на престъпността заема особено място сред системата от задачи.

Новата структура на МВР трябва да осигури условия за резултатна борба с организираната престъпност, като най-тежка форма на престъпност, и с нейните най-разпространени прояви форми като: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация, трафик на наркотици, компютърна престъпност, както и на транснационалната организирана престъпна дейност.

Този вид престъпност се характеризира с висока степен на организираност престъпната дейност се осъществява от устойчиви престъпни формирования, образуващи сложни функционално-иерархически структури. Тези структури се създават за продължителен период от време, за извършване на система от престъпления, и то непрекъснато; стремят се да „монополизират“ престъпните отрасли и да подчиняват легалния бизнес на определена територия. Членовете на организираните престъпни групи използват методите на заплаха и насилие, както и проявяват стремеж към корумпиране на длъжностни лица от държавните и икономическите структури.

Кратката характеристика на организираната престъпна дей-

ност показва, че срещу нея може да се противодейства само чрез създаване на по-добра организация, което всъщност е една от целите на новия Закон за МВР.

Наред с това, една от задачите на реформата в МВР е и чувствителното намаляване на т. нар. улична престъпност, която всекидневно оказва отрицателно демобилизиращо влияние върху голям брой граждани, станали жертва на тази престъпност.

При анализа на разпоредбите на новия Закон за МВР, свързани с противодействието на престъпността, може да се използва методът на сравнението с основните положения в тази сфера на дейност на отменения закон. По този начин е възможно по-нагледно да изпъкнат новите принципни положения в нормативната уредба и същевременно да се формулират мотивите за тяхното приемане.

1. Промени в *организационно-функционалната структура* на полицията като основно звено в МВР за противодействие на престъпността.

1.1. Най-радикалната промяна в новия закон е свързана със създаването на *единна структура на полицията*. В структурата на Национална служба „Полиция“ се включват структурите на няколко национални служби и други звена, функциониращи по силата на отменения закон. По-конкретно в структурата на полицията се вливат: Национална служба „Борба с организираната престъпност“, Национална служба „Гранична полиция“, Национална служба „Жандармерия“, както и специализираната служба на МВР – Специализиран отряд за борба с тероризма, дирекция „Миграция“, Национално централно бюро „Интерпол“. Както се вижда от изброяването, в новата структура се включват национални служби и звена, които са изпълнявали полицейски функции и задачи по противодействие на престъпността. Основният ефект от реорганизацията е, че се премахва известното дублиране в дейността на предишните структури, което можеше да бъде забелязано при анализ на регламентацията в отменения закон на задачите и дейностите на тези структури.

В този аспект от важно значение е оптималното изграждане на подструктурите на Национална служба „Полиция“: Генерална дирекция „Полиция“ (към която се създават главни дирекции и дирекции) и областни дирекции „Полиция“.

1.2. Предвидено е създаването на *Главна дирекция „Крими-*

нална полиция“, в рамките на която ще се обединят усилията на две групи държавни служители, чиято дейност е от изключително значение за противодействието на престъпността: разследващите полицаи (дознатели) и полицейските служители оперативни работници, които осъществяват оперативно-издирвателни дейности по предотвратяване и разкриване на престъпленията.

От голямо значение за бързото разследване на голяма част от престъпленията е създаването на дознателския апарат към МВР и по-конкретно към Национална служба „Полиция“. Формирането на този апарат е свързано с разпоредбите на новия Наказателно-процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 28 април 2006 г.). Съгласно тези разпоредби част от разследващите органи са дознателите, които са служители на МВР, назначени на длъжност „дознател“. Съгласно изискванията на НПК на дознателите е възложено разследването на преобладаващата част от престъпленията, предвидени в Особената част на Наказателния кодекс. Без съмнение включването на дознателите като разследващи органи в състава на МВР ще спомогне за повишаване качеството на разследването на дознанията, тъй като ще може много по-ефективно да се осъществява взаимодействието им при разследването с другите органи на МВР (а това е едно от условията за бързо и качествено разследване на наказателните дела).

Във връзка с някои опасения, че принадлежността на дознателите към структурата на МВР може да доведе до оказване на натиск върху тях по повод на конкретни разследвания от страна на висшестоящи длъжностни лица, в новия Закон за МВР са създадени достатъчно гаранции за осигуряване на тяхната независимост (чл. 54). Така например на дознателите не могат да се възлагат други функции извън разследването на престъпления. При осъществяване на своите правомощия те вземат решения по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят само от закона. На горестоящите ръководители изрично се забранява да дават указания за извършване на действия по разследването, както и по какъвто и да е друг начин да се намесват в него.

1.3. Създаване на *подструктура за борба с организираната престъпност* в рамките на структурата на Национална служба „Полиция“. Основните задачи на това звено ще се концентрират

само в осъществяването на противодействие на тежката организирана престъпност на национално ниво и в борбата с различните проявни форми на трансграничната организирана престъпност. Структурното място на звеното премахва бюрократичните пречки за осигуряване на ефективно взаимодействие с другите структури към националната служба Генерална дирекция „Криминална полиция“, Националното централно бюро „Интерпол“, звеното по миграция и други.

1.4. Вливането на *структурите на Национална служба „Жандармерия“* в Генерална дирекция „Полиция“ е насочено към подобряване възможностите на служителите да реагират бързо и адекватно при тежки нарушения на обществения ред (при които е възможно да бъдат извършени и престъпления), кризи от различен характер, интервенции на полицията, изискващи наличие на повече сили и по-голяма мобилност.

1.5. Промените дават възможност и за по-ефективно използване на възможностите на служителите от *Специализирания отряд за борба с тероризма* за нуждите на борбата с престъпността. Индикация за това е новата регламентация за вземане на решение за използването на отряда, която се отличава от предишната с по-голяма оперативност: разрешението за действие става с писмена заповед на директора на Национална служба „Полиция“, докато по отменения закон това ставаше с писмена заповед на министъра на вътрешните работи.

1.6. Необходимо е да се обърне внимание и на създаването на *областни дирекции „Полиция“*. Предишната нормативна уредба регламентираше в качеството на териториални служби на МВР регионалните дирекции на вътрешните работи. В тяхната структура бяха обособени регионални звена „Сигурност“, „Полиция“, „Борба с организираната престъпност“ и „Пожарна и аварийна безопасност“. С новата уредба се обособяват областни дирекции „Полиция“, като по този начин се дава възможност на тези структури да съсредоточат усилията си най-вече за борба с престъпността в съответния регион и решаване на другите задачи, възложени на полицията с новия закон.

По този начин в новия закон е прокаран принципът на централизиране на управлението на полицията и децентрализиране на изпълнението на полицейските задачи и дейности. Практиката на

полицейските структури на страните – членки на ЕС, показва, че централизираното управление и децентрализирането на полицейските компетенции насърчава осъществяването на превантивната и контролната дейност за сметка на чисто репресивните мерки, характерни за остарелите полицейски модели.

1.7. Не на последно място трябва да се подчертае, че реформата на структурите на службите в МВР освен останалите ефекти трябва да доведе до *освобождаване на кадрови и финансов ресурс*, който да бъде пренасочен в структурите, охраняващи обществения ред и тези, които противодействат на престъпността. Насочването на възможно най-голям брой служители към непосредствено участие в борбата с престъпността би трябвало да доведе до по-добри резултати в тази важна дейност на МВР.

2. Във връзка с новата организационно-функционална структура на Национална служба „Полиция“ са допълнени ***основните задачи и дейности***, които се възлагат на тази служба. Новите задачи и дейности са свързани пряко с противодействието на престъпността в нашата страна. От тях ще обърнем внимание на три нови задачи.

2.1. На службата е възложена задачата и свързаната с нея дейност да *разследва* престъпления (чл. 51, ал. 1, т. 2 и чл. 52, ал. 1, т. 2 от новия Закон за МВР).

2.2. За обслужване на новата и много важна дейност по разследване на престъпления, както и за изпълнение на задачата за предотвратяване на престъпленията службата извършва *криминалогични и криминалистически изследвания*, събира, изследва и оценява следи и веществени доказателства и изготвя експертизи (чл. 52, ал. 1, т. 29).

2.3. За споменатите по-горе цели на службата е възложена дейността да разработва *методики за предотвратяване и разкриване на престъпления* (чл. 52, ал. 1, т. 30).

Разработването на подобни методики е тясно свързано с въвеждането в работата на съответните полицейски органи на научност и планомерност при предотвратяването, разкриването и разследването на престъпленията.

3. Все във връзка с хармонизиране на законодателството с това на Европейския съюз и повишаване на ефективността в борбата с престъпността са добавени някои ***нови правомощия*** на органите

на Национална служба „Полиция“.

3.1. Полицейските органи могат да *задържат лице*, което е обявено за международно издирване по искане на друга държава във връзка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейската заповед за арест (чл. 63, ал. 1, т. 7 от новия Закон за МВР).

Това правомощие е тясно свързано със сътрудничеството между отделните страни в борбата срещу придобилата интернационален характер организирана престъпност. Специално внимание на международното сътрудничество при екстрадиция е обърнато и в Конвенцията на ООН против транснационалната организирана престъпност, като се разглеждат различните хипотези, свързани с наличието или липсата на договор за правна помощ между заинтересуваните страни (чл. 16).

С въвеждането в Европейския съюз на Европейската заповед за арест (от 01.04.2004 г.) се премахна дългата и сложна процедура на екстрадиране, съществуваща дотогава, особено за извършители на престъпления от организирани престъпни групи. Предвидената в новия закон възможност за задържане на лице в изпълнение на такава заповед е изпълнение на поетите от нашата страна международни ангажменти в тази област.

3.2. Особено внимание в новия Закон за МВР се обръща не само на разкриване и разследване на престъпленията от страна на органите на МВР, но и на превенцията на престъпността. Превантивната дейност би била ефективна, ако постоянно се разширяват средствата и методите за осъществяване на тази дейност, като особено внимание се обръща на използването на съвременни технически средства. Израз на тази тенденция е включването в правомощията на органите на Национална служба „Полиция“ правото да *използват технически средства за явно наблюдение* с цел предотвратяване на престъпления или нарушения (чл. 66). С цел да не се злоупотребява с това право законът е създал гаранция, състояща се в изискването явното наблюдение предварително да бъде обявено по подходящ начин.

3.4. По посока на осигуряване превенция на престъпността в новия закон е регламентирано задължение на държавните служители от МВР да *изпълняват и извън установеното работно време задълженията*, произтичащи от функциите на МВР, като са длъжни да се намесят за оказване помощ на лица, намиращи се

в опасност, и за предотвратяване или пресичане на правонарушения (чл. 176, ал. 2).

4. Някои промени в регламентацията на **оперативно-издирвателната дейност**, осъществявана от органите на МВР, и използването на специални разузнавателни средства.

Оперативно-издирвателната дейност се осъществява от оперативно-издирвателните и оперативно-техническите структурни звена на МВР чрез гласни и негласни методи и средства (чл. 138, ал. 2 от Закона за МВР). Една от най-важните цели на тази дейност е разкриването, предотвратяването и пресичането на престъпленията и другите правонарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред. Разширяването на арсенала от средства и методи, чрез които се извършва тази дейност, е един от най-действените начини за повишаване на нейната ефективност. Разбира се, веднага следва да се направи уговорката, че подобно разширяване трябва да бъде придружено от създаване на реални гаранции за спазване на правата и законните интереси на гражданите, които могат да бъдат засегнати от тази дейност. Промените в регламентацията на оперативно-издирвателната дейност в новата уредба са именно в тази насока. От друга страна, все повече нараства необходимостта от използване на специални разузнавателни средства като ефективен способ за противодействие на извършване на тежки престъпления.

4.1. Създадена е законова възможност за използване на *служители на МВР под прикритие* (чл. 142 от Закона за МВР) за проникване преди всичко в организирани престъпни групи, разкриване на техните структури и престъпни замисли и предотвратяване на планирани престъпления.

Използването на служители под прикритие е практика, която е доказала своята ефективност в такава страна с авангардна роля в борбата с организираната престъпност, каквато са САЩ. С приетите там Закон за контрол на организираната престъпност и Закон за организациите на гангстерска или противозаконна основа от 1970 г. (известен още като РИКО) се регламентиран възможностите в хода на т. нар. тайно разследване да се внедряват агенти в организирани престъпни структури. Целта е получаването на преки или косвени доказателства за цялостната престъпна дейност на мафиотската структура и достигане впоследствие до осъдителни присъ-

ди на основните организатори и ръководители на престъпната организация. В този аспект новият Закон за МВР следва най-ефективните световни практики за противодействие на организираната престъпност.

За да се осигурят условия за внедряването на служители под прикритие, в новата правна уредба се предвижда възможността за издаване и използване на документи за самоличност с променени основни данни на служители под прикритие (чл. 140, ал. 1, т. 19).

4.2. Новост при регламентиране на оперативно-издирвателната дейност е възможността да се създават и *използват юридически лица с нестопанска цел или търговски дружества* за прикритие на дейността при разследване със служител под прикритие или при провеждане на операции, свързани с контролирани доставки и доверителни сделки (чл. 140, ал. 1, т. 20).

4.3. Наред с възможността за извършване на контролирани доставки като новост е предвидено и извършването на *доверителни сделки* (чл. 140, ал. 1, т. 16 от новия Закон за МВР).

Необходимо е да се подчертае, че тези средства и методи са в унисон с разпоредбите на новия Наказателно-процесуален кодекс, в който като един от способите за доказване при разследването е включено използването на специални разузнавателни средства (технически средства и оперативни способности). Към оперативните способности влизат контролираната доставка, доверителната сделка и разследване чрез служител под прикритие (чл. 172, ал. 1 от НПК).

От друга страна, използването на специални средства и методи при разкриване и разследване на престъпленията и особено тези, извършвани от транснационални организирани престъпни групи, е регламентирано в множество документи, приети от Европейския съюз. Така например в Стратегията на Европейския съюз за превенция и контрол над организираната престъпност (май 2000 г.) се подчертава, че разследващите органи трябва да разполагат с достатъчно ефективни законови средства, за да водят разнообразни разследвания и да осигуряват необходимите доказателства, като специално се набляга на използването на електронен надзор и агенти под прикритие. В Споразумението за прилагане на конвенцията от Шенген като един от проверените и доказали своята ефективност инструменти за борба срещу наркотрафика се разглежда контролираната доставка.

На ефективното използване на резултатите от оперативно-издирвателната дейност особено внимание се обръща в друг основополагащ международен документ – Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (Милано, 2000 г.), към която нашата страна се е присъединила. В конвенцията разглеждащите методи са наречени „специални методи на разследване“, като в тях се включват преди всичко контролираните доставки и агентурните операции (чл. 20).

Казаното до тук илюстрира навременността на направените в новия закон промени относно допълване на възможностите на оперативно-издирвателната дейност и използването на специални разузнавателни средства. Без съмнение използването на тези методи ще подобри чувствително борбата срещу престъпността и най-вече срещу най-опасната ѝ проява - организираната престъпност.

5. Успешното противодействие на престъпността от страна на органите на МВР зависи не само от обема на предоставените им правомощия в тази насока, но и от тяхното умение реално да прилагат тези правомощия така, както са регламентирани в закона и при неотклонно спазване на правата и законните интереси на гражданите. В този аспект новият Закон за МВР регламентира един достоен **статут на служителите на МВР**, който създава необходимите предпоставки за ефективно изпълнение на възложените им задачи.

Оптимизирането на управлението на човешките ресурси в МВР в новия закон е извършено на основата на предварително проучване, което показва, че действащата нормативна уредба не отговаря в достатъчна степен на изменилите се обществени отношения и утвърдените стандарти и практики в страните – членки на ЕС.

5.1. В закона за първи път са формулирани *основните принципи на управление на държавната служба в МВР*, които са напълно в съответствие с най-добрите европейски практики за постъпване и професионално развитие на служителите от вътрешните ведомства. Формулирани са следните принципи: прозрачност (прилагане на ясни и точни критерии за оценка и процедурни правила за назначаване, професионално развитие и прекратяване на службата); публичност (обявяване на процедурите и механизмите за подбор и развитие в кариерата); конкурсно начало (осигуряване на

обективност чрез отчитане на професионалните качества, опит и квалификация); забрана за дискриминация; равни възможности на всеки служител за развитие в кариерата; прилагане на мотивационни механизми за професионално развитие; централизирано планиране и управление на подбора и професионалната кариера (чл. 168).

5.2. Особено внимание заслужава прокараният в новия закон *принцип на конкурсното начало*. Въвежда се задължителен конкурс при назначаване на държавна служба в МВР, който се управлява на централно ниво. Израстването на държавните служители на МВР в следваща по-висока категория също се извършва въз основа на конкурс по обективно измерими критерии. Последователното прокарване на цитирания принцип ще спомогне в системата на МВР да работят държавни служители, които са мотивирани и имат знанията и уменията да предотвратяват, разкриват и разследват престъпления.

5.3. Придобиването на знания и умения за борба с престъпността е непосредствено свързано с добре организирано *обучение* на държавните служители в МВР. В този смисъл напълно отговаря на най-добрите европейски практики изискването, прокарано в новия закон, последователното израстване в следваща категория да е възможно след преминаване на съответна професионална подготовка.

За осигуряване на добро професионално образование, полицейска подготовка и професионално обучение на служителите на МВР важна роля в новия закон е отредена на Академията на МВР като висше училище за професионална подготовка и за научни изследвания за нуждите на МВР.

5.4. Противодействието на престъпността от страна на органите на МВР не би било ефективно, ако в самата система на МВР се проявяват корупционни практики. В новия Закон за МВР са включени специални текстове, целящи да се създаде съвременна нормативна база за *предотвратяване на каквито и да са корупционни прояви* от страна на служителите на МВР.

5.4.1. На първо място е създадено ограничение за държавните служители от МВР да изпълняват друга държавна служба, освен в случаите, определени със закон (чл. 177, ал. 1).

Освен това категорично се забранява да извършват друга дей-

ност, която е несъвместима със службата им. Подробно се изяснява в кои хипотези е налице несъвместимост със службата им (чл. 177, ал. 3-6). Целта на разпоредбите е да се избегнат всякакви случаи на конфликт на интереси между службата в МВР и други дейности или при отношения с роднини. Ако все пак възникнат такива обстоятелства, служителите на МВР са длъжни да ги декларират в 7-дневен срок от възникването им.

5.4.2. Друга мярка в разглеждания аспект е създаденото задължение на държавните служители от МВР всяка година да декларират писмено всеки търговски, финансов или друг делови интерес, който те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на структурното звено, в което работят. От друга страна те са длъжни да не участват при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато те или свързаните с тях лица са заинтересувани от съответното решение или когато имат със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в тяхната безпристрастност. В тези случаи те са длъжни да уведомят писмено съответния ръководител (чл. 178).

Казаното дотук, без да претендира за изчерпателност, дава основание да се направи изводът, че с новия Закон за МВР се правят решителни стъпки за реформа в МВР в следните по-важни направления:

- привеждане на структурите на службите на МВР в съответствие с най-добрите практики в ЕС; постигане на по-добра управляемост на системата на МВР, подобряване организацията на силите и средствата чрез по-голямо прецизиране на функциите на структурите;

- повишаване на ефективността в работата и способностите на отделните структури на МВР за адекватна реакция при противодействие на престъпността; създаване на възможности за осигуряване на оперативната и управленската дейност и реализиране на превантивни мерки, отнасящи се до опазване на сигурността, обществения ред и противодействието на престъпността.

Разбира се, сам по себе си законът, колкото и да е добър, не може да реши проблемите на борбата с престъпността. Неотходима е постоянна и квалифицирана работа на всички служители на МВР за прилагане на нормите му, добре организирано взаимодействие с представители на обществеността, както и предприемане

на икономически, социални и други мерки на държавно равнище за ограничаване на престъпността.

При написване на материала са използвани мотивите към проекта на Закон за Министерството на вътрешните работи.

ПРАВОТО НА СОБСТВЕНОСТ СПОРЕД ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

Предстоящото присъединяване на България към Европейския съюз е свързано с множество предизвикателства пред социално-икономическия живот в страната. Това се отнася с особена сила за всички онези разпоредби, които засягат правото на собственост. В тази област положението става особено сложно, защото интересите и правата на лицата и предприятията се регулират както от националното законодателство, така и от европейското право в широкия смисъл на думата. Във връзка с това ще отделим по-конкретно внимание в настоящия доклад на защитата на правото на собственост според европейските стандарти. Имат се предвид стандартите, установени от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), създадена в рамките на Съвета на Европа, страна по която е и Република България. Очакването за колективното присъединяване на Европейския съюз към тази конвенция засилва интереса към установената от нея регламентация на единственото икономическо право – правото на собственост. Още повече, трябва да се има предвид фактът, че в този си вид никой друг международен договор не гарантира правото на собственост. Нещо повече – веднъж включена в Европейската конвенция за човешките права, тази гаранция е поставена под защита на най-ефективния контролен механизъм в международното правно пространство – съдебния контрол, осъществяван от Европейския съд за правата на човека, създаден от Конвенцията, за да следи за спазването на нейните разпоредби.

Европейската конвенция за правата на човека в противоречие на установените до този момент политически концепции прогласява правото на собственост като индивидуално човешко право, имащо

преди всичко социални функции. Водени от желанието си да притежават пълна свобода на действие що се отнася до специфичните въпроси, свързани с икономическата им политика, държавите членки на Съвета на Европа, стигат до компромисно решение те записват член, гарантиращ собствеността не в основния текст на Европейската конвенция за правата на човека, а в Първия допълнителен протокол към нея, подписан на 20 март 1952 г.

Според член първи на Допълнителния протокол на Европейската конвенция всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост.(1) Следователно конвенцията по същество гарантира правото на собственост.(2) Стои обаче въпросът какво е съдържанието на това право, т. е. кои са видовете собственост, подлежащи на закрила. Изводи и обобщения за това могат да се извлекат от практиката на Европейския съд по правата на човека.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРАВОТО НА СОБСТВЕНОСТ

Нормата на член 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ гарантира защитата на собствеността според съществуващите концепции в международното право. Като такава се счита концепцията за вече придобитото имущество. Според практиката на Европейския съд по правата на човека правото на мирното ползване на собствеността се отнася единствено до имуществата, съществуващи към момента на евентуалното му нарушение, а не бъдещи.(3)

Правото на наследяване не е гарантирано от конвенцията. Европейският съд в решението си по едно свое дело например прави разграничение между правото на собственост, гарантирано от член 1 на Протокол 1 от бъдещите права, които не се ползват от закрила. Правото на наследяване е по-скоро потенциално, отколкото реално съществуващо според концепциите на Европейския съд в Страсбург. То не е още придобито и зависи от бъдещо, неопределено във времето събитие. Именно условността на това право го лишава от закрилата на конвенцията.(4)

Понятието „собственост“, използвано в чл.1 от Протокол № 1, има автономно значение, което не се ограничава до собствеността върху вещи. Някои други права и интереси, съставляващи активи (примерно право на вземане, право на пенсия, лиценз и др.), също

могат да бъдат разглеждани като „имуществени права“ и в този смисъл като „собственост“. В случая е без значение дали става въпрос за право на собственост или за вещно обезпечение.(5)

В практиката на Съда термините имущество и собственост са носители на едно и също съдържание.

Имуществата, визирани в чл. 1 от Протокол 1, могат да бъдат твърде различни по своята същност. Може да се отнася както за движими и недвижими вещи, така и за вземания, акции, клиента, лиценз и т.н.

Съдът приема още, че терминът имущество визира както движимите, така и недвижимите вещи.(6)

Ограниченото право, което жалбоподателят притежава върху недвижима вещ, а именно да получава годишна рента за нея, може да се счита за имущество.(7) Според Европейския съд същата позиция би могла да се поддържа и що се отнася до права, произтичащи отчасти от закона и отчасти от договор, като например правата по дългосрочните наемни договори.(8)

В друго дело пък визираните права черпят основание от свободно сключен между страните наемен договор. Въпреки че в този случай Съдът не е намерил нарушение на правото на собственост, но той е приел, че правото на месечен наем за отдадени под наем жилища влиза в приложното поле на този текст.

Вземането, което е достатъчно определено, за да подлежи на изпълнение, съставлява собственост по смисъла на чл.1 от Протокол 1. Такова е вземането, установено с окончателно и задължително арбитражно решение.(9)

Сред закриляните права са и правата, свързани със социалната политика. Правото на пенсия, например, е станало повод за множество дебати относно това, дали Европейската конвенция го гарантира. По едно от делата обаче Съдът извежда принципите за неговата защита. Основният от тях е, че правото на пенсия зависи от вида на системата за социално осигуряване. Когато тя е основана на принципа на солидарността, титулярът на правото на пенсия не може да претендира за реално определен дял от пенсионния фонд и в този случай не може да се говори за право на собственост.

Друго собственическо право, гарантирано от Европейската конвенция, е правото на вземане, което частно лице има спрямо

държавата. В този случай е прието, че обезщетението, дължимо от страна на държавата, притежава атрибутите на вземане, следователно представлява собственост и може да се отстоява в Страсбург.

Практиката на Европейския съд, отнасяща се до правата, свързани с упражняването на дадена професия, търпи интересно развитие. В началото не се предвижда закрила на тези права, защото те не се считат за притежаващи характеристиките на собствеността. По късно вече започва да се наблюдава еволюция в становището на Европейския съд в това отношение.

Така, например, полученият лиценз за сервиране на алкохолни напитки е собственост по смисъла на чл.1 от Протокол 1, когато е едно от основните условия за осъществяването на съответния бизнес и неговото отнемане има неблагоприятни последици за доброто положение и стойността на този бизнес.(10)

Създадената благодарение на собствения труд клиента в много отношения има естеството на частно право и представлява актив, а следователно и собственост по смисъла на чл. 1 от Протокол 1.(11)

Следователно чл.1 може да бъде приложен спрямо множество претенции, които съставляват собственост. Практиката по този въпрос още се развива и затова е трудно от нея да бъдат извлечени точни критерии. Тя обаче очертава някои общи насоки, които бяха накратко изложени пред вас.

СУБЕКТИ НА ПРАВОТО НА СОБСТВЕНОСТ

Според чл.1 на Европейската конвенция за правата на човека държавите страни по нея признават на всяко лице, намиращо се под тяхна юрисдикция, правата и свободите, гарантирани в нейния текст. По-нататък в Конвенцията се уточнява, че жалбоподател може да бъде всяко физическо лице, всяка неправителствена организация или всяка група от частни лица, които претендират, че са жертви на нарушение на правата, гарантирани от ЕКПЧ. Терминът неправителствена организация се отнася според практиката на Съда за всяко юридическо лице със стопанска или нестопанска цел.

Конвенцията се прилага по отношение на всяко лице, без дискриминация по национален признак. Тук се включват както граж-

даните на държавата, за която се претендира, че е допуснала нарушение на човешки права, така и чужденците, които се намират под юрисдикцията на тази държава. От защитата на Конвенцията се възползват и физическите лица (национални и чуждестранни), действащи на територията на страната.

Практиката на Европейския съд по правата на човека уточнява, че жалбоподателят трябва да бъде директна жертва на нарушението, но органите в Страсбург приемат в някои случаи съществуването на индиректни жертви. Това е предимно в случаите, когато лицето може да докаже, че съществува частна и лична връзка между него и директната жертва и че нарушението на Конвенцията му е причинило щети или пък той има личен интерес от преустановяване на нарушението.⁽¹²⁾

Всички изброени дотук характеристики на закриляните от Европейската конвенция за правата на човека лица се отнасят и до защитата на жертви на нарушение на правото на собственост.

По-голямата част от решенията в практиката на Съда в Страсбург са в следствие на жалби, подадени от физически лица. Ако се анализира практиката от последните години обаче може да се забележи тенденцията за нарастване на процента на решения по дела, базиращи се на жалби на частни дружества.

СЪСТАВНИ НОРМИ НА ЧЛ.1 ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНИЯ ПРОТОКОЛ КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ

Член 1 на Първия протокол на Европейската конвенция за правата на човека съдържа три отделни правила по отношение на собствеността.

Първото правило прогласява принципа на мирното ползване на собствеността. Под мирно ползване на собствеността трябва да се разбира право на необезпокоявано ползване. Това означава, че правилото може да бъде нарушено и когато едно лице не е засегнато от гледна точка на самото имущество или собственост, а е лишено от възможност да ползва това имущество, тъй като например му е отказано нужното разрешение или от законите или правителствените актове произтичат такива ограничения, че вече не може да се говори за мирно ползване.

В едно от делата пред Европейския съд става дума за лиша-

ване от достъп до имущество, което се намира на територията, окупирана от турските кипърски сили след гражданската война в Кипър. Жалбоподателката по това дело твърди, че постоянното отказване от турската държава на достъп до собствените ѝ имоти в Северен Кипър в продължение на шестнадесет години постепенно е засегнал правото ѝ на собственост и по-конкретно на мирно ползване. Съдът приема, че създаването на спънки от страна на турските власти съставлява нарушение на Конвенцията.

Второто правило, установено от Европейската конвенция, се отнася до лишаването от собственост, като подчинява това лишаване на някои условия, а именно: да бъде в интерес на обществото и да не противоречи на закона и общите принципи на международното право.

Така например Европейският съд приема, че отнемането на собственост, извършено при осъществяване на правомерна социална, икономическа или друга политика, може да бъде в интерес на обществото дори ако широката общественост не ползва пряко отнетото имущество.

В своята практика, когато решава въпроса за отнемането на собственост, Европейският съд прави преценка дали предприетата мярка от държавата е съразмерна на преследваната цел, т. е. дали е постигнато справедливо равновесие между интересите на общността и изискванията за защита на основните права на отделния човек. Това по-конкретно означава, че трябва да съществува обособено отношение на пропорционалност между използваните средства и целта, чието постигане се търси чрез лишаването на едно лице от собствеността му.

Третото правило, което е установено от чл. 1 на Първия протокол на ЕКПЧ, е правото на държавите да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, каквито сметнат за необходими за тази цел.

Приемането на закон, с който се отчуждава собственост, е в интерес на обществото, тъй като Европейският съд намира за естествено законодателят да има широка свобода на преценка при осъществяването на обществено – икономическата политика на държавата. Уважението на Съда към преценката на законодателя какво е в интерес на обществото се вижда много ясно в делото „Светите манастири“. В този случай става дума за гръцкия закон,

който ефективно прехвърля на държавата пълното право на собственост върху земята, притежавана от гръцките манастири на Атон. Мотивите, изтъкнати за оправдаване на наложената мярка, са преустановяване на незаконните продажби на земя, посегателствата върху нея и нейното изоставяне или безконтролно разработване. Европейският съд приема, че като цяло законът преследва правомерна цел.

Лишаването от собственост, което се извършва само с цел предоставяне на лична облага на частно лице, обаче не може да бъде „в интерес на обществото“.

Европейската конвенция за правата на човека е развила своя собствена аргументирана и относително стабилна защита на правото на собственост. Тя служи за източник на позоваване във всички европейски държави. В наши дни, когато се осъществиха и продължават да се осъществяват значими реформи в икономическия и политически живот на България, както и на стремежа за създаване на повече или по-малко унифициран европейски конституционен ред, съобразяването с огромното богатство, каквото представлява европейската доктрина и практика в закрилата на основното човешко право на собственост, би допринесло за по-бързото ни и адекватно присъединяване към общите европейски структури. Още повече че собствеността остава един от опорните стълбове на всяка истинска демокрация.

БЕЛЕЖКИ

1. Чл. 1 на Първи протокол на Европейската конвенция за правата на човека.
2. Делото Маркс, Решение от 13 юни 1979 г., А.31, р.27;
3. Пак там.
4. Пак там.
5. Делото Газус Дозир-унд Фьордертекинг ООД, Решение от 23 февруари 1995г., А.306-В, р.46.
6. Делото Матос и Силва ООД, Решение от 16 септември 1996г., р.75.
7. Пак там.
8. Пак там.

9. Делото Гръцки рафинерии, Решение от 9 декември 1994 г., А.301-В, р.84.
10. Делото Тре Тракторер Акциебулаг, Доклад от 10 ноември 1987 г., А.159, р.29.
11. Делото Ван Марле и др., Решение от 26 юни 1986 г., А.101, р.13.
12. Делото Лоизиду, Решение от 18 декември 1996г., стр.60-61.

ИКОНОМИКАТА НА БЪЛГАРИЯ В СРЕДНОСРОЧНА ПЕРСПЕКТИВА: ПОТЕНЦИАЛНИ НАПРЕЖЕНИЯ И МАКРОИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА

Ст. н. с. I ст. д.ик.н.Гарабед МИНАСЯН

Изработването на цялостна визия за формирането на адекватна макроикономическа политика в перспектива предполага локализиране на възможните източници на икономическо напрежение, както и на съответните области на напрежение в контекста на конкретните макроикономически цели. Цялостният анализ и формулираните препоръки са в духа на либералната икономическа доктрина основните лостове на макроикономическата политика са в областта на бюджетно-монетарните въздействия, от една страна, и в изграждането на качествено функционираща институционална среда, от друга.

1. Валутен режим

След поредица от главоломни перипетии в първата половина на 90-те години на XX в. българският лев намери спокоен и сигурен пристан със закотвянето си към DEM (респективно EUR). Изборът на конкретната валутна котва не беше три-виален, но времето доказва неговата правилност. Паричният съвет съдейства за систематично изчистване на „луфтовете“ в производствения сектор. Последователно провежданите структурни реформи в хармония с действието на паричния съвет налагат нов стил и ново отношение към производствената дейност и производствените отношения.

Търсенето на българския лев на вътрешния пазар последователно нараства. От въвеждането на паричен съвет БНБ е нетен купувач на резервна валута с нарастваща интензивност. Същевременно ежедневният оборот на вътрешния валутен пазар последователно нараства. Инвеститорите в българската икономика, ико-

номическите агенти и населението оценяват позитивно позицията на местната валута, търсят я и оперират с нея.

Сигурността на българския лев позволи на БНБ да увеличи brutните международни валутни резерви на страната за времето след въвеждането на паричен съвет близо пет пъти. При това за целия този период България изплаща значителни суми в чуждестранна валута за обслужване на brutния си външен дълг.

Наблюдава се позитивно развитие във валутната структура на депозитите на населението и икономическите агенти и по-общо на пасивите на търговските банки у нас.

Макроикономическата политика в средносрочна перспектива следва да се съобразява с безспорно фиксираните позитивни въздействия от действието на паричен съвет и неотклонно да отстоява неговото поддържане. Всякакво колебание в твърдото решение за поддържането на паричен съвет от страна на макроикономическия елит може да разколебае увереността в устойчивата валутна позиция на страната, да възбуди нереалистични очаквания и да подрони цялостната финансова стабилност на страната с трудно предсказуеми негативни последствия.

2. Бюджетни структури

За периода след въвеждането на паричен съвет България съумя да спазва забележителна бюджетна дисциплина.

Подобряващите се възможности за финансиране на бюджетните структури позволиха значителното нарастване на разполагаемите финансови ресурси на правителството. Възможностите за реализация на бюджетен излишък бяха подкрепени от чувствителното преизпълнение на приходната част на държавния бюджет.

Наложеният се модел на помесечно разпределение на разходите в републиканския бюджет следва ярко изразена стъпаловидно нарастваща помесечна структура. Съществува пряка корелация на наблюдаваното помесечно разпределение на доходите, от една страна, и помесечната динамика на инфлацията, от друга. Поразителна е приликата с цикличната помесечна динамика на реалните доходи на човек от домакинство – началото на годината се характеризира с открояващо се ниски реални доходи, които постепенно нарастват, за да достигнат рекордни високи стойности в края на годината. Подобни циклични колебания създават социално на-

прежение, а и специфичната времева структура на доходите рефлектира върху нерационалното използване на разполагаемите потребителски ресурси, т.е. остават недоизползвани и пренебрегнати структурните елементи за повишаване на потребителската удовлетвореност.

Управлението на държавния бюджет следва да осъзнае вредата от прекомерно „сигурното“ планиране на приходната, респ. на разходната част. Осигуреният комфорт на бюджетарите рефлектира в задържащо въздействие за хармоничното развитие на икономическите процеси.

В търсене на стимули за икономически растеж в последните години се експериментираха различни данъчни структури. Фиксираните резултати не са еднозначни. Отчита се позитивна икономическа динамика, но и засилване на социалното разслоение. Чувствителна част от намалението на данъчната тежест облагодетелства по-заможната част от населението, а то предпочита да засили показното потребление и да инвестира в непроизводително натрупване (палати).

Същевременно основни дейности, свързани с нормалното функциониране на държавния апарат, остават недофинансирани. Аналогично е положението и с по-загърбените дългосрочни грижи на държавата.

Макроикономическата политика следва да избягва нерядко хаотичните промени в законовите положения в търсене на печеливши решение и демонстрация на активност. Честите промени в законодателните устои (данъчни ставки, различни по характер данъчни облекчения, нормативни уредби) възбуждат неоправдани очаквания в населението и икономическите агенти, а и стимулират неспазване и заобикаляне на законовите положения. Няма лесни и бързи начини за решаване на трудни икономически проблеми.

Препоръчително е данъчната политика да се придържа не към експериментални режими със съмнителни ефекти, а към установени и доказани принципи на съвременното данъчно облагане. Неприемливо е в търсене на магически данъчни схеми да се съдейства за засилване на подходящото разслоение на обществото. Доказала своята ефективност световна практика е създаването на фискални затруднения пред прекомерното и несъобразно разрастване на непроизводителното натрупване. Населението и икономи-

ческите агенти трябва да почувстват, че традиционно наложилото се разбиране за „сигурно“ инвестиране в недвижимости, респ. замразяването на финансови ресурси, е нежелателно и неприемливо от обществена гледна точка и ще бъде подходящо санкционирано. Пренасочването на инвестиционния интерес обаче следва да бъде подходящо фундирано най-вече чрез създаването на действени възможности за алтернативно инвестиране преди всичко с осигуряването на условия за ефективно функциониране на финансовите и капиталови пазари.

Опитът на новоприсъединилите се страни към ЕС (от 2004 г.) показва, че бюджетната политика у нас ще се сблъска с нов вид предизвикателство след присъединяването на страната към ЕС (2007 г.). България ще се включи към вътрешносъюзния пазар и проследяването на сделките с регистрирани лица ще е много трудно. Ще се усложни процесът на събиране на ДДС, тъй като традиционно наложилата се схема за начисляване на ДДС при презграничното движение на стоки и услуги ще престане да функционира. В допълнение в редица страни – членки на ЕС, действа принципът на доброволното регистриране на ДДС без съществуването на задължителен праг.

3. Инфлационна динамика

Стабилизирането на финансовите структури оказва видимо позитивно въздействие върху икономическата динамика. Продължава обаче да съществува сериозен дисбаланс между номинални и паритетни стойности. Намаляването на пропастта в равнищата на БВП предполага свиване на ценовия разрыв. При фиксиран валутен курс последното е възможно единствено при изпреварваща инфлационна динамика у нас в сравнение с тази в развитите страни.

Икономическата логика оправдава по-високата скорост на цените у нас и тя не е обезпокоителна от икономическа гледна точка на фона на стойностите на другите макроикономически показатели. Постъпателният инфлационен растеж се отразява поне в същата степен и на прироста на доходите, така че тревога за свиване на реалния растеж на доходите не съществува. Притесненията са свързани с възникващи напрежения в други сфери.

Относително по-високата инфлация подбива конкурентноспособ-

ността на икономиката. Производството на стоки, както и предлагането на услуги следва да намерят начини и пътища за поддържане и повишаване на конкурентоспособността си главно по линия на повишаване на ефективността и качеството на произвежданите стоки и услуги. Такава е и желязната логика на икономическия просперитет – населението може да се почувства материално по-добре в сравнителен междустранов план тогава и само тогава, когато икономиката работи по-добре (по-ефективно!).

Бизнесът у нас съумява да се справя с предизвикателствата на последователно и реално засилващата се местна валута, а и потреблението реагира на промените в относителните цени. Променените условия позволяват на българската икономика да намери възможности за чувствително нарастване на износа на стоки и услуги въпреки потискащото въздействие на оскъпяващата се местна валута.

Констатациите (в негативен контекст) за (относително) високата инфлация у нас следва да се приемат конструктивно. Чрез повисоката си инфлация България се подготвя за членство в еврозоната. Повишава се общото вътрешно равнище на цените, а се променя и системата на относителни цени. Всичко това се извършва в процеса на адаптация към европейските реалности. Изпреварваща инфлация ще се поддържа, докато страната се подготви окончателно за присъединяване към еврозоната.

Възможностите на макроикономическото управление за оказване на възпиращо въздействие върху ускорения ценови растеж в условията на действащ паричен съвет и доминиращи пазарни взаимодействия са основно две:

Първо, контрол върху кредитната активност на търговските банки, което поставя изисквания и императиви върху политиката на БНБ.

Второ, създаване и поддържане на здрави институционални основи, които да позволят на икономиката да се адаптира към променящата се ситуация и да абсорбира управленски и технологични иновации в стремеж към неотменима производствена агресия.

4. Външнодългово натоварване

След въвеждането на паричен съвет през 1997 г. започна траен процес на прогресивно подобряване на външнодълговите пока-

затели. Забележителният напредък в намаляването на външнодълговата тежест не е следствие нито от намаляването на абсолютната величина на brutния външен дълг, нито от рязкото увеличаване на БВП. Подобриенето на външнодълговите показатели е следствие от реалното оскъпяване на българския лев, т.е. от подобриенето на международните позиции на местната валута като следствие от успешното функциониране на паричен съвет.

С времето проблемът с външнодълговото натоварване се преадресира. През първата половина на 90-те години на XX в. целият външен дълг тежеше и се носеше от правителството. Картината значително се промени след въвеждането на паричен съвет и най-вече в началото на XXI в. Държавата започна последователно да свива своята външнодългова активност за сметка на частния сектор.

Посочената промяна стана възможна благодарение на създадените условия за наръпателното поведение на частния бизнес. Бизнесът започна самостоятелно да оценява рисковете от разширяване на дълговото си натоварване и да поема подобни рискове. Недостигът на чуждестранни валутни ресурси включително и за попълването на международните валутни резерви на страната се покрива от привлечените чуждестранни финансови ресурси на частния сектор. Проблемът е дали и доколко подобна ситуация може да индуцира рискове и напрежение на макроикономическо равнище.

В условията на паричен съвет и при действащия изключително либерален Валутен закон у нас макроикономическото управление не притежава лостове за регулиране и контрол на външнодълговите емисии на частния сектор. Новоемитираните емисии на частен външен дълг следва да подобрят възможностите на бизнеса за генериране на чуждестранни валутни приходи. Ако това не се случи в необходимото време и в необходимите размери, тогава бъдещото погасяване на външнодълговите задължения на частния сектор може да става за сметка на brutните валутни резерви на страната. Правителството може да се изправи пред ситуация, която изисква емисии на нов публичен външен дълг за попълване на brutните валутни резерви. А таково развитие е нежелателно.

По-нататъшното целенасочено (силово) намаляване на външнодълговото натоварване въздейства негативно на възможностите за икономически растеж. Подобряването на външнодълговите

показатели в бъдеще следва да става не за сметка на абсолютно-то намаляване на брутния външен дълг, а за сметка на прогресивно вътрешноикономическо развитие и най-вече - за сметка на засилващите се международни позиции на местната валута. Практиката показва, че умереното външнодългово натоварване, особено когато то се развива в контекста на европейската ни интеграция, се възприема по-зитивно.

5. Текуща сметка на платежния баланс

Ускорената интеграция на страната в европейските финансови и икономически структури неминуемо изисква и предполага преплитане на финансово-икономическите взаимодействия, а първоначалният ефект винаги действа негативно на текущата сметка. Причините за дефицита на текущата сметка са разбираеми, но все пак смущаващи.

Традиционно търговският баланс е отрицателна величина. Източниците за нарастването на дефицита на търговския баланс са както в рамките на текущата сметка, така и във финансовата сметка на платежния баланс.

Услугите (с туризма като основен позитивен компонент) допринасят за смекчаване на търговския дефицит. Позитивно въздействие оказват реализираните доходи от български граждани в чужбина, както и нетните текущи трансфери, чиято основна съставка са частните текущи трансфери. За 2004-2005 г. например се оценява, че в страната са постъпили средногодишно примерно близо по два милиарда EUR (почти една десета от БВП!), заработени от български граждани в чужбина (официални емигранти и работници гастролъори) наполовина от официалните емигранти, от една страна, и от гостуващи работници, от друга. Тези суми до голяма степен съучастват във формирането на търговския дефицит.

През 2004-2005 г. се отчита средногодишен нетен приток на чуждестранни валутни ресурси по линия на финансовата сметка в рамките на около три милиарда EUR. Преобладаващата част от тези капитали напускат обратно страната за изплащане на вносни суровини, машини и съоръжения в рамките на същата текуща година.

Възможностите за ограничаване на доходите на населението с оглед на регулиране на търсенето на вносни стоки и услуги не

бива да се пренебрегват, но и не следва да се надценяват.

Българската икономика фиксира категорични положителни импулси от българската емиграция (както постоянна, така и временна) в чужбина във вид на репатрирани финансови ресурси в значителни мащаби (до една десета от БВП!). Макроикономическото управление следва да намери начини за поддържане и активизиране на тази дейност. Установяването на трайни и действени контакти с живеещите (и временно пребиваващи) в чужбина български граждани и стимулирането на естествените връзки с родината са дейности с чисто икономически последствия от взаимен интерес. Не бива да се подценяват всякакъв вид контакти, вкл. културни, спортни, туристически. Не е редно да се допусне българските граждани в чужбина да се чувстват изолирани от първоначалната си родина. България следва да изработи действена политика спрямо българската диаспора – в посока на поддържане на българското самочувствие и самосъзнание, неоткъсване и неизолиране от родната среда, пълна информираност за промените и перспективите на страната без премълчаване на каквато и да е истина, разкриване на възможностите за бизнес. Немалко емигранти (а и техни потомци) са склонни да поддържат икономически контакти с първоначалната си родина, което не бива да се подценява.

Туризмът у нас като източник на национално богатство може да удвои, а дори и утрои постъпленията от чуждестранни валутни средства в близката перспектива. Подобно развитие обаче предполага целенасочени и систематични действия за подобряване на качеството на туристическите услуги (вкл. инфраструктурни), както и за подходящо рекламиране. В това отношение макроикономическото управление все още е в дълг към обществото.

Необходимо е да се създават и поддържат условия за разгръщане на вътрешната конкуренция, за привличане в страната на признати световни производители с оглед на развитие на антиимпортни производства. Дългосрочните и стратегически инвеститори се интересуват преди всичко от политическата стабилност, дългосрочна конвертируемост на валутата, сигурност на репатрирането на доходите. Особеностите на данъчната система, справедливото третиране на всички инвеститори, гаранциите срещу данъчни злоупотреби от страна на официални длъжностни лица се оценяват като по-важни, отколкото различни по характер данъчни облекче-

ния. Последните не могат да компенсират отсъствието на сигурност, която системата като цяло е (или не е) в състояние да предложи и осигури.

Всякаква колебливост и отстъпчивост пред настоявания на местни производствени обединения за т.нар. *защита на националното производство* чрез въвеждането на антиимпортен чадър е вредно и безперспективно (макар че е политически примамливо). Местният производител трябва да е наясно, че единствената възможност за просперитет е повишаване на ефективността и конкурентоспособността и че трябва сам да изработи и да изпълни необходимите производствени и управленски решения за спечелването на потребителя.

6. Институционална уредба

В условията на българската икономика на прага на приемането в ЕС натежават по своята важност институционалните фактори на социално-икономическия прогрес. Критиките от страна на ЕС към България в настоящия момент се отнасят до незадоволителното функциониране на националните институции. Корупцията, криминалността, качеството на съдебната система и много още други висящи проблеми (в крайна сметка икономически по своята същност) са следствие от некачественото функциониране на институциите. При изграждането на необходимата институционална среда се сблъскват лични, групови и партийни интереси, които проточват и забавят икономическия прогрес.

Масштабът на спестовност на населението и на икономическите агенти е своеобразна мярка за доверието в официалните институции. Ако бъдещето е предвидимо и институционалното поведение на макроикономическия елит вдъхва доверие, то населението ще бъде склонно да повишава и да инвестира спестяванията си. Обратно, ако институционалната уредба на обществото не вдъхва сигурност и доверие, тогава е за предпочитане заработените средства да се използват максимално за нуждите на днешния ден.

Показателно е масираното инвестиране на населението в непроизводителни мощности и дейности (люксово строителство, показно потребление и др. под.). Бягството и нежеланието за производствено инвестиране е също форма на недоверие към официалните държавни институции и следствие от некачествено функцио-

ниращи държавни институции. Не бива да се отминава и влиянието на (не)ефективно действащите капиталови и финансови пазари.

Некачественото функциониране на институциите поражда и поддържа условия за корупция, която минира възможностите за стабилен икономически растеж. Не може да се очаква позитивно отношение на населението и икономическите агенти към макроикономическите институции при *стабилно* корупционно състояние. Ако ситуацията не се подобри чувствително, икономическата перспектива не би могла да бъде цветуща.

Управляващият елит не си дава ясна сметка за негативните последици от лошо и некачествено функциониращите институции. Съзнателното (поради интереси) или несъзнателното (поради незнание) недообработване на отделни законови положения, както и благосклонното (или недобросъвестно) неспазване на законови изисквания формират среда на недоверие и несигурност, която ерозира устоите на икономиката и обществото. Императивите на днешния ден надделяват и болезнената пренастройка се отлага за по-добри времена. Същевременно, както практиката непрестанно го препотвърждава, всяко подобно избягване минира устоите и на краткосрочните цели.

Модерното институционално устройство предполага промяна на менталитета както на управленския елит, така и на населението. Асоциирането ни към европейските структури се свежда най-вече към сходимост на начина на живот, на оценка на обкръжаващата среда, на отношение към отделните елементи от общественоеикономическия живот. В такъв план е необходима съзнателно провеждана просветителска политика както на населението като цяло, така и на партийните структури, с изостяване на всякакви по характер популистки елементи.

7. Социално-икономическо разслоение на обществото

Българското общество боледува перманентно от сериозен проблем в структурата на населението, решаването на който се отлага, а негативните последици се потушават. Става въпрос за тази част от населението, която неизменно заема най-ниските етажи по качество на човешкия капитал и се възпроизвежда непрекъснато по един и същ начин, оставайки в една и съща непривлекателна маргинална категория – т.нар. ромско население. Наличието на

подобна устойчива и възпроизвеждаща се категория в структурата на населението е както социален, така и чисто икономически проблем. Това население е с висока раждаемост, не се включва в системата на образование (остава неграмотно в преобладаващата си част), не е в състояние да изпълнява квалифицирана производителна дейност. Той е постоянен нетен ползвател на социалноосигурителни услуги и помощи, т.е. обречено е перманентно да *тежи* на държавния бюджет.

България и българското общество все повече и по-ангажирано следва да се обърнат с лице към този проблем. Той е от компетенцията единствено на българското общество и видимо няма да се реши от само себе си. Трябва да се намерят и внедрят действени механизми за качествена промяна на статуквото. Както показва световният опит, решението на проблема (вероятно) е в поемането и култивирането преди всичко и най-вече на подрастващото поколение. Необходимите финансови ресурси ще се осигурят от реструктуриране на финансовите помощи не за потушаване на последиците, а за премахване на причините. По-нататъшното игнориране де факто на този проблем крие реални рискове за социално дестабилизиране. А той е както социален, така и икономически проблем.

Възможен вариант за решаване на проблема е въвличането, възпитаването и интегрирането на подрастващото поколение под грижите на официални държавни институции тогава, когато родителите не са в състояние (или не желаят) да се грижат за израсването на децата си. Подобна практика дава добри резултати в развитите страни (най-вече в САЩ). Изхождайки от принципната максима, че обществените условия формират съзнателното отношение към света, може основателно да се очаква, че идващите поколения от такъв произход ще осъзнаят печелившия вариант на своето собствено съществуване и ще направят съзнателно очаквания добър избор.

8. Заключение

Икономическата теория не предлага твърди и сигурни рецепти за икономически прогрес. Изработването на макроикономическата политика следва да отчита цялата съвкупност от генотипни характеристики. Бъдещето зависи от настоящето, но за добро или лошо — и от миналото.

Стремежът за стимулиране на икономическия растеж следва да бъде подходящо насочен. В условията на България от началото на ХХІ в. на преден план по важност в ранжировката от проблеми стои изграждането на цялостна логически обвързана система от работещи пазарни институции. Те предопределят качеството на бизнесусловията, които в крайна сметка детерминират отношението на инвеститорите към конкретна икономическа експанзия. Заобикалянето на институционалните императиви чрез предприемане на повърхностно активна макроикономическа политика представлява опит за третиране на последствията, а не на причините. Подобен подход не може да доведе до положителни резултати.

Икономическата теория не е единодушна по отношение на плюсовете и минусите на дискреционната макроикономическа политика. Все пак обаче в по-ново време се забелязват по-ясни сигнали за пренасочване към по-премерени, по-въздържани и по-лимитирани дискреционни действия на макроикономическо равнище. Това се отнася с много по-голяма сила за малките (а и дори за средните) страни и икономики, доколкото съвременният глобализиращ се свят предполага *a priori* движение в определено русло.

Добрата стратегия е придържането към твърди, ясни и устойчиви правила при провеждането на макроикономическата политика, притежаващи висока предвидимост. Правилата следва да включват безпрекословно придържане към пазарните принципи на управление по целия фронт от икономически взаимодействия, последователно култивиране на чувство за поемане на риск от страна на населението и икономическите агенти за извършваната икономическа дейност, както и носене на отговорност за възможните и вероятни последствия. Държавата не е и не може да бъде социален гарант за всички възможни икономически неблагоприятия в страната. Тя следва да изпълнява ясно дефинирани, разписани и разгласени функции, достатъчно добре формулирани и известни в теорията на пазарното стопанство.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА ПАЗАРА НА ТРУДА И ПОЛИТИКАТА ПО ДОХОДИТЕ

Ст.н.с. д-р Васил ЦАНОВ

Пазарът на труда представлява специфичен пазар, който се отличава от останалите пазари по няколко особености. Най-общо спецификата на трудовия пазар се изразява в преплитането на икономически и социални аспекти, които се изразяват в съществуването на специфична институционална структура (трудова законодателство, система на договаряне, наличието на минимална работна заплата и пр.) и активна намеса на държавата чрез провеждането на политики на пазара на труда (активни и пасивни).

Функционирането на пазара на труда в България от началото на 90-те години се характеризира с особености, типични за един реформиращ се пазар. По своите параметри то се отличава от това на европейските страни (ЕС-15), но е доста близко до равнището на страните от Централна и Източна Европа (ЕС-12). Причините за тези различия са ясни осъществяването на дълбоки законови и институционални реформи през 90-години.

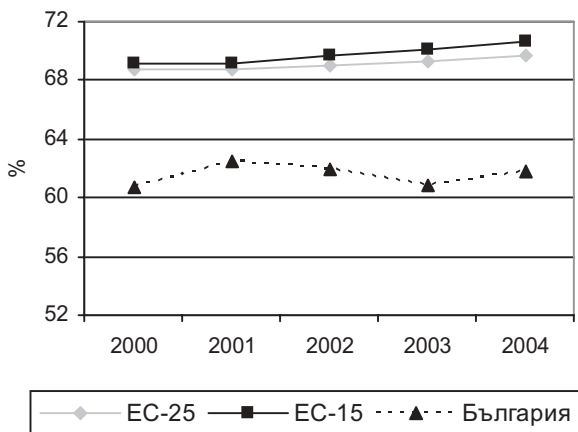
Основните показатели за състоянието на пазара на труда в страната недвусмислено сочат за ниската степен на използване на трудовия ресурс. Това дава основание да се посочат основните предизвикателства на пазара на труда с оглед постигането на основните цели на Лисабонската стратегия.

1. Незадоволително функциониране на пазара на труда. Функционирането на пазара на труда се определя от три основни параметъра – коефициент на икономическа активност, коефициент на заетост и коефициент на безработица.

Икономическата активност на трудоспособното население (15-64 години) в България е ниска в сравнение със средното за ЕС равнище и развитите европейски страни (фиг. 1). Около 60 % от

българското население в трудоспособна възраст участва в пазара на труда, докато този процент за Европейския съюз е близо 70. За периода след 2000 година икономическата активност бележи колеблива тенденция на развитие за разлика от общата тенденция на увеличаване в ЕС.

Фиг. 1. Коефициент на икономическа активност, 2000-2004 г.



Източник: Evrostat, EU Labor Force Survey and National Accounts.

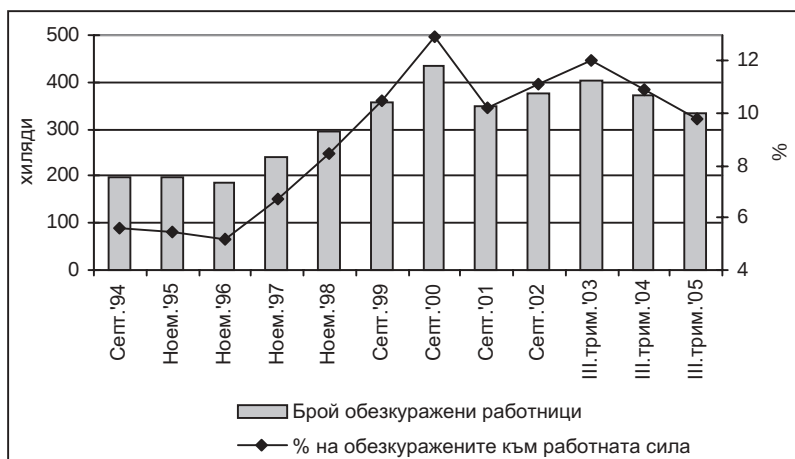
Това състояние отразява приспособяването на пазара на труда към реалните икономически резултати. Слабите възможности за намиране на работа генерират ефекта на обезкуражените работници и търсенето на неформална заетост в сивата икономика. Според данните от изследването на работната сила броят на обезкуражените работници през 2005 г. нараства близо два пъти в сравнение с 1994 г. (фиг. 2). Процентът¹ на напусналите пазара на труда се променя в същата степен (от 5,6 на 9,8 %).

Характерна особеност на този процес е, че той се засилва след 1997 г., т.е. в условията на икономически растеж. Възможните причини за това несъответствие могат да бъдат от различно естество.

¹ Изчислен като отношение между броя на обезкуражените работници към работната сила.

во², но очевидно това говори за слаба способност на пазара на труда да се приспособи към променящите се външни условия.

Фиг. 2. Динамика на обезкуражените работници



Източник: Наблюдение на работната сила, НСИ.

Трудовата заетост в България е относително ниска (фиг. 3). Пазарът на труда не осигурява работни места за голяма част от населението в трудоспособна възраст. Малко повече от половината от населението в трудоспособна възраст е намерило работа и работи. За периода 2000-2004 г. коефициентът на заетост нараства от 50,4 % на 54,2 %.

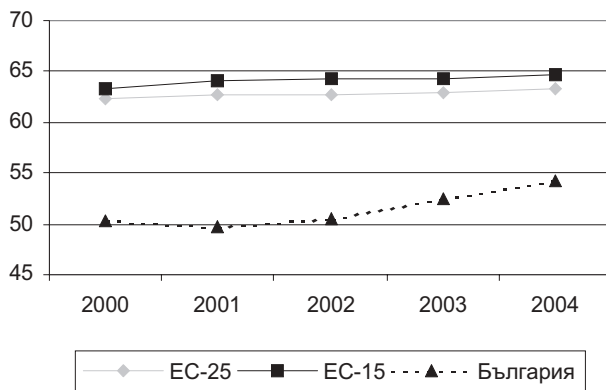
Този ключов показател за функционирането на пазара на труда показва, че България силно изостава от страните на европейския съюз. Разликата в заетостта между тях е близо 10 процентни пункта.

Българският трудов пазар не създава еднакви шансове за заетост на различните възрастови групи. Заетостта сред младежите (15-24) е близо три пъти по ниска от тази на средното поколение, а

² Растеж без разкриването на работни места, реструктуриране на икономиката, несъответствие между квалификацията на работната сила и изискванията на работните места и др.

на работниците в предпензионна възраст (55-64 години) – повече от два пъти (таблица 1). В динамичен аспект заетостта сред младежите бележи тенденция на повишаване през последните две години. По-благоприятна тенденция се наблюдава сред възрастовата група 55-64 години. Заетостта сред тази възрастова категория се увеличава с повече от 12 процентни пункта, което потвърждава ефективността на предприетите мерки на пазара на труда.

Фиг. 3. Коефициент на заетост, 2000-2004 г.



Източник: Evrostat, EU Labor Force Survey and National Accounts..

Таблица 1. Динамика на коефициентите на заетост по възрастови групи, 2000-2004 г.

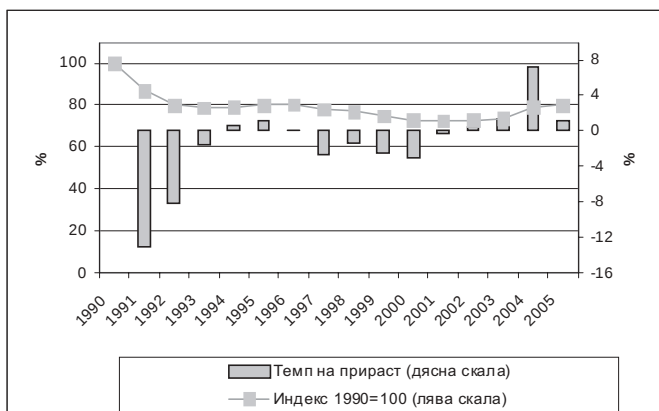
	Общо	15-24	25-54	55-64
2000	50.4	19.7	68.5	20.8
2001	49.7	19.8	67.2	24.0
2002	50.6	19.4	67.6	27.0
2003	52.5	20.7	69.2	30.0
2004	54.2	21.5	71.2	32.5

Източник: Evrostat, EU Labor Force Survey and National Accounts.

Намаляването на коефициента на заетост е пряко свързано с

ограничените възможности на икономиката да създава работни места. От началото на 90-те години заетостта в икономиката бележи тенденция на непрекъснато намаляване с изключение на отделни години на слабо увеличаване. В сравнение с 1990 г. броят на заетите лица през 2005 г. намалява с 20 % (фиг. 4).

Фиг. 4. Динамика на заетостта, 1990-2005 г.



Източник: Статистически годишник, НСИ, различни публикации.

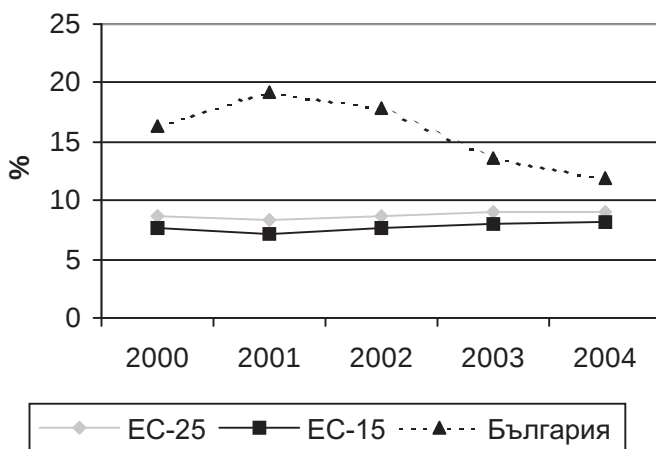
Най-значителен е спадът през първите години на реформата, когато държавните предприятия започват масово да закриват не-ефективните работни места и да се освобождават от излишната работна сила с цел подобряване на икономическите резултати. За периода 1990-1992 г. броят на заетите намалява с 20%, което съставлява около 820 хил. души. Вторият период на по-значително закриване на работни места и намаляване на заетостта се наблюдава след 1997 г., когато започва втория етап на реструктуриране на икономиката. През този период броят на заетите в икономиката намалява с около 318 хил. души. Подобряване на заетостта се наблюдава през последните три години, в които броят на заетите нараства с 10 %.

Подобна тенденция в динамиката на заетостта се наблюдава почти във всички страни от централна и източна Европа. В страни като Полша, Унгария и Чехия след първоначалното силно намаляване на заетостта се наблюдава втора вълна на съкращаване в

края на периода. Разбира се, в отделните страни степента на намаляване и причините за това са различни, но общата тенденция е ясно очертана и България не се отличава съществено от нея.

Ниското равнище на заетост имплицира високо равнище на безработица въпреки високия дял на напуснали пазара на труда (фиг. 5). По данни на наблюдението на работната сила безработицата у нас за периода от началото на 90-те години не намалява под 12 % с изключение на последните две години. В нейната динамика се наблюдават периоди на увеличаване и намаляване, което подсказва, че съществува известна гъвкавост като реакция на външните шокове.

Фиг. 5. Коефициент на безработица, 1993-2005 г.



Източник: Eurostat, EU Labor Force Survey and National Accounts.

От друга страна, някои характеристики на безработицата в България свидетелстват за слаба приспособимост на трудовия пазар към външните условия на търсенето и предлагането.

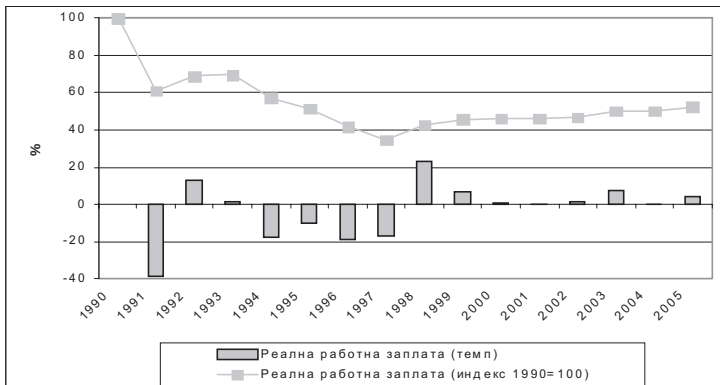
На първо място следва да се отбележи сравнително високият дял на дългосрочно безработните. За периода 1990-2005 г. техният дял в общия брой на безработните варира между 45-55 % с тенденция на увеличаване до 2000 година, а след това на слабо снижаване. Дългосрочният характер на безработицата, съчетан с други неблагоприятни характеристики на тази рискова група (ниско образование, слаба мобилност, висока възраст,

ниска склонност към адаптация) показва, че близо половината от безработните имат малки шансове за намиране на работа.

Втората особеност, която обикновено се счита за индикатор на ниска адаптивност е съществуването на висока безработица сред младежите под 25 години. Това се свързва с наличието на бариери, които възпрепятстват наемането на младежи с недостатъчен трудов опит. Коефициентът на безработица на тази възрастова група в България е близо два пъти по-голям от средното за ЕС равнище. С увеличаване на възрастта коефициентите на безработица намаляват. Тази характеристика на безработицата е характерна за повечето страни от Централна и Източна Европа.

Важен показател за функционирането на пазара на труда са равнището и динамиката на работната заплата. За периода 1990-2005 г. реалната работна заплата намалява наполовина (фиг. 6). Този чувствителен спад не може да бъде компенсиран от настъпилия обрат в тренда след 1997 г.

Фиг. 6. Динамика на реалната работна заплата, 1990-2005 г., Индекс 1990=100



Източник: Статистически годишник, НСИ, Различни публикации.

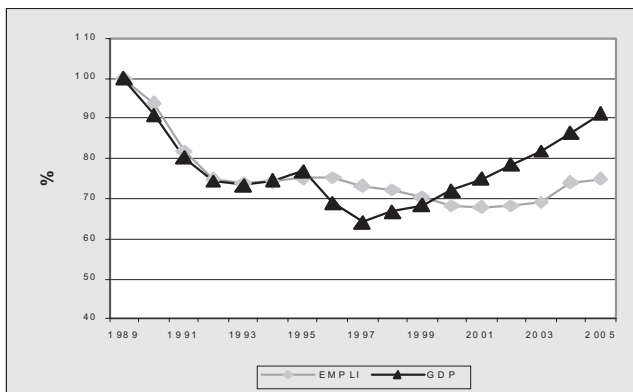
Намаляването на реалната работна заплата до голяма степен се дължи на провежданата през 90-те години рестриктивна политика на доходите с цел постигането на икономическа и финансова стабилизация. Осезателната намеса на държавата чрез регулиране растежа на

заплатите в общественния сектор деформира действието на пазара и системата на договаряне при определянето на заплатите.

2. Относително слаба адаптивност на пазара на труда към икономическите резултати. Адаптивността на пазара на труда към промените в икономическата среда не е висока. Икономическото развитие на България след началото на реформите през 1990 г. се характеризира със съществени изменения в количествено и структурно отношение. Икономическият растеж, измерен чрез динамиката на БВП, най-общо може да се характеризира с два периода на развитие: първият обхваща времето до 1997 г. и е свързан с чувствително намаляване на производството и на БВП и вторият, след 1997 г. – с постепенно възстановяване. Тази динамика на общото икономическо развитие на страната не оказва съществено влияние върху основните параметри на пазара на труда.

Влиянието на динамиката на БВП върху промените в равнището на заетост е различно за отделните периоди. Най-силна е реакцията на пазара на труда спрямо негативните производствени резултати. В периода 1989-1997 г. между динамиката на БВП и заетостта съществува значително сходство, което подсказва за наличието на положителна корелационна зависимост и причинно-следствена връзка (фиг. 7).

Фиг. 7. Динамика на БВП и заетостта, 1989-2005 г.
Индекси, 1989=100



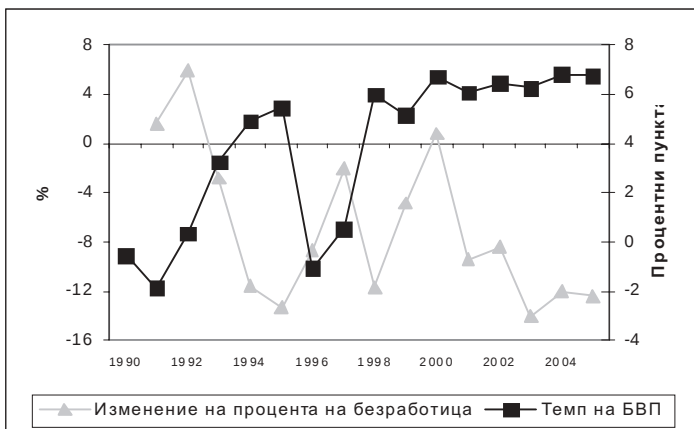
Източник: Статистически годишник, НСИ, Различни публикации.

По-ниска степен на приспособяване се наблюдава в периода след 1997 г. Трудовият пазар не съумява да се развива паралелно с положителните икономически резултати. Постигнатият икономически растеж не е съпроводен с увеличаване на заетостта. За периода 1998-2003 г. БВП нараства с 27,5 %, докато броят на заетите намалява с 5,5 %. Причините се дължат на продължаване на структурната реформа чрез ликвидиране на неефективни дейности и производства. В този случай балансът между ликвидираните и новосъздадените работни места е в полза на първите, т.е. икономическият растеж не е в състояние да компенсира закритите работни места. Едва през 2002-2005 година се постига увеличаване на броя на заетите. До голяма степен постигнатият резултат се дължи на прилаганите активни политики на пазара на труда и въвеждането на задължителна регистрация на трудовите договори.

Измененията в съвкупното търсене оказват влияние не само върху заетостта, но и върху равнището на безработица. В условията на висока гъвкавост на трудовия пазар безработицата следва да намалява с нарастването на БВП и обратното. В българския пазар на труда тази зависимост невинаги е ясно изразена. Тя особено силно се проявява в началото на реформата. Сnižаването на БВП с 19,4 % през 1990-1994 г. имплицира нарастване на безработицата³ за същия период от 1,5 % на 15,8 %. Това влияние не се проявява с постоянен интензитет и сила. В началото на 90-те години отрицателните темпове на БВП имаха по-силно въздействие върху изменението на безработицата, отколкото положителните темпове в края на периода (фиг. 8). Повишаването на БВП след 1997 г. беше съпроводено с увеличаването на безработицата. За периода 1999-2002 г. нормата на безработица нараства с 3,5 процентни пункта, а след това постепенно намалява. Вероятно този резултат е следствие и на други причини, като осъществяването на втория етап на структурната реформа.

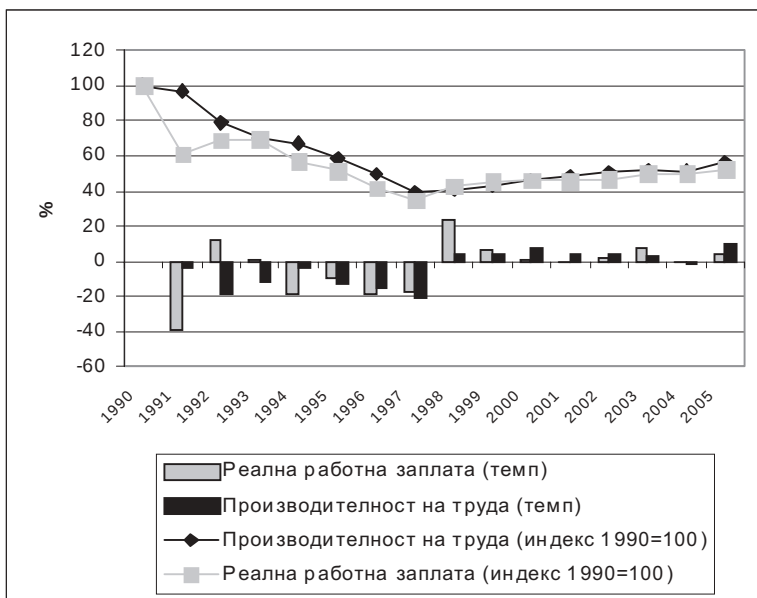
³ Измерена чрез броя на регистрираните безработни.

Фиг. 8. Динамика на БВП и изменението на безработицата, 1990-2005 г.



Между динамиката на реалната работна заплата и производителността на труда, измерена чрез брутната добавена стойност (БДС) на един зает, съществува сходство, което най-силно се проявява в годините след икономическата криза през 1997 г. (фиг. 9). Независимо от това реалната работна заплата изостава от динамиката на производителността на труда. Разбира се, този положителен резултат е следствие на значителното намаляване на броя на заетите в икономиката. По-съществени различия се наблюдават, когато производителността на труда се измерва с БВП на един зает. В този случай разрывът между реалната заплата и производителността бележи непрекъсната тенденция на увеличаване. За периода 1992-2003 г. разликата между тях се увеличава 2,5 пъти от 26,7 на 67,3 процентни пункта.

Фиг. 9. Динамика на производителността на труда и реалната работна заплата, 1990-2005 г.



Източник: Статистически годишник, НСИ.

Характерно за темповете на реалната работна заплата е, че през по-голяма част от периода те са по-ниски от темпа на БВП на 1 лице (фиг. 9). Само за отделни години те надвишават тези на производителността на труда.

Независимо от различията в темповете на производителността на труда и реалната работна заплата между тях съществува положителна корелационна зависимост. Силата на връзката, определена чрез коефициента на корелация, е 0,47.

Структурните промени в икономиката на България през 90-те години създадоха подходящи условия за засилена мобилност на работната сила. Пазарът на труда в България реагира по адекватен начин на тези промени. През този период обликът на заетостта силно се промени. Промените в заетостта на секторно равнище са

съществени и се изразяват в чувствително намаляване на заетостта в индустрията и респективно увеличаване в сектора на услугите и в по-малка степен в селското стопанство. Относителният дял на заетите в индустрията намалява почти наполовина (от 44,7 % през 1990 г. на 27,6 % през 2004 г.). Същевременно секторът на услугите бележи съществено развитие, както по отношение на заетостта, така и по отношение на произведения национален продукт. В резултат на тези промени заетостта в този сектор придоби водещо значение за икономиката (относителният дял на заетите нарасна от 37 % през 1990 г. на близо 50 % през 2004 г.). Заетостта в селското и горското стопанство също бележи развитие в посока на увеличаване и достига близо една четвърт от заетите в страната (относителният дял на заетите нараства от 18 % през 1990 г. на 25% през 2004 г.).

Секторната мобилност на работната сила не е еднаква през целия период на 90-те години. Тя е значително по-висока през първата половина на 90-те години и постепенно намалява през втората половина. Очевидно на този етап на развитие на българската икономика мобилността е следствие главно на структурните промени и в малка на степен на технологичните изменения.

Съпоставянето на промените в заетостта с приноса на всеки сектор в новосъздадения продукт потвърждава по-горните изводи. Мобилността на заетите към сектора на услугите съответства на разширяването на производството и нарастващия дял в брутната добавена стойност.

Приспособяването на заетостта към икономическите резултати в индустриалния сектор е по-слабо изразено. Делът на индустрията в брутната добавена стойност за периода 1996-2003 г. се изменя в рамките на 28-31%, докато делът на заетите бележи тенденция на намаляване.

В сектора на селското и горското стопанство връзката между заетостта и участието на сектора в БДС е най-слабо изразена. Увеличаването на заетостта в началото на 90-те години на сравнително високо за този сектор равнище (около 26 % от общия брой на заетите) и след това нейното запазване на почти същото равнище през 2004 г. не корелира с намаляването на участието в БДС. Ниската мобилност на заетите в този сектор и нейната слаба адаптивност към производствените резултати крият съществени резерви

за бъдещото повишаване на гъвкавостта на пазара на труда. Логично е да се очаква намаляване на заетостта и повишаване ефективността на заетите.

3. Умерена гъвкавост на пазара на труда. Гъвкавостта на българския трудов пазар, дефинирана като способност да реагира на външни въздействия и да се променя, не може да се оцени като висока. Основание за това ни дават следните оценки:

- Неудовлетворително функциониране на пазара на труда (ниско участие на пазара на труда, ниско равнище на заетост и висок процент на безработица);

- Относително ниска адаптивност към промените на БВП, производителността на труда, инфлацията;

- Ограничено прилагане на по-гъвкави форми на заетост (трудова договори с ограничена продължителност – временни трудови договори; извършване на определена работа за кратък период от време – възложена от посреднически трудови агенции; заетост на непълно работно време, самонаети лица. Основната част на заетите лица в българската икономика са наети на основата на безсрочни трудови договори. Техният дял съставлява повече от 4/5 от наетите лица. Делът на наетите на работа с фиксирана продължителност на трудовия договор е сравнително нисък. За последните три години той се изменя в границите на 4,5-5,8 %. Заетостта на непълно работно време също не е широко разпространена в страната. Общата тенденция за последните 10 години се изразява в чувствително намаляване на броя на заетите на непълно работно време. Техният относителен дял намалява повече от 3 пъти (от 9 % през 1994 г. на 2,8 % през юни 2003 г.).

4. Повишаване ефективността на политиките на пазара на труда. Политиките на пазара на труда обхващат социалното осигуряване на безработните (обезщетенията за безработица), активните политики, данъчното облагане на работната заплата и определянето на минималната работна заплата.

Обезщетенията за безработица са относително високи в сравнение с другите страни в региона. За последните три години се наблюдава тенденция на увеличаване, което означава, че намаленият обхват на защитените безработни се компенсира с нараства-

не размера на обезщетенията. Продължителността на тяхното изплащане е от 4 до 12 месеца и зависи от трудовия стаж. Тази система на социална защита на безработните оказва дестимулиращо влияние върху мотивацията за участие в пазара на труда.

Активните политики на пазара на труда (АППТ) са основен инструмент на въздействие на институциите, пряко свързани с трудовия пазар. Тяхното развитие през 90-те години е насочено към активизиране на търсенето и предлагането на труд с оглед подобряването на основните параметри на трудовия пазар. В структурно отношение и по съдържание активните политики не се различават съществено от тези прилагани в ЕС. Те включват широка гама от програми, насочени към подобряване на заетостта, развитие на предприемачеството, повишаване на квалификацията, развитие на бизнеса и заетостта, разкриване на нови работни места и др. Приоритетите на програмите са насочени към рисковите групи на пазара на труда и регионите с висока безработица – младежите, дълготрайно безработните, хората в предпензионна възраст.

Най-общо могат да се направят следните изводи за характера на активните политики на пазара на труда:

- Относително слаба интервенция на държавата на пазара на труда чрез активни политики;
- Ниско равнище на разходите за активни политики на пазара на труда (под 1 % от БВП);
- Малък обхват на активните политики на пазара на труда (за периода 2001-2003 г. 21 % от безработните);
- Близко 4/5 от безработните не са обхванати от мерки за насърчаване на заетостта.

Данъчната тежест върху работната заплата е относително висока. Данъчно осигурителната тежест върху работните заплати е една от най-високите. Въпреки процеса на намаляване на данъчните ставки (най-ниската ставка намалява от 20 % през 2000 г. на 10 % през 2005 г., а най-високата съответно от 49 % на 24 %) вноските за социално осигуряване остават високи (около 43 % през 2004 г.).

Минималната работна заплата изпълнява социална и икономическа функция. През последните години правителството провежда политика на нейното чувствително увеличаване. За 2005 г. тя съставлява около 47 % от средната работна заплата. Повишаването на минималната работна заплата оказва влияние не само върху огра-

ничен кръг работещи, но и върху цялостната структура на заплащане. При равни други условия нейното повишаване намалява съществуващата диференциация на заплащане и същевременно оказва натиск върху размера на останалите възнаграждения. Чувствителното повишаване на минималната заплата и невъзможността на работодателите да увеличат останалите заплати в близка пропорция може да доведе до демотивация на персонала. Следователно използването на минималната работна заплата като инструмент за стимулиране нарастването на работните заплати трябва да се осъществява предпазливо.

5. Ниско равнище на доходите на домакинствата и загуба на покупателна способност. България е една от страните в Европа с относително най-нисък жизнен стандарт и равнище на доходите на населението. По данни на Евростат за 2001 година равнището на средния нетен доход на домакинствата⁴ в България е близо 3 пъти по-ниско от средното за 25-те страни, членки на ЕС. През последните 5 години (2000-2005 г.) се наблюдава растеж на номиналните и реалните доходи на домакинствата. В номинално изражение доходите на 1 лице са нараснали с 53 % и през 2005 г. възлизат на 201 лева (100 евро). В реално изражение увеличаването е 18,2 %. Въпреки тази положителна тенденция доходите на българските домакинства остават относително ниски в сравнение със страните от ЕС.

Ниското равнище на доходите в България е съпроводено с чувствителен спад на тяхната покупателна способност. Въпреки процесът на възстановяване през последните 10 години реалните доходи на населението остават под равнището на 1995 г. (таблица 2). Още по-силна е ерозията на реалните доходи в сравнение с началото на реформите (1990 г.). Равнището на реалните доходи на населението през 2004 г. съставлява едва 43 % от това през 1990 г.

Намалената покупателна способност на доходите засегна всички основни източници. Реалната работна заплата през 2004 г. плътно се доближи до равнището от 1995 г., но в сравнение с 1990 г. тя значително изостава. Пенсиите, като основен източник на доход на близо една четвърт от населението на страната, са ниски и също са подло-

⁴ Изчислен на базата на Стандарта на покупателна способност (СПС).

**Таблица 2. Динамика на основните източници на доходите на населението, 1995-2004,
(Индекси 1990=100)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Реален доход на 1 лице от домакинството	100.0	68.9	59.9	80.3	82.1	78.0	73.3
Реална работна заплата	100.0	81.2	67.3	83.0	88.8	89.9	89.5
Реална средна пенсия за ОСВ	100.0	79.8	60.4	85.2	89.3	103.8	103.0
Минимална работна заплата	100.0	89.9	64.2	63.6	77.7	83.0	97.9
Социална пенсия	100.0	67.4	54.8	66.4	73.2	78.7	73.0
Гарантиран минимален доход	100.0	90.3	65.7	66.5	74.6	67.6	67.6

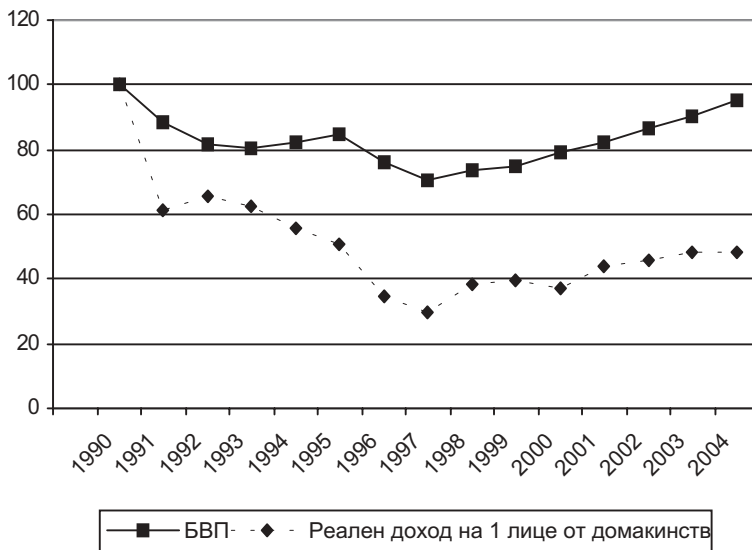
Източник: Изчислено по данни на НСИ.

жени на силна ерозия през 90-те години. Защитените от държавата минимални плащания (минимална работна заплата, социална пенсия и социалните помощи) в реално изражение намаляват в различна степен (таблица 2). В резултат на по-значителното увеличаване на минималната работна заплата през последните няколко години тя в реално изражение надхвърли равнището от 1995 г.

Най-слабо защитени са плащанията, свързани с получаването на социална пенсия и социални помощи (гарантиран минимален доход). Покупателната способност на социалната пенсия намалява с около една пета в сравнение с 1995 г., а тази на гарантирания минимален доход с около две пети.

Динамиката на реалните доходи на населението значително изостава от динамиката на БВП. До 1997 г. тази разлика непрекъснато се задълбочава, а след това се запазва (Фиг. 10). Общо за периода 1990-2004 г. БВП спада с близо 4%, докато реалните доходи на едно лице от домакинството с около 51%. Тази огромна разлика от 47 процентни пункта е сериозно предизвикателство пред политиката на доходите и индикатор за необходимостта от нейната промяна.

Фиг. 10. Динамика на БВП и реалните доходи на населението, 1990-2004 г. (Индекси 1990=100)



Източник: Статистически годишник, НСИ, Бюджети на домакинствата в РБългария, НСИ. Различни години.

Следователно проблемът с ниските доходи и възстановяването на покупателната способност на различните източници на доход е свързан с подобряване на механизмите на обвързване на доходите на населението с икономическия растеж, заплащането на труда и социалните плащания.

6. Повишаване ефективността на социалната защита на бедните

Равнището на бедност в страната не се отличава съществено от това в развитите европейски страни. Според методологията на Евростат за измерване на бедността⁵, относителният дял на бедното население в България през 2001 г. е 16 %, докато средното европейско равнище е 15 %. През последните години бедността в страната намалява. През 2004 г. бедното население съставлява 15,3 %, а през 2005 г. то намаляват на 14,4 %. Ролята на социалното подпомагане в борбата с бедността не е висока в сравнение с развитите европейски страни. В резултат на социалните помощи предоставени на бедното население през 2003 г. делът на бедните намалява с три процентни пункта, докато този дял за европейските е 9 пункта.

Тази по-ниска ефективност на социалното подпомагане се дължи на причини, свързани с определянето на границата на бедност, обвързването на социалните помощи с нейния размер и по-справедливото разпределение на средствата между бедните. Гарантираният минимален доход, който служи за основа при определянето на социалните помощи, трудно може да се приеме за адекватна линия на бедност. Месечният размер за 2003 и 2004 г. е определен на 40 лв. и едва ли съответства на минималните потребности на хората. Границата на бедност, изчислена по методологията на Евростат за 2004 г. е 142 лв. месечно на еквивалентна единица, а за 2005 г. съответно на 152 лв. Тези различия показват необходимостта от определяне на граница на бедност, която да е адекватна на съществуващите условия.

Според резултатите от проведеното през 2003 година изследване на бедността⁶ ефективността на системата не е много висо-

⁵ 60% от нетния еквивалентен медианен доход на домакинствата.

⁶ България: Предизвикателствата на бедността 2003, НСИ, 2005.

ка. Оценките показват, че системата за социално подпомагане освен бедни лица обхваща и значителна част от небедните. Това предполага съответно адаптиране на социалната политика с цел постигането на по-голяма целенасоченост на средствата и респективно по-висока ефективност.

* * *

Решаването на предизвикателствата на пазара на труда и политиката по доходите налага провеждането на активна политика, която от една страна да доведе до постепенна конвергенция в равнищата на заетост, безработица, гъвкавост и доходи с другите членове на ЕС в дългосрочен план и от друга страна - до създаване на ефективни механизми за поддържане на социалните баланси в обществото. Подобна политика следва да се основава на ясни приоритети и цели. Те могат да се обобщят в няколко аспекта:

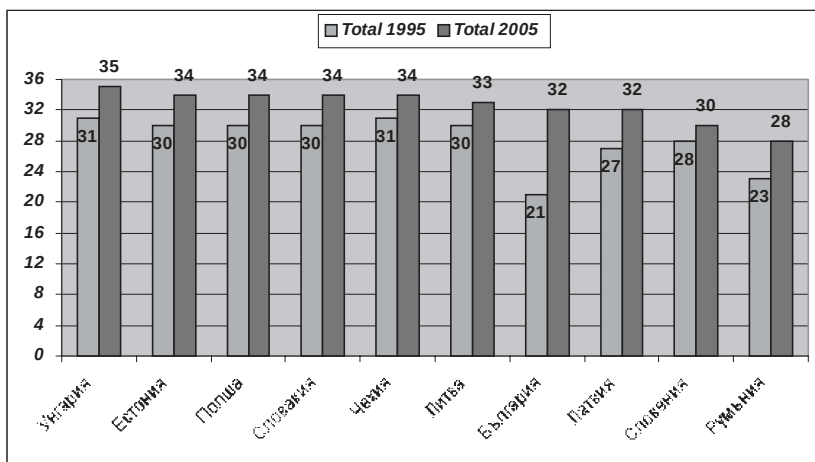
1. Подобряване функционирането на пазара на труда:
 - реформи в институционалната структура на пазара на труда (използване на по-гъвкави форми на наемане и работа);
 - намаляване на данъчно осигурителната тежест върху заплатите;
 - засилване на връзката между заплатите и икономическите резултати.
2. Повишаване ефективността на активните политики на пазара на труда:
 - увеличаване обхвата и средствата за активни политики.
3. Повишаване доходите на домакинствата чрез по-тясно обвързване с икономическите резултати.

ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ПРЕДПРИЯТИЯТА – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Ст.н.с. д-р Митко ДИМИТРОВ

През последните 15 години реформирането на българската икономика протичаше доста противоречиво. След сравнително добрия старт през 1991-1992 г. мерките, насочени предимно към макроикономиката, не бяха последвани от прогрес в преструктурирането на предприятията, а дори по отделни показатели се наблюдаваше връщане назад. В резултат на това през 1996 г. икономиката на България беше най-нереформираната сред 10-те страни от източноевропейското присъединяване към ЕС (вж. фиг. 1).

Фигура 1. Прогрес на реформите в страните, присъединяващи се към ЕС



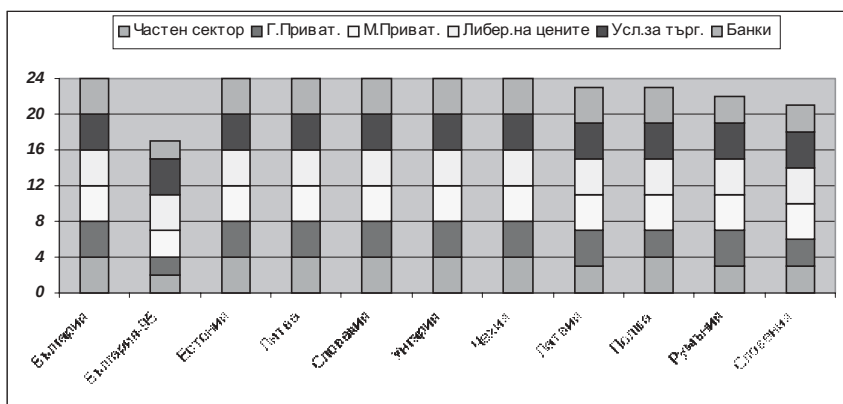
Правителствата след 1997 г. акцентираха в по-голяма степен върху необходимите реформи за осъществяване на прехода към пазарна икономика и за създаване на условия за присъединяване към ЕС. В края на 2005 г. България е страната с най-бърз прогрес

и успя да компенсира голяма част от изоставането от предишните години. Сега българската икономика е по-реформирана от тези на Словения и Румъния, на едно равнище е с Литва и се приближава до показателите на най-напредналите страни – Унгария, Чехия, Естония, Полша и Словакия.

Напредъкът е осъществен преди всичко в следните области (вж. фиг. 2) – увеличаване дела на частния сектор, ускоряване на приватизацията, либерализацията на външната търговия, намаляването на контрола върху цените и банкова реформа. Те са важни за промяната на икономическата система като цяло и за приближаване на макроикономическите условия до пазарните, но икономическата система губи от своята ефективност и динамика, когато тези промени са съчетани със забавяне на реформите в сектора на предприятията.

Колкото и условни да се смятат количествените оценки за измерване на прогреса в прехода към пазарна икономика, не трябва да се забравя, че те отразяват качествени различия в икономическата система, отнасящи се до реструктурирането на предприятията, политиката на конкуренцията, реструктурирането на банката и на другите финансови институции.

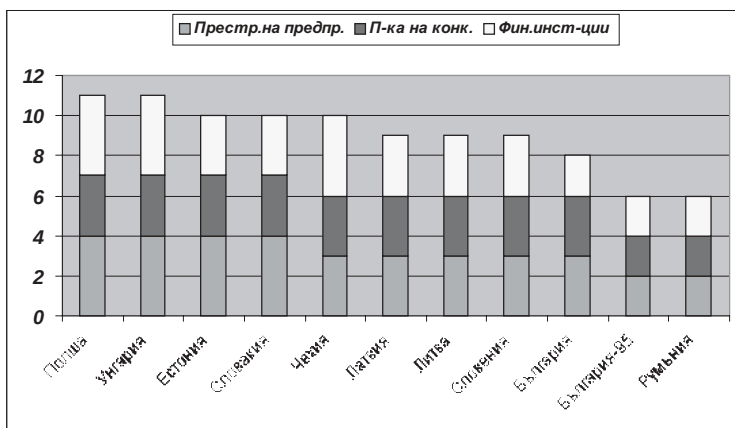
Фигура 2. Области на напредък на процеса на преход в България (1995-2005 г.)



Един от основните проблеми, свързани с реформирането на българската икономика, е, че изоставането е в области, които са пряко свързани с реструктурирането на предприятията – *Управление и реструктуриране на предприятията, Политика за защита на конкуренцията и Пазари за ценни книжа и развитие на небанковите финансови институции.*

Изоставането на реформите в тези 3 области не само че е най-голямо по отношение на постигнатото от другите страни от ЦИЕ и стандартите на ЕС, но през разгледания период в тях не е постигнат никакъв напредък (вж. фиг. 3).

Фигура 3. Области на изоставане на процеса на преход в България (1995-2005 г.)



Управление и реструктуриране на предприятията. Положението в България се характеризира все още с наличието на умерена политика на субсидиране на някои предприятия, недостатъчно добро законодателство и най-вече на практика, свързана с фалитите, особено на държавни предприятия, недостатъчно усилия за подобряване на конкуренцията и на корпоративното управление. Необходимо е да бъдат предприети съществени и ефективни действия за преодоляване на постигнатите недостатъци и преди всичко за подобряване на корпоративното управление на оставащите държавни предприятия, на тези, които предстои да

бъдат приватизирани, и на вече приватизираните. Съществена част от активите на предприятията бяха приватизирани чрез масова и работническо-мениджърска приватизация. Това поставя много остро например проблема за защита на миноритарните собственици. Фондовата борса не се използва като средство за подобряване на корпоративното управление. Практически не съществува ефективен пазар за корпоративен контрол. Институционалните инвеститори все още не играят активна роля в корпоративното управление.

Политика за защита на конкуренцията. Създадени са институциите и е прието законодателството за провеждане на политика за защита на конкуренцията. Наблюдава се известно намаление на ограниченията за влизане на някои пазари и се приемат действия срещу доминиращи форми. Това, което е необходимо да се постигне, е засилване на действията срещу прояви на пазарна власт, съществено намаление на ограниченията за влизане на повечето от пазарите и поддържане на конкурентна среда за дейността на фирмите. Съществен проблем за България е гарантиране на правата на селскостопанските производители от посреднически организации, особено в случаите, когато се използват неикономически форми на въздействия.

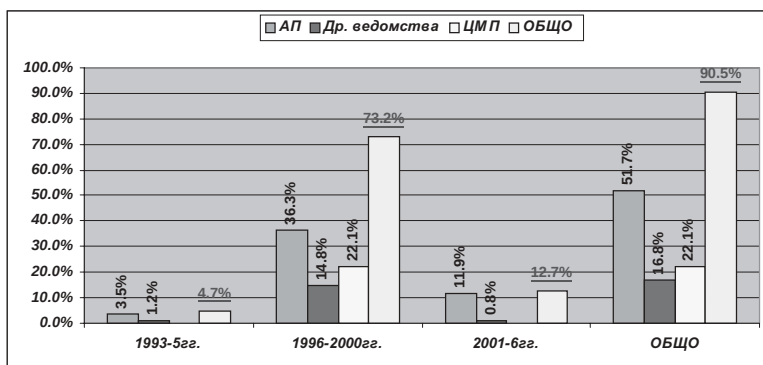
Пазари за ценни книжа и развитие на небанковите финансови институции. Създадена е законова и институционална рамка за търговия с ценни книжа и е поставено началото на търговията, особено с някои държавни ценни книжа. Необходимо е да се засили съществено оборотът на фондовата борса, да се разнообразят инструментите, борсата да заеме мястото си на източник за инвестиции, особено за частните предприятия, инвестиционните, застрахователните и пенсионните фондове трайно да заемат място като важни участници в търговията с ценни книжа и като инвеститори чрез фондовата борса.

Това са области, чиято нереформираност пречи на нормалното развитие на предприятията като пазарни субекти, защото са свързани с ефективността на управлението им, със съществуването на повече и по-разнообразни източници за инвестиране, със създаването на условия за подкрепа на усилията на фирмите да подобрят своята конкурентоспособност.

2. Преструктуриране на управлението и контрола на държавните предприятия

Преструктурирането на собствеността и на управлението на предприятията в България изостава в сравнение с това, което е направено в страните от Централна Европа. Изминалият 15-годишен период, обаче не е еднороден. Той може да бъде разделен на три части – до 1995 г., 1996-2000 г. и след 2001 г., което може да ни помогне по-правилно да разберем протичащите процеси.

Фигура 4. Приватизация на активите на държавните предприятия към 30.06.2006 г. като % от балансовата им стойност към 31.12.1995г.



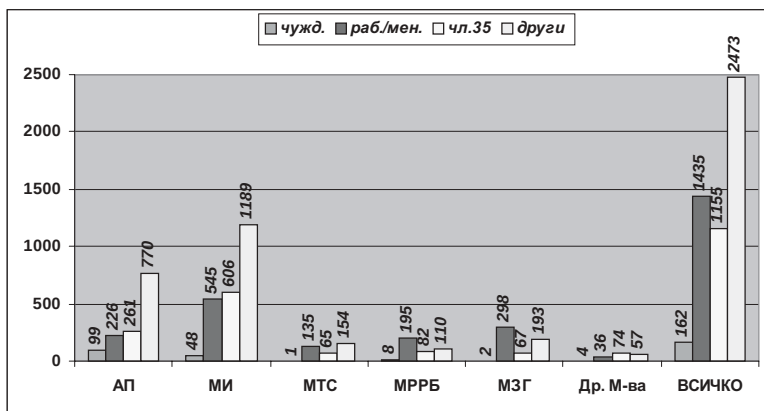
Първата част на периода се характеризираше със забавяне на приватизацията и декапитализация на държавните предприятия. През първата част от периода бяха приватизирани по-малко от 5% от активите на държавните предприятия, предвидени за приватизация. В същото време беше наложен модел на управление на държавните предприятия, който допринесе до тяхната декапитализация.

Решаването на проблема, колкото и тривиално да звучи, можеше да бъде осъществено само чрез прехода към нормалния модел за функциониране на икономиката. Едно от първите условия за това е да бъде осъществена приватизация с цел да се появят нови собственици, които да заместят държавата. Това беше осъществено основно през втората част от периода, когато бяха приватизирани

73 % от подлежащите за приватизация държавни активи (вж. фиг. 4). Тогава проблемът за това как една порочна система да бъде заменена с нормална се трансформира в друг - кой от създадените модели на управление и контрол е по-малко ефективен и възможно ли е техните недостатъци да бъдат преодолени?

Стремешът към бърза приватизация както и други пропуски и грешки при осъществяването ѝ доведоха до широкото разпространение на такива модели на постприватизационно управление на предприятията, които се смятат от теорията за неефективни.

Фигура 5. Брой сделки според методите на приватизация към 30.06.2006г.



От фиг.4 и фиг.5 се вижда, че голяма част от сделките са осъществени чрез масовата приватизация и от работническо-менеджърски дружества (РМД), докато приватизационните сделки, осъществени от чуждестранни инвеститори, са едва 162 бр. Необходимо е да уточним, че броят на сделките не отразява точно относителния дял на отделните видове собственици, а различните модели на управление не трябва априорно да се оценяват като повече или по-малко ефективни. Необходимо е да бъдат осъществени задълбочени изследвания, които да покажат предимствата и недостатъците на всеки един от тях.

Реалните или мними различия между ефективността на различните постприватизационни модели нямаше да бъдат толкова

голям проблем, колкото е сега, ако при приватизацията и чрез нея в икономическата система не бяха останали част от пороците на предишния етап на прехода. Типичните примери са за използването чрез подставени лица на предимствата, които дават РМД, и последваща декапитализация или неефективно управление на приватизираните предприятия, нарушенията, съпътстващи издаването и използването на компенсаторните инструменти, и др. Към това трябва да се добавят случаите на недобросъвестни или некомпетентни, в т.ч. чуждестранни приватизатори. Тези проблеми ще продължават да влошават ефективността на икономическата система дълго време след като приватизационните сделки са били осъществени.

Успоредно с това е необходимо да се осъществява ефективен държавен контрол върху предприятията, оставащи държавна собственост, но не чрез директно, оперативно управление, а чрез твърди бюджетни ограничения и предоставяне на управлението на ефективни мениджърски екипи.

Преструктурирането на управлението и контрола на предприятията е само един аспект от тяхното цялостно преструктуриране. Необходимо е освен това да се преструктурира системата от предприятия в икономиката като цяло, както и да бъде осъществено организационно, продуктово и технологично преструктуриране на отделните предприятия.

Приоритетни в тази област са онези програми, които могат да дадат нужния ефект с по-малко материални средства или биха имали допълнително влияние върху икономиката като цяло. В средносрочен план е необходимо осъществяването на следните програми:

Програма за подобряване на качеството на стоките.
Съществуват редица производители, които със сравнително малко капиталовложения, а с подобряване на организацията и въвеждането на системи за контрол върху качеството на продуктите биха могли да достигнат международните стандарти за качество. Необходимо е да бъде създадена система за активно търсене и подпомагане на подобни производители.

Програми за рязко намаляване на изразходването на енергия и материали за производството на единица продукт. Бълга-

рия употребява повече електроенергия на глава от населението от такива страни като Испания и Италия, а произвежда с нея многократно по-малък БВП. Подобно е положението на използването на металите. Затова в близките години средствата, които бъдат вложени за ресурсоспестяване, ще бъдат много по-ефективни, отколкото ако се вложат за разширяване на мощностите, поради допълнителния ефект, който ще имат за подобряване на качествените характеристики на икономическата система.

3. Създаване на МСП и нормализация на размерната структура на предприятията в България

Развитието на сектора на МСП в българската икономика е един от основните фактори за промяна и нормализация на размерната структура на предприятията в България. Основните резултати от осъществяването на този процес са следните:

- Размерната структура на българската икономика се приближава до тази в ЕС в резултат на трайно наблюдаващата се тенденция на увеличаването дела на микро- и малките предприятия и намаляване дела на големите предприятия в броя на заетите и приходите от продажбите на предприятията, но все още делът на големите предприятия в България е доста по-висок, а делът на микропредприятията – доста по-малък от този в ЕС.

- МСП показват по-добра приспособимост и по-бързо се възползват от подобряването и стабилизирането на макроикономическите показатели на българската икономика;

- частните микропредприятия са с най-голям принос за нарастването на брутната добавена стойност през последната година;

- положителен, но не толкова висок е растежът на брутната добавена стойност в групите на малките и средните предприятия. Резервите за по-нататъшно увеличаване на брутната добавена стойност могат да се очакват именно от ускоряване на растежа на тези предприятия - още повече че като цяло те дават 3 пъти повече брутна добавена стойност от микропредприятията.

- Потвърждава се закономерността, че при стабилизиране на макроикономическите условия в една страна, малките предприятия са тези, които първи се възползват от нея, реагират най-бързо

и първи отбелязват растеж.

- Ръстът на приходите от продажби за периода след 1997 г. спада при по-големите размерни групи. Той е най-висок при микро-предприятията – 88,8 % и най-нисък при големите предприятия – 3 %. Тези данни са доказателство за по-голямата гъвкавост и приспособимост на МСП като цяло към условията на пазарно стопанство и силна конкуренция.

- Делът на МСП в общата заетост се увеличава през последните години и надхвърля 50 %. Това показва, че през последните години се очертава тенденция на увеличаване тежестта и приноса на МСП в общата заетост.

- Частните предприятия имат по-висок дял на постъпленията от износ в общите им приходи в сравнение с държавните. Тази тенденция показва по-голямата предприемчивост и активност на частните предприятия.

Проблеми на индустриалната политика

Съществуват редица изследвания на опита на страните от OECD, в които се анализират проблемите на структурното приспособяване или се прави годишен преглед на индустриалната политика на страните членки.¹ На основата на тези изследвания е направена класификация на мерките, които като част от индустриалната политика биха могли лесно да се адаптират и да се използват от страните от Централна и Източна Европа.² Те могат да бъдат структурирани в следните области:

Мерки за осигуряване на инвестициите в индустриалния сектор. Включват се инвестициите в материални активи в следните области: индустрията като цяло с акцент върху малките и средни предприятия; в инфраструктурата, включително инвестициите за подобряване на качеството на работната сила; НИРД и иновации. Като примери за подобни мерки могат да се разглеждат кре-

¹ Вж. OECD, *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris: OECD, 1989.

² Вж. Hare, P. *Industrial Policy in Eastern Europe: The Hungarian Example*, in: Most – Most 5, 71-99, 1995.

дитите за определен вид инвестиции, данъчни привилегии за поощряване на инвестициите като цяло (вкл. по отношение на данъчно-то третиране на амортизациите) или привилегии за определени категории инвеститори (напр. чужди инвеститори).

Политика за развитие на индустрията. Като цяло страните не се съветват да прилагат специфична секторна политика. Въпреки това всички страни – членки на OECD, в действителност осъществяват подобна политика, доколкото винаги съществуват отрасли, които са в криза или изискват специално отношение. Това важи в още по-голяма степен за преходните икономики, защото много повече отрасли, особено от тежката промишленост, са в криза, съществуват редица фирми с проблеми в инвестирането, финансовия мениджмънт, пазарите и затова се нуждаят от реструктуриране, приспособяване или дори закриване.

Мерки за поддръжка на малките и средни предприятия (МСП). Всички промишлено развити страни признават, че МСП се нуждаят от специални кредити, улеснен достъп до бизнесинфраструктура, консултантски центрове и др.

Политика за защита на конкуренцията. Адаптацията на този род мерки се изразява засега преди всичко в приемането на съответни закони и създаването на институции, които да могат да ги прилагат.

Политика за регионално развитие. В преходните икономики могат да възникнат специфични проблеми, свързани с промяната на географската насоченост на икономическите връзки и по-голямото отваряне на тези страни към западните страни.

Енергийни и екологични аспекти на индустриалната политика. Политиката, насочена към енергоспестяване, е една от най-важните за страните от Централна и Източна Европа поради неколкостранно по-високите енергийни разходи в тях за производството на единица БВП. При екологичната политика е необходимо да се възприемат и постепенно да се достигат стандарти на ЕС.

Мерки, свързани с международната търговия и чуждите инвестиции. На макроравнище тези мерки са свързани с политиката по отношение на валутния курс и общото равнище на тарифите. На микроравнище те имат отношение към структурата на та-

рифите, политиката за поощряване на експорта (схема за гарантиране на кредити за износ, кредити за експортно ориентирани инвестиции и др.). В тази област силно влияние оказва асоциирането и впоследствие пълноправното членство на тези страни в ЕС, тъй като в съответните споразумения тези въпроси се третират детайлно за един средносрочен период с икономическа общност, която е основен партньор за повечето страни от Централна и Източна Европа.

Възможните насоки на индустриалната политика в Източна Европа бяха своевременно дискутирани в икономическата литература. Някои икономисти³ разглеждат индустриалната политика като аспект на по-широкия процес на икономическо реструктуриране. Според него реструктурирането на централно- и източноевропейските икономики трябва да се осъществява едновременно на три фронта – затваряне на държавни фирми или части от тях, които не могат да се адаптират към новите условия, трансформация на онези фирми, които могат да се приспособят сами или с помощта на нови инвеститори, и растеж на новосъздадени частни фирми. Политиката на правителствата в подкрепа на този процес би трябвало да бъде насочена към намаляване на субсидиите и установяването на пазарни цени, втвърдяване на бюджетните ограничения и създаване на нови структури на собственост и контрол.

Би могло да се каже, че на сегашния етап съществува сравнително пълна представа за комплекса от възможни мерки, които да се предприемат, в рамките на индустриалната политика на източноевропейските правителства.⁴ Тези мерки се отнасят основно за трансформирането на икономическата система, но все още не са загубили актуалността си. Оценката на несвършената работа по всяка от тях може да се използва като много точен критерий за проблемите, които трябва да се решат за окончателната трансформация на икономическата система в България.

Изясняване и защита на правото на частна собственост

³ Вж. Blanchard, O., *Restructuring in Central Europe: The Case of Poland*, WIDER report, 1992.

⁴ Hare, P. *Industrial Policy in Eastern Europe: The Hungarian Example*, in: Мост - Most 5, 71-99, 1995.

с цел да се гарантира на индивидите, че те могат да притежават активите, които им са необходими за осъществяване на икономическа дейност.

Регулиране и защита на търговските договори. Това е важно, доколкото в миналото повечето договори бяха субект на административното законодателство. Засегнатите фирми нямаха много други възможности, освен държавната арбитражна система. За ефективно функциониране на частния бизнес, частните икономически агенти трябва да имат възможност да сключват договори, които са субект на търговското законодателство и да съществуват съответните съдилища, към които да се обърнат в случай на спор, които да работят ефективно и да решават спорните въпроси в кратки срокове.

Процедури за създаване и закриване на частни и държавни стопански организации. Целта е да се прекрати практиката откриването и особено закриването на държавните предприятия да става с правителствено (министерско) разрешение или решение. Важно в тази област е приемането на специален закон за фалитите.

Изисквания за нормални правила за счетоводство и публичност на резултатите.

Контролиране на измамното, корумпираното и нечестното икономическо поведение.

Регулиране на въпросите, засягащи териториалното разположение на икономическите дейности. Пазарът сам по себе си не дава надеждно решение на използването на земята в интерес на обществото. Един от проблемите е в това, че без регулиране държавни и общински чиновници могат да бъдат подкупени да поддържат определени проекти. Това е много труден въпрос, но законовото му регулиране дава възможност поне за частичното му разрешаване.

Контролиране на техническите стандарти, безопасността и безвредността на продуктите, влиянието върху околната среда, качеството и др. Контролът в посочените области е необходим, защото пазарът не може да реши задоволително проблемите.

Осъществяване на фискална реформа, за да се елиминират данъците и субсидиите, създаващи диспропорционалност, да се въведат рационални и единни по същността си данъци (ДДС, данъци върху личните и корпоративните доходи). В добавка съществуването на неголеми и намаляващи тарифи ще осигури доход за правителството и протекция на производителите през преходния период от конкуренцията от внос.

Провеждане на политика срещу монополите и в защита на конкуренцията. В Източна Европа се признава, че подобно на западните страни е необходима известна регулация на пазара, за да се ограничи злоупотребата с монополната власт, както и да се контролира сключването на споразумения, ограничаващи конкуренцията. Ако се приватизират компаниите за обществени услуги, това ще наложи съществуването на известни форми на държавно регулиране на цените и/или инвестициите.

Създаване на институции, обслужващи пазара на труда с цел събиране на информация, помощ при намирането на работа, преквалификация на безработните.

Приспособяване на системите за социално осигуряване към новите условия. Това се отнася за източниците, продължителността на плащане и получаване, критериите за включване във системата и редица други проблеми.

Необходимо е индустриалната политика да се осъществява на различни равнища - макро, отраслово и на равнища на предприятието. Установяването и поддържането на общата среда, в която функционира икономиката като цяло, обикновено не се счита като част от самата индустриална политика, но тук включихме подобни мерки, тъй като те оказват силно въздействие върху функционирането и резултатността на фирмите и отраслите.

ОБХВАТ НА ДЕЙНОСТТА НА РАЗПЛАЩАТЕЛНАТА АГЕНЦИЯ В БЪЛГАРИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ В СЕКТОР „ЗЕМЕДЕЛИЕ“ ПРЕДИ И СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕС

Радослав ИВАНОВ

В резултат от преговорите по глава 7 „Земеделие“ в България се предвижда да се изгради Разплащателна агенция, която да администрира плащанията по ОСП в определените по преговорната глава зони. Агенцията ще стъпва на вече утвърдените принципи за подпомагане на земеделските производители по програма САПАРД, като същевременно ще бъде увеличен обхватът на дейността с администриране на директни плащания, пазарна регулация (интервенция и квоти) и предоставяне на експортни субсидии.

Неделима част от бъдещата агенция ще бъде **Интегрираната система за администрация и контрол (ИСАК)**, която ще служи за генериране на информация по всички постъпили молби за финансиране и извършване на насрещни проверки с регистрите.

1. Дейности по изграждането на Разплащателна агенция

1.1. Създаване на структура на Разплащателна агенция в България

На 16 февруари 2006 г. Парламентът прие Закон за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители. В него се предвиждат правилата и процедурите за акредитация, организация на дейностите и управлението на Разплащателната агенция, създаването и функционирането на ИСАК и прилагането на Схемата за плащане на единица площ (СЕПП). Съгласно изискванията на закона министърът на земеделието и горите се определя като компетентен орган, който ще отговаря за акредитацията на Агенцията, назначаването на сертифициращ орган и

извършването на мониторинг и контрол върху изпълнението на критериите за акредитация.

Към момента е назначен и обучен необходимият персонал, осигурени са средства, сгради и оборудване. Устройственият правилник на РА е одобрен на заседание на Управителния съвет на ДФЗ на 7 юли 2006 г., а впоследствие и от Министерския съвет. Извършен е одит от отдел „Вътрешен одит“ на Разплащателната агенция (РА). Избрана бе и компания, която да извърши външния предакредитационен преглед на РА за съответствие с критериите за акредитация.

В България ще бъде създадена само една Разплащателна агенция, която ще бъде акредитирана за извършване на плащанията по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския земеделски гаранционен фонд (ЕЗГФ). Функциите на Разплащателната агенция ще бъдат изпълнявани от Държавен фонд „Земеделие“ в рамките на Министерството на земеделието и горите от датата на неговата акредитация.

1.2. Изграждане на Система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)

Получените по двата способа снимки (сателитни и самолетни) възлизат на **133 988 кв.км** (площта е по-голяма от територията на страната, тъй като има застъпване на площи, заснети чрез аерозаснемане и архивни сателитни изображения). Като се елиминират застъпванията **чистата площ на заснетата територия е 104 500 кв. км (94 % от територията на страната).**

- Към 27.10.2006 г. МЗГ разполага с 92 778 кв.км (84 % от територията) цифрова ортофотокарта, базирана на архивни сателитни изображения и от самолетни снимки.

- Дигитализираните физически блокове от ИАПР и центрове за дигитализиране в страната са на площ от 89 931 кв. км. (81 % от територията на страната).

По време на извършената през юни т.г. партньорска проверка експертите от Комисията по земеделие на ЕС направиха някои **критични забележки по хода на дейностите при изграждането на СИЗП.** Основни от тях са: **очертаване на прекалено големи физически блокове, включване във физическите**

блокове на недопустими земи и наличие на технически грешки. За отстраняване на пропуските са предприети сериозни мерки като: **сформиране на допълнителни екипи за дигитализация и очертаване на физическите блокове, формиране на екипи за проверки, верифициращи проверки на място, цялостна преоценка на всичко изпълнено до проверката през м. юни т.г. Формирането на работни групи** по общински служби за извършване на теренни проверки по качеството на дигитализираните физически блокове и определеният им начин на трайно ползване върху цифровите ортофотокарти бяха неразделна част от изграждането на необходимия административен капацитет. **В състава на работните групи са включени служители на областните дирекции „Земеделие и гори, общински служби по земеделие и гори, технически инспекторат на РА и регионалните звена на Националната служба за съвети в земеделието (НССЗ), Националната служба по зърното и фуражите (НСЗФ), Националната служба по растителна защита (НСРЗ), Контролно-техническата инспекция (КТИ) и Изпълнителната агенция по лозата и виното (ИАЛВ).**

2. Финансова рамка

Финансовият ресурс, определен за България за периода 2007-2009 г. в резултат от преговорите, е представен във финансовата рамка и възлиза на 1,561 млрд. евро, като бюджетното разпределение е в следните три направления:

- Директни плащания – 440 млн. евро;**
- Пазарни мерки – 388 млн. евро;**
- Развитие на селските райони – 733 млн. евро.**

3. Обхват на дейностите на Разплащателната агенция

Дейностите на Разплащателната агенция в България след присъединяването към ЕС ще покриват следните зони:

- Директни плащания на регистрирани земеделски производители, които заедно с националните доплащания към тях формират общ финансов пакет за директно подпомагане;**

- Предоставяне на експортни субсидии;
- Интервенционни механизми по продуктови групи;
- Плащания по инвестиционни проекти по мерките, заложен в Националния план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2007-2013 г.;
- Плащания по сега функциониращите национални схеми за подпомагане на земеделски производители кратко-срочни и инвестиционни.

3.1. Директни плащания

3.1.1. Общ бюджет и размер на финансовата помощ

Това са плащания по „първия стълб“ на ОСП. Взето е политическо решение за предоставяне на директни плащания по Схемата за плащания на единица площ (СЕПП) (Решение на МС от 16/1/2006 г.). Тази схема предвижда еднакво плащане на единица използвана земеделска площ, изразено в евро на хектар. Размерът на единното плащане на площ се получава като се раздели финансовия пакет на страната на допустимата за подпомагане използвана земеделска земя. За 2007 г. финансовият ресурс за директните плащания в България ще бъде 25 % от равнището на плащанията в ЕС-15, за 2008 30 %, за 2009 – 35 %, за 2010 – 40 %, а през следващите години ще се увеличава с 10 % до достигане на 100 % от нивото на подпомагане в Общността през 2016г.

Финансовата рамка за директните плащания за периода 2007-2009 г. е:

- 2007 – 200,3 млн. евро
- 2008 – 240,4 млн. евро
- 2009 – 281 млн. евро

За 2007г. към момента е разчетено единно плащане по СЕПП - 45,5 евро/ха или 4,5 евро/дка, което се получава, като се раздели общата сума от финансовия пакет, определен за директните плащания за страната, на допустимата за подпомагане земеделска площ. Окончателният размер се очаква да бъде ясен до края на ноември след установяване на общата площ, регистрирана в СИЗП (Системата за идентификация на земеделски парцели). След 2009 г. България ще има възможност да удължи периода на прилагане на СЕПП на два пъти с по една година.

3.1.2. Условия за получаване на директни плащания

Директните плащания се получават само за обработваема земя и пасища, като размерът е един и същ за всички производители в страната.

За получаване на директни плащания земеделските производители трябва да са регистрирани и да притежават земеделска площ – собствена, под наем или аренда, която да поддържат в добро земеделско състояние. Използваната земеделска земя в съответствие с дефинициите на Европейската статистическа служба включва:

- Обработваема земя;
- Постоянно затревени площи;
- Семейни градини.

Финансовата помощ по директните плащания ще се предоставя за:

1. Многогодишни култури (трайни насаждения) лозя и овошки.

2. Едногодишни култури полски култури (пшеница, ечемик, слънчоглед, царевица, ръж и др.), зърнено-бобови, ориз и зеленчуци.

3. Тютюн.

4. Памук.

5. Мляко за площ с фуражни култури.

6. Месо за площ с фуражни култури при отглеждане на крави с бозаещи телета, овце майки, кози майки.

Определен е минимален размер на допустимата за подпомагане площ за стопанство – 0,5 ха (5 дка) земеделска площ за трайни насаждения лозя и овошки, и 1,0 ха (10 дка) за останалите култури полски култури, зърнено-бобови, ориз, тютюн, памук и зеленчуци. Въведено е изискването в посочения размер на стопанството минималният размер на всеки от включените в него земеделски парцели да бъде 1 дка (0,1 ха).

За подпомагане по директните плащания могат да кандидатстват земеделски стопани – физически и юридически лица, които извършват земеделска дейност и стопанството им е на територията на страната, както и ползватели на земята, които я обработват реално и поддържат в добро земеделско състо-

яние, независимо от правното основание, т.е. дали тя е собствена, наета или арендована. **Исключително важно условие е кандидатстващите земеделски производители да бъдат регистрирани в системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) предварително (преди 2007 г.) или след това, ако вземат решение за кандидатстване на по-късен етап.**

3.1.3. Регистрация на земеделските производители

Регистрацията в СИЗП се извършва чрез подаване на молба в общинските служби по земеделие и гори и очертаване на парцелите, с които ще се участва в СЕПП, т.е. всеки земеделски производител лично ще посочи и очертае границите на обработваната от него земя или пасищата, като от очертаните парцели ще бъдат изключени терени с горска растителност. При първоначалното въвеждане в регистъра земеделските стопани получават регистрационен номер, с който участват във всички схеми и мерки за подпомагане по ОСП и ОРП. Регистрационният номер е уникален и не може да се прехвърля на друг земеделски стопанин.

След регистрацията земеделските стопани, кандидатстващи за директни плащания, трябва да подават заявления за подпомагане **ежегодно** до териториалните структури на Разплащателната агенция в периода от 15 март до 15 май.

3.1.4. Национални доплащания към директните плащания за периода 2007-2009 г.

Поради по-ниските нива на директни плащания в сравнение с ЕС, България има възможност да допълни директните плащания с национални доплащания. Националните доплащания ще бъдат добавъчен елемент към плащанията по СЕПП, но в различен размер в зависимост от вида на отглежданата култура върху декларираната обработваема площ.

За периода 2007-2009 на България е дадена възможността националните доплащания да бъдат частично финансирани от средствата за развитие на селските райони със следното процентно разпределение:

- 2007 – 25 %;

- 2008 – 20 %;
- 2009 – 15 %.

Тези средства ще се използват за национални доплащания по схемата за директни плащания за полски култури, зърнено-бобови и ориз.

По видове култури и сектори националните доплащания за периода 2007-2009 г. се предвижда да бъдат в следния размер:

- 1) Полски култури 54,98 евро/ха или 107,53 лева/ха
- 2) Зърнено-бобови (боб, леща, фий) 54,05 евро/ха или 105.71 лева/ха
- 3) Твърда пшеница 133,25 евро/ха или 260,61 лева/ха
- 4) Ориз 144,37 евро/ха или 282,36 лева/ха
- 5) Тютюн :
 - Б Вирджиния - 3233,00 евро/ха или 6323,20 лева/ха
 - Б Бърлей - 2446,00 евро/ха или 4783,96 лева/ха
 - Б Басми - 3361,00 евро/ха или 6573,54 лева/ха
 - Б Каба кулак - 2571,00 евро/ха или 5028,44 лева/ха
- 6) Памук 151,35 евро/ха или 296,01 лева/ха
- 7) Мляко 20,89 евро/тон индивидуална млечна квота или 102,36 евро/ха (200,19 лв)
- 8) Месо за собствена или арендована земя - площи, засети с фуражни култури, ливади и пасища :
 - Крави с бозаещи телета – 108 евро/ха или 211,23 лева/ха;
 - Овце майки, кози майки – 61 евро/ха или 119.31 лева/ха.

Полски култури

Групата на полските култури включва четири подгрупи:

– **зърнени култури** твърда пшеница, обикновена пшеница, ръж, ечемик, овес, царевича, сорго, бакла, сладка царевича, семена

- **маслодайни култури** – соя, рапица, слънчоглед;
- **протеинови култури** – грах, фасул;
- **лен** – ленено семе.

Базовата площ, определена за България за отглеждане на пол-

ски култури, е 2 625 259 ха с признат среден добив – 2,9 тона/ха. България е призната за традиционен производител на твърда пшеница в 6 региона Старозагорски, Хасковски, Сливенски, Ямболски, Бургаски и Добрички, в размер на 21 800 ха. Гарантираната площ за производство на бобови култури (леща, боб) е 18 047 ха.

Тютюн

След 2007 г. тютюнопроизводителите ще получават **директни плащания за площта, с която са регистрирани, т.е. по 45,5 евро на ха във финансов пакет с национални доплащания (в различен размер в зависимост от отглеждания сорт)**, като за производството на тютюн е определена **национална квота от 47137 тона, разпределена по групи и сортове в следния ред:**

I ГРУПА ВИРЖИНИЯ 9023 т с национално доплащане 3233,00 евро/ха или 6323,20 лева/ха

II ГРУПА БЪРЛЕЙ 3208 т с национално доплащане 2446,00 евро/ха или 4783,96 лева/ха

III ГРУПА БАСМИ 31 106 т с национално доплащане 3361.00 евро/ха или 6573.54 лева/ха

IV ГРУПА КАБА КУЛАК 3 800 т с национално доплащане 2571,00 евро/ха или 5028,44 лева/ха

След 2007 г. Европейската комисия дава право на България да продължи националното подпомагане за тютюнопроизводството за срок от 3 години съгласно условията, заложи в Закона за тютюна и съответно субсидирането за произведено количество тютюн (в рамките на посочените по-горе квоти), т.е. премия реколта 2005 (евро/ха), ще продължи да се прилага в следния размер:

I. Виржиния 2246 евро/ха

II. Бърлей 2526 евро/ха

III. Басми 1980 евро/ха

IV. Каба кулак 2 429 евро/ха

Памук

Максимално гарантираното количество за България при производството на памук е 9115 тона, а размерът на националните доплащания към директните плащания от 45,5 евро/

ха е **151,35 евро/ха**. Освен това се предвижда финансова помощ за 100 кг „неомаганен памук“, като тя ще се равнява на разликата от средната цена от 106,3 евро и пазарната международна цена. Например, ако пазарната международна цена е 90 евро за 100 кг., то финансовата помощ ще се равнява на 16,3 евро (или 32 лв).

3.1.5 Мляко и млечни продукти

Един от основните елементи на общата организация на пазара в сектор „мляко и млечни продукти“ са млечните квоти. За всяка страна членка се определя квота, т.е. общо количество краве мляко. За България при определяне на референтната квота е взета средната стойност на данните за доставено мляко в преработвателните предприятия и директните продажби. Квотният период е от 1 април на текущата година до 31 март на следващата година.

В системата на млечните квоти подлежат на контрол всички производители на краве мляко и всички изкупвачи (търговци) на краве мляко за произведеното/изкупеното количество мляко и неговата масленост. Маслеността на кравето мляко е фиксирана на 3.9%, като за контрола върху спазването ѝ ще отговарят определени, лицензирани лаборатории. **Млечни квоти се фиксират за:**

- **Доставено мляко за преработка;**
- **Директна продажба от фермата до консуматора.**

Изкупвачът ще получава статут на изкупвач само след одобрение от министъра на земеделието и горите, вписване в регистъра на одобрените изкупвачи (на интернет страницата на МЗГ) и след предоставяне на банкова гаранция, акредитация за лаборатория и софтуер. **Производителят** на краве мляко може да кандидатства за доставки или за директни продажби или и за двете и има право да продава млякото си само на един одобрен изкупвач за упоменатия в договора срок.

При превишаване на националната квота всеки производител/изкупвач превишил референтната си квота, е задължен да плаща глоба от 27,83 евро на 100 кг. или 54,43 лв.

Националната квота за мляко за България е 979 000 тона, в т.ч.:

- **722 000 тона за преработка;**
- **257 000 тона за директни продажби.**

Индивидуалните млечни квоти се разпределят на регистрираните в базата данни млекопроизводители и регистрирани и одобрени от МЗГ млекопреработватели (изкупвачи на мляко). **Разпределението на млечните квоти, които ефективно ще се прилагат от 1 април 2007 г. се извършва за периода 1 април 2006 – 31 март 2007 г. от министъра на земеделието и горите въз основа на създадената до момента база данни.** При разпределянето на млечните квоти е дадена възможност за прехвърляне на индивидуалните квоти от един производител на друг чрез продажба, наследство или аренда.

Друг важен орган при разпределянето на млечните квоти ще бъде националният млечен борд. Създаден на 15.04.2005 г. като междупрофесионална организация на производителите, преработвателите и търговците на мляко и млечни продукти, националният млечен борд ще разпределя националната квота пропорционално на количеството произведено краве мляко въз основа на заявления, база данни и годишни декларации. **След 2007 г. дейността на борда ще включва:**

- **Контрол на качеството на суровото мляко;**
- **Участие в разпределението и контрола по спазване на индивидуалните квоти за краве мляко (съвместно с Министъра на земеделието и горите);**
- **Преценяване на необходимостта от интервенционна намеса.**

Бордът ще осъществява дейността си чрез регионални млечни бордове в градовете Сливен, Пловдив, Кърджали, Благоевград, Враца, Плевен, Русе и Добрич.

Задължително е да се спазва референтната масленост за млякото, т.е. **3,9% или 39,1 г/кг**, както от производителите на мляко, така и от съответните изкупвачи и преработватели. Произведеното от стопанина мляко с по-висока масленост се трансформира в допълнително количество мляко, т.е. ако е превишена задължителната масленост от 3,9 % и при лабораторен анализ се установи, че млякото е с масленост 4 %, количеството мляко се увеличава пропорционално, което респективно се отразява в изпълнението на квотата. Аналогично преработването от производителя мляко с по-висока масленост се трансформира в допълнително количество суровина.

След 2007 г. всеки млекопроизводител, който реализира продукцията си на пазара, е длъжен да се регистрира като земеделски производител и да бъде вписан в регионалния регистър на ОД „Земеделие и гори“ и да притежава анкетна карта. Също така всеки млекопреработвател трябва да бъде регистриран в регистъра на МЗГ за одобрени изкупвачи на мляко. Регистрацията дава възможност за получаване на индивидуални референтни квоти за производство/преработка на мляко, т.е. производител/преработвател, който не е регистриран, няма право да продава/изкупува краве мляко.

Към момента е извършено следното разпределение на квоти за краве мляко:

1. Общо 117 026 (сто и седемнадесет хиляди и двадесет и шест) производители са получили индивидуални млечни квоти, както следва:

- Квоти за доставки – общо 854 319 тона, среден процент масленост 3,9 %;
- Квота за директни продажби – 78 702 тона;
- Общо количество – 933 021 тона;
- Национален резерв – 45 979 тона.

2. Одобряване на изкупвачите на краве мляко:

- **Общо 692 броя са подадените заявления от изкупвачи;**
- **Общо 259 изкупвачи са одобрени със заповед на министъра.**

3. Проверки на място – съгласно Наредба №6 от 07.06.2005 г за мониторинг на произведените и реализирани на пазара количества краве мляко и млечни продукти от краве мляко:

- На база на утвърден от директорите на ОДЗГ график, проверките стартираха на 17 юли 2006 г.
- Проверките обхващат 2 % (2001 броя) от производителите с квота за доставки и 5 % (1571 броя) от производителите с квоти за директни продажби. Ще бъдат проверени и всички одобрени изкупвачи на територията на страната.
- Към 18.08.2006 г. са **извършени общо 735 броя проверки**

на производители на краве мляко и 25 проверки на изкупвачи на краве мляко.

Съгласно графика, извършването на планираните проверки е много активно, като се очаква те да приключат на 30 ноември 2006 г.

3.1.6 Други сектори

Плодове и зеленчуци

В допълнение към директните плащания от 45,5 евро на ха производителите и преработвателите на плодове и зеленчуци ще получават допълнително подпомагане по следните схеми:

I. Схема за получаване на помощ за пресни плодове и зеленчуци

На подпомагане в този сектор подлежат всички непреработени плодове и зеленчуци с изключение на: картофи, банани, винено грозде, грах, фуражен фасул.

Помощ се отпуска на организации на производители (ОП), учредили Оперативен фонд, които имат разработена и одобрена Оперативна програма. Плащанията се дават за реално извършените допустими разходи, одобрени по конкретните мерки в Оперативната програма. Одобрението на разходите и изчисляването на помощта се извършва в рамките на следните лимити:

Признати ОП/АОП	Временно признати ОП
Сумата на помощта е до 4,1% от обема на реализираната на пазара продукция или до 50% от действително извършените разходи от Оперативния фонд	Сумата на помощта е съответно за 5-те години на предварително признаване: - 5%, 5%, 4%, 3% и 2% от ст. на пазарната продукция < 1 000 000 евро - 2,5 %, 2,5%, 2%, 1,5% и 1,5% от ст. на пазарната продукция >1000 000 евро - но не може да надвишава съответно: 1 год. – 100 000 евро; 2 год. – 100 000 евро; 3 год. – 80 000 евро; 4 год. – 60 000 евро; 5 год. – 50 000 евро

Другата схема за подпомагане на ОП на плодове и зеленчуци е **за ОП, извършващи интервенции**, на които се изплащат компенсации за определени изтеглени от пазара излишъци от определени плодове и зеленчуци (карфиол, домати, патладжани, кайсии, праскови, нектарини, лимони, круши, десертно грозде, ябълки, мандарини, портокали, пъпеш и дини), в т.ч.:

а) компенсация на Общността за оттегляне на определени продукти (включени в Анекс II към Договора за ЕС) фиксирана сума от Общността;

Размерът на компенсациите следва да бъде намален с нетните приходи, които ОП или АОП са получили от изтеглената продукция.

б) компенсации за оттегляне от пазара на невключени в Анекс II продукти;

в) добавка към компенсациите на Общността за оттегляне.

Компенсаторните плащания са в размер между 7 и 13 евро на 100 кг. Продукция. Изтеглената продукция не трябва да се продава отново. Тя може да бъде разпределяна за благотворителни организации, да се използва за храна на животни, да се преработва в промишлен алкохол или да се унищожи.

Изтегляните количества не могат да надвишават 10% от реализираните на пазара количества от даден продукт от ОП (8,5% за ябълките и крушите и 5% за цитрусовите плодове). **Интервенционните мерки могат да се прилагат и за производители, които не членуват в ОП, но размерът на компенсационните плащания за тях се намалява с 10%.**

II. Схема за получаване на помощ за плодове и зеленчуци, предназначени за преработка

Помощта е предвидена за ОП, които доставят домати и праскови за преработка в определени продукти. **Плащането е на база тегло на суровината и предоставените национални прагове, а именно:**

– за домати – 34,50 евро/тон (национален праг – 156 343 тона)]

– за праскови – 47,70 евро/тон (национален праг – 17 843 тона).

Друго условие е ОП да има сключен договор за преработка с

предварително одобрен преработвател. Помощ се отпуска единствено за продукти, доставени за преработка в рамките на конкретно фиксиран период на доставка, и за количеството суровина, посочено в договора за преработка.

III. Схема за получаване на помощ за производители на черупкови плодове (орехи, бадеми и лешници):

Предвидената помощ е в размер на 120,75 евро/ха, като изплащането ѝ зависи от минималния размер на парцела и плътността на засаждане на дърветата. Национално гарантираната площ за черупкови плодове за България е 11 984 ха.

След 2009 г. отпада подпомагането на всички видове плодове и зеленчуци, като се запазва единствено прилагането на схемата за производители на черупкови плодове.

Вино

Въпреки извършената служебна регистрация от ИАЛВ на **165 броя** лозоварски стопанства с обща площ **8 638.1 ха.** за периода 01.08-23.08.2006 г., общият брой на регистрираните лозови насаждения от **115 000 ха,** е все още под защитената от страната ни квота към датата на присъединяването.

Съгласно договореностите с ЕС, територията на България е разделена на две лозарски зони:

- СП – Северен български лозарски регион „Дунавска равнина, източен лозарски регион „Черноморски регион и подбалкански регион „Долината на розите“;
- СШа – Останалата част от територията на страната Юго-западен регион „Долината на Струма“ и **Южен регион „Тракийска низина“.**

Подпомагането за изкореняване има следния обхват:

- Предоставя се на **регистрирани земеделски производители в Изпълнителната Агенция по Лозарство и Винарство**
- С молба (по образец) до ОД на ДФЗ 1 месец преди започване на дейността
- Еднократна премия
 - за площ до 25 ара 4 300 евро/ха;
 - за площ над 25 ара на база средния добив в хл.

Освен за изкореняване на стари лозови масиви, ЕС отпуска на България права за засаждане на нови лозови масиви, които да бъдат включени в националния резерв, в размер на 1,5% от общата лозарска площ на страната към датата на присъединяването – 153 500 ха.

Етикетите на вината и спиртните напитки, произведени в България след присъединяването ѝ към ЕС ще се изписват на български език и на официалните езици на Общността.

3.2. Пазарна подкрепа

Пазарната подкрепа е насочена в две направления:

- Субсидии за износ (експортни субсидии);
- Интервенция на пазара на земеделски продукти.

3.2.1. Експортни субсидии

3.2.2 Интервенция на пазара

Интервенционните механизми в България с цел регулиране на пазарните цени в Общността включват изкупуване от пазара на интервенционни цени, покриване на разходите по складирането и съхранението на продукцията и продажбата ѝ на одобрени търговци (физически и юридически лица). Периодът на интервенция е от 1 ноември на текущата година до 31 май на следващата година.

Интервенцията на пазара включва следните основни продукти – полски култури, млечни продукти (сухо мляко и масло), плодове, зеленчуци, захар и месо.

3.3. Програма за Развитие на селските райони в България

Съгласно Регламент 1698/2005, определящ основните правила за Програмите за Развитие на Селските Райони по приоритетни оси, и финансов регламент на ЕК 1290/05 Програмата за развитие на селските райони, приемник на досегашната дейност по програма САПАРД, се финансира по Европейския Земеделски Фонд за Развитие на Селските Райони (ЕЗФРСР). За развитие на селските райони за периода 2007-2013 се предвижда финансов ресурс от 2 603,11 млн. евро по ЕЗФРСР, с планирано национално съфинансиране от 460 млн.

евро. За периода 2007-2009 г. предвиденият финансов ресурс е **1 016,54 млн. евро.**

Обща сума за ЕЗФРСР по години:

2007 243.45 млн евро, от които за национални доплащания към директните плащания **25 % от секция „Гарантиране**

2008 336.30 млн евро, от които за национални доплащания към директните плащания **20 % от секция «Гарантиране»**

2009 436.25 млн евро, от които за национални доплащания към директните плащания **15 % от секция «Гарантиране»**

Съгласно Регламента финансовият ресурс ще бъде разпределен в следните направления, обхванати в 4 приоритетни оси:

Ос 1: „Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор“ – 40 % от бюджета

Подпомагането е насочено към мерки за развитие на конкурентоспособно земеделие чрез инвестиции в земеделски стопанства, преработка на селскостопански продукти и мерки за развитие на горския сектор;

Ос 2: „Подобряване на околната среда“ – 26 % от бюджета

Тази ос покрива мерки, целящи опазването на околната среда, компенсаторни плащания за планински и необлагодетелствани райони за поддържане на земята в добро земеделско състояние и предотвратяване на миграцията.

Ос 3: „Подобряване качеството на живот в селските райони и диверсификация на икономическите дейности“ – 30 % от бюджета

Мерките по тази ос имат за цел да допринесат за подобряване на междуселищната инфраструктура, обновяване и развитие на селата, предоставяне на услуги за местното население и разнообразяване на икономическите дейности. Ос 3 създава баланс между подпомагането на инвестиции в инфраструктурата и услугите и инвестиции за предоставяне на разнообразни възможности за заетост извън обхвата на земеделието.

Ос 4: „Лидер“ – 2.5 % от бюджета, включен в бюджетите по Ос 1, 2 и 3

Подходът „Лидер обединява локализиран инициативи за местно развитие, предназначени за определени селски райони на регионално ниво, местни публично-частни партньорства и местни групи за разработване и прилагане на стратегии за развитие и въвеждане на стратегия, базирана на взаимодействието между инвеститори и проекти от различни сектори на местната икономика, прилагане на новаторски подходи, проекти за сътрудничество, както и изграждане на мрежи от местни партньорства.

Останалата част от предвидените средства ще бъде използвана за мерки по т.нар. техническа помощ — 4 % от бюджета

В заключение може да се каже, че българското земеделие въпреки всички съществуващи трудности е изпълнено с желание за успех и реализация.

За да се утвърдят земеделските ни производители на единния вътрешен пазар, какъвто представлява обединена Европа, но и да се възвърнат позициите на традиционни за експорта ни от близкото минало пазари – Русия, както и страните от ОНД, са необходими общите усилия на всички държавни институции и на българските земеделски стопани. Именно президентската институция е гарантът, че при хармонизиране на българските закони със съответните европейски директиви се защитават националните ни интереси в този ключов сектор от националната ни икономика и основните приоритети на бъдещата правителствена политика за земеделието след присъединяването към ЕС ще бъдат реализирани.

ISBN-10: 954-616-171-3
ISBN-13: 978-954-616-171-0