

**Фондация „Фридрих Еберт“**  
**Институт за политически и правни изследвания**

---

**Дискусионен форум „Бъдещи лидери“**

# **ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ**

**Предприсъединителни реформи**

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

**ГорексПрес**  
София, 2005

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

© Проф. д-р Емил Константинов – съставител, научна редакция, 2005 г.  
© Д-р Пенчо Хубчев – съставител, научна редакция, 2005 г.

Издателска къща ГорексПрес, 2005 г.

**ISBN 954-616-159-4**

**Friedrich-Ebert-Stiftung  
Institut für politische und rechtliche Studien**

---

**Diskussionsforum „Future Leaders“**

Diskussionsforum „Künftige Führungskräfte“

# **DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION BULGARIENS**

## **Reformen vor der Integration**

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

**GorexPress**  
Sofia, 2005

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

© Prof. Dr. Emil Konstantinov – Herausgeber, wissenschaftliche  
Redaktion, 2005

© Dr. Pentcho Houbtchev – Herausgeber, wissenschaftliche  
Redaktion, 2005

Verlagshaus GorexPress – 2005

**ISBN 954-616-159-4**

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Пенсионната реформа в България – етапи, предпоставки и философия</b>	
Доц. д-р Й. Христосков .....	7
<b>Концептуални въпроси на реформата на досъдебното производство</b>	
Проф. д-р Иван Сълов .....	16
<b>Държавното обвинение и борбата с корупцията – тенденции и законодателни проблеми</b>	
Доц. д-р Никола Манев .....	28
<b>Престъпления в стопанската сфера по НК на РБ</b>	
Проф. д-р Румен Владимиров .....	36
<b>Европейската интеграция на България – актуални въпроси</b>	
Михаил Христов .....	47
<b>Конституцията и присъединяването на България към Европейския съюз</b>	
Проф. д-р Емил Константинов .....	56
<b>Предизвикателствата на българското земеделие на прага на присъединяването на страната към Европейския съюз</b>	
Проф. д-р Антоанета Симова .....	65
<b>Новата информационна политика на Европейския съюз и България</b>	
Проф. д-р Вихър Кискинов .....	81
<b>Конфликтологичната култура на лидера</b>	
Проф. д-р Димитър Димитров .....	96

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Die Rentenreform in Bulgarien - Etappen, Voraussetzungen und Philosophie</b>	
Doz. Dr. J. Christoskov .....	7
<b>Konzeptuelle Fragen der Reform des vorgerichtlichen Verfahrens</b>	
Prof. Dr. Ivan Salov .....	16
<b>Die staatliche Anklage und der Kampf gegen die Korruption - Tendenzen und legislative Probleme</b>	
Doz. Dr. Nikola Manev .....	28
<b>Straftaten im Wirtschaftsbereich gemäß dem Strafgesetzbuch der Republik Bulgarien</b>	
Prof. Dr. Rumen Vladimirov .....	36
<b>Die europäische Integration Bulgariens - aktuelle Fragen</b>	
Michail Christov .....	47
<b>Die Verfassung und der Beitritt Bulgariens zur Europäischen Union</b>	
Prof. Dr. Emil Konstantinov .....	56
<b>Die Herausforderungen vor der bulgarischen Landwirtschaft an der Schwelle des Beitritts des Landes zur Europäischen Union</b>	
Prof. Dr. Antoaneta Simova .....	65
<b>Die neue Informationspolitik der Europäischen Union und Bulgarien</b>	
Prof. Dr. Vichar Kiskinov .....	81
<b>Die konfliktologische Kultur der Führungskraft</b>	
Prof. Dr. Dimitar Dimitrov .....	96

## **ПЕНСИОННАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ – ЕТАПИ, ПРЕДПОСТАВКИ И ФИЛОСОФИЯ**

*Доц. д-р Йордан ХРИСТОСКОВ*

В реформирането на пенсионната система на България с известни условности могат да се обособят следните етапи:

- Етап на предпазливи частични реформи (Предистория на радикалната реформа) – 1990-1999
- Етап на същинска реформа – 1999-2010
- Етап на лансиране на идеи за ревизия на реформата – възстановяване на статуквото преди реформата или нова, още по-радикална реформа – от 2003 г. насам.

Съдържанието на предреформения период може да се сведе до следните по-съществени мерки, предприемани от правителствата и парламента:

- 1990-1991 – Щедри схеми за ранно пенсиониране;
- 1992 г. – Актуализация на пенсиите и дискусии за реформа, вкл. за прилагане на Чилийския модел;
- 1993-1994 – „Бяла книга“ – реформи в обществената пенсионна система;
- 1994 г. – Поява на доброволно пенсионно осигуряване на капиталов принцип – нерегулирано;
- 1996 г. – Автономни осигурителни фондове и осигурителна институция (НОИ), управлявана на трипартитен принцип.

Тези мерки могат да се охарактеризират по следния начин:

- Фрагментарност и затваряне в тесните рамки на публичната система за социално осигуряване;
- Конюнктурност и търсене на краткотрайни политически ефекти;
- Реактивен, а не активен подход;

- Търсене на финансова стабилност чрез повишаване на осигурителните вноски;

- Липса на координация с другите системи за социална защита и пазара на труда.

Мотивите за провеждане на радикална реформа в страната се свеждат най-общо до:

- Ниски и почти еднакви пенсии – коефициент на заместване на дохода 25-27 на сто;

- Увеличаващи се осигурителни вноски/ намаляваща събираемост;

- Демотивация за участие в обществената осигурителна система и бягство в сивата икономика;

- Растящи бъдещи задължения и очертаващи се огромни финансови дефицити.

За да се осъществи реформата, водена от посочените погоре мотиви, са нужни и съответни предпоставки, по-важните от които са:

- Политическа воля и отговорност при възможно най-широка подкрепа;

- Благоприятна макроикономическа среда;

- Благоприятна обществена среда;

- Институционален капацитет, включително развита информационна и комуникационна система;

- Добър актьорски екип и модел за симулиране на различни варианти на реформата;

- Мост между науката и реформаторите;

- Техническа и финансова подкрепа от международните институции;

- Активна информационна кампания.

Философската рамка на пенсионната реформа в България е основана на концепцията на СБ за многостълбова социална защита при отчитане на националните традиции и особености:

- Запазване на солидарната пенсионна система като водеща, но със съществени промени в нейните параметри;

- Нова парадигма – изграждане на допълващ добре регулиран капиталов сегмент в две форми – задължителна и доброволна.

Съдържанието на реформите в основния (първи стълб) на пенсионната система се изрази в следните мерки:

- Универсализация: обхваща всички икономически активни лица и стимулира трудовата мобилност;
- Допълва се с некотрибутивни пенсии (социални, персонални и други) – 0 стълб;
- Фондова организация – фонд „Пенсии“ и фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“;
- Постепенно изнасяне на ранното пенсиониране във II стълб;
- По-строги условия за достъп до пенсия.

Една от най-големите и най-непопулярни мерки в тази параметрична част на реформата е промяната в условията за пенсиониране, посочени в следната таблица:

	Стара система		Нова система	
	мъже	жени	мъже	жени
Пенсионна възраст	60	55	63	60
Осигурителен стаж	25	20	-	-
Пенсионни точки	-	-	100	94
Очакван живот след пенсиониране	15,4	23,2	13,5	19,0

Данните от тази таблица ясно показват, че при стария Закон за пенсиите жените получават пенсия по-дълго в сравнение с необходимия осигурителен стаж за пенсиониране. С въвеждането на т.нар. точкова система се увеличава контрибутивният период за сметка на периода на получаване на пенсия. Целта тук е да се подобри съотношението между пенсионери и работещи, за да се избегне финансова криза в социалното осигуряване.

Съдържанието на системната (парадигмичната) част на реформата се изразява в следните мерки:

- Създаване на капиталов задължителен 2-ри стълб с два вида пенсионни фондове:

– Професионални – за ранно пенсиониране на работещите при тежки условия на труд, финансиран от работодателя;  
– Универсални – за всички родени след 31.12.1959 г., осигуряващи втора пожизнена пенсия, финансиран от работодателя и лични вноски;

- Регламентиране на доброволното пенсионно осигуряване (капиталов 3-ти стълб) с лични вноски или вноски от работодателя. Данъчни облекчения;

- Изграждане на регулаторен държавен орган – интегриран надзор за небанковия сектор;

- Кодификация на осигурителната материя в един нормативен акт – Кодекс за социално осигуряване;

- Добра практика на публично-частно сътрудничество.

За да се оцени доколко е успешна пенсионната реформа, трябва да се види дали тя отговаря на критериите за адекватност, финансова стабилност и устойчивост на външни влияния и предизвикателства.

Подложена на оценка по критерия за адекватност, българската пенсионна реформа може да се охарактеризира така:

- Достъп до пенсионни права – почти пълно покритие на населението. Конфликтни точки – висока безработица в предпенсионна възраст;

- Коефициент на заместване на дохода от трите стълба (крайна цел на реформата) – 70-80 на сто, в т.ч.

- от I-и солидарен стълб – 40 на сто;

- от II-и капиталов стълб – 20 на сто;

- от III-и капиталов стълб – 10-20 на сто.

- Текуща неудовлетвореност от размера на пенсиите. Пестелива формула за актуализация.

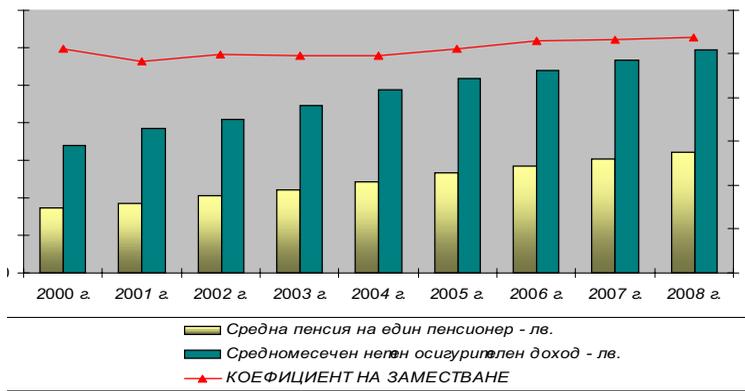
- Индивидуални сметки, добра мотивация за участие и възможности за личен избор във II и III стълб.

Адекватността на пенсионната реформа може да се охарактеризира и фигурата по-долу.

Данните от фигурата показват, че след провеждане на реформата пенсиите се задържат на ниво малко над 50 на сто спрямо средномесечния нетен осигурителен доход (брутният доход, намален с данъците и личните осигурителни вноски).

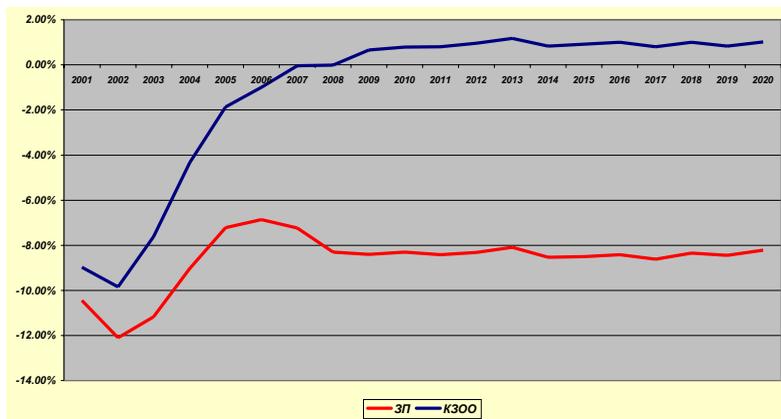
По втория критерий – финансовата стабилност на обще-

### Коефициент на заместване на дохода за периода 2000-2008 г.



ствения пенсионен фонд – пенсионната реформа може да бъде оценена, като се направи сравнение между старата и новата пенсионна система. Тези сравнения са показани в следващата графика.

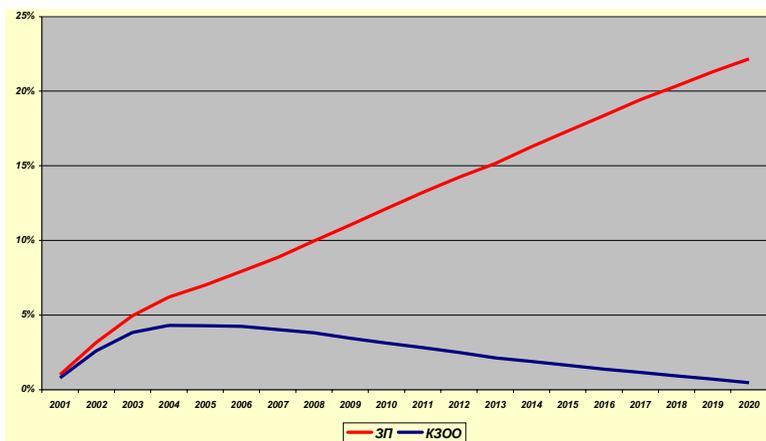
### Актуерски баланс (разликата между годишната норма на приходите и годишната норма на разходите)



При стария Закон за пенсиите (червената линия) през целия период до 2020 г. се очертава финансов дефицит във фондовете на общественото осигуряване. При новия Кодекс за

задължително обществено осигуряване от 2000 г. (синята линия) този дефицит ще съществува до около 2010 г., след което ще има положителен баланс. Този положителен баланс обаче може да заличи натрупаните в началото на периода дефицити едва към 2020 година. Същевременно дефицитът при старата пенсионна система с акумулиране през периода до 2020 година би достигнал до близо една четвърт от brutния вътрешен продукт. Това много ясно личи от следната графика:

**Натрупан дефицит като % от БВП**

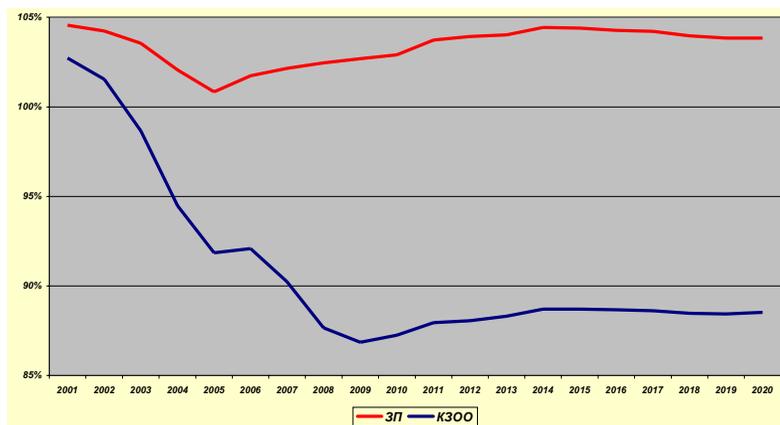


Предимствата на осъществената пенсионна реформа пред старата пенсионна система ясно личат и като се проследят прогнозните стойности на показателя коефициент на зависимост – съотношението между броя на пенсионерите и броя на заетите.

Причините за наличието на дефицит в обществената пенсионна система, включително и след реформите, са следните:

- Щедри режими на пенсиониране;
- Висок коефициент на зависимост (0.98) – застаряване и емиграция;
- Трансфери към професионалните и универсалните фондове;
- Непълен обхват на осигурените;

## Коефициент на зависимост



- Проблеми със събираемостта;
- Политика на намаляване на осигурителните вноски.

Решенията за намаляване и постепенно заличаване на дефицита се търсят в следните насоки:

- Подобряване на събираемостта чрез:
  - Повишаване на осигурителната култура – изпращане на сведения, справки в интернет;
  - Подобряване на обслужването – облекчени процедури, електронен подпис и други;
  - Намаляване на просрочените задължения;
  - Изграждане на национална агенция по приходите.
- Разширяване на осигурителната основа чрез:
  - Насърчаване на заетостта;
  - Минимални осигурителни прагове;
  - Регистрация на трудовите договори.

Тези решения могат да се определят като конвенционални и се свеждат до едни или други административни мерки. В хода на пенсионната реформа в България много добри резултати дадоха въвеждането на минимални осигурителни прагове и регистрацията на трудовите договори.

Проблемът с дефицита в обществената пенсионна система може да се решава и с пакет от политически решения, познатите от които са:

- Повишаване на осигурителните вноски – неприемливо решение;
- Субсидиране от държавния бюджет – настояща практика;
- Кредити от търговски банки – възможно решение само за текущ (касов) дефицит;
- Приходи от приватизацията и други източници – създаване на резервен фонд;
- Дългово финансиране – възможно решение.

Устойчивостта на пенсионната система откъм външни влияния, като трети критерий за оценка, може да се прецени, като се проследят рисковете за параметричната и системната част на реформата.

### **Рискове за солидарния стълб**

- Икономически риск – отрицателен растеж, спад на заетостта и доходите, фалити в реалния сектор, висок дял на сенчестата икономика;
- Демографски риск – по-лоши от предвидените темпове на естествен прираст, нова емиграционна вълна и други;
- Управленски риск – едновременно провеждане на реформи – структурна, здравна, военна и други;
- Политически риск – решения, водещи до нови дефицити.

### **Рискове за капиталовите стълбове**

- Финансова дестабилизация, фалити и сриване на доверието към реформата;
- Лошо управление на пенсионните активи и ниска доходност;
- Политически риск – спиране на реформата и регресивни действия към старата система;
- Институционални рискове.

Тези рискове съвсем не са хипотетични и представляват реална заплаха за успеха на реформата. От тях най-сериозен е политическият риск. В общественото пространство се лансират две алтернативни политически решения:

- Абсолютизиране на солидарния стълб и ограничаване на капиталовите схеми само до доброволни пенсионни спестявания;

- Пълна приватизация на пенсионната система – Чилийски модел.

И двете алтернативи са крайни и поставят под съмнение устойчивостта на пенсионната система, ако се осъществят.

Аргументите против абсолютизацията на солидарната пенсионна система и отричането за капиталовата са следните:

- Застаряването и емиграцията излагат на голям риск пенсиите на сегашното младо население;

- Лишава се от възможността за личен избор;

- Демотивира се участието на младите поколения;

- Отсъства капитализация на активи.

Срещу идеите за пълна приватизация на пенсионната система могат да се приведат следните аргументи:

- Солидарната пенсионна система е водеща в почти всички развити страни;

- Не може да се анулира осигурителният принос на сегашното работещо поколение;

- Проблемът с двойната цена или цената на прехода остава открит.

- Сключените международни спогодби за трансфер на осигурителни права, както и Директива 1408 на ЕС задължават България да поддържа такава система;

- Социалната сигурност на възрастното население не бива да става заложник на капризите на капиталовите пазари.

Оценен и по трите критерия, българският пенсионен модел показва сравнително добра адекватност към потребностите на хората, има ясна визия за постигане на финансова стабилност и е сравнително устойчив на външни заплахи и натиск.

## КОНЦЕПТУАЛНИ ВЪПРОСИ НА РЕФОРМАТА НА ДОСЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО

*Проф. д-р Иван СЪЛОВ*

*Векът, който вече е към своя край, оставя склонните към размишления объркани, изчерпани и все пак с искрица надежда.*

*Ралф Дарендорф*

*И ето, като посветих целия си живот на изучаване най-правилните условия за изследване на истината в наказателния съд, аз дойдох до заключение, че и лошо уреденият наказателен процес в честни ръце може да води към правосъдие. От друга страна, виждаме, че и отлично уреденият процес може да дава лоши резултати, ако в него действат хора, готови на всичко за своя полза, в душата на които няма неумолима правдива съвест.*

*Л. Е. Владимиров*

За да си дадем правилен и научнообоснован отговор за състоянието на наказателното ни производство в момента и в частност за осъществяването на предварителното разследване от съответните органи, наложително е, макар и съвсем накратко, да се спрем на икономическия, политическия и социалния контекст в глобален мащаб. На неговите консенсуси, колебания и противоречия. Защото той в момента далеч не е константна величина. А развиващите се процеси и тенденции в наказателното производство на Република България в голяма степен са негово отражение. В този смисъл може да се говори за неопределеност в парадигмата на наказателната отговорност.

Светът в момента е изправен пред противоречията между пазарния фундаментализъм и социалната пазарна икономика. А това има пряко отражение върху понятието (разби-

рането) за право. Във връзка с това не бива да забравяме, че според Конституцията на Република България е демократична, правова и социална държава.

Тези влияния върху наказателното производство на Република България са очевидни за един обективен изследовател, когато проследява промените в наказателнопроцесуалното ни законодателство от 1990 г. до днес.

Какво, според мен, е положението в наказателното ни производство днес. В една или друга степен и форма то става еkleктично. Еkleктиката е на първо място в теорията, оттам тя се пренася в закона, а от закона в практиката. А това води до нестабилност на правораздавателната ни система. Съчетават се взаимноизключващи се неща – състезателност със следствено начало, оценка на доказателствения материал по вътрешно убеждение с предустановена сила на доказателствата, официално начало с целесъобразност, обективна истина с истина (формална), процесуална дейност с фактическо разследване, обективност на разследването и право на гражданите на защита с обвинителен уклон, самоцелна бързина и процесуални гаранции и т.н. По-долу с оглед усъвършенстване на една от формите на досъдебното производство – полицейското производство, извършвано от органите на МВР, ще посоча някои от тези противоречия.

За изминалите години, надявам се, някои неща станаха очевидни. Първото е, че все още няма универсален европейски наказателен процес, в смисъл на НПК на ЕС. Този очевиден извод съвсем не поставя под съмнение обективните исторически, икономически и политически интеграционни процеси, част от които е и Република България. Но още не е дошло времето, когато ЕС ще има единно европейско право, в смисъл на обособени правни клонове с единна нормативна база. И в този смисъл Законът за адвокатурата, когато урежда материята за чуждестранните адвокати, въвежда като условие за вписване в адвокатска колегия успешно положен приравнителен изпит по българско право – чл. 16, т. 3, чл. 18 и др. от ЗА. ЕКЗПЧОС и другите международни актове, страна по които е и Република България, имат рамков характер, дават европейските стандарти, но те са повече дух, отколкото нор-

ма. Трябва да отчитаме и обстоятелството, че ЕС поначало е съюз на суверенни държави. Принципът на суверенното равенство е прогласен в чл. 2, ал. 1 от Устава на ООН: „Организацията е основана върху принципа на суверенното равенство на всички нейни членове.“ Процесите на хармонизация на законодателствата поначало са под юрисдикцията на съответната държава, като интервенцията на ЕС подлежи на координиране и съгласуване. Това с особена сила важи за сферата на законодателството, регламентиращо наказателното правораздаване.

Българската наказателнопроцесуална система по традиция е от континентален смесен тип – с ясно изразено официално начало в досъдебната фаза и с разгърната състезателност в съдебната фаза, със съд активен арбитър. Бъдещият НПК може да възприеме състезателния процес по англосаксонски образец, може да възприеме и процес с преобладаващо следствено начало, но важното е да изгради една последователна и непротворечива наказателнопроцесуална система.

И за да премина към конкретната тема, ще отбележа три, според мен безспорни, момента.

Съответните органи на МВР участват и ще участват пълноценно в провеждането на предварителното разследване по наказателни дела под формата на полицейско производство.

Полицейското производство като форма на досъдебното производство е органично свързано със съдебното производство, за да могат да се изпълнят повелите на чл. 301 НПК – ал. 1 „Присъдата не може да почива на предположения“ и ал. 2 „Съдът признава подсъдимия за виновен, когато обвинението е доказано по несъмнен начин.“

Процесуален ръководител на полицейското производство е прокурорът.

При енергичните и разпалени дискусии относно организацията и провеждането на полицейското производство според мен се подминават, остават някак си встрани някои много важни въпроси, на които искам да се спра в необходимия обем.

Първият е – полицейското производство процесуална дейност ли е, или е фактическо разследване? Както е известно,

то беше въведено със ЗИДНПК от 1999 г. В „Единна национална стратегия за противодействие на престъпността“ от 16.07.1998 г., в становището на Комисията по правни въпроси и законодателство срещу корупцията на 38-то НС, както и в мотивите към проекта на ЗИДНПК от 1999 г. е застъпено становището, че полицейското производство е извънпроцесуално, предпроцесуално разследване. Мисля, че този възглед вече е преодолян. Формалният аргумент е, че материята на полицейското производство е уредена в НПК, а не в ЗМВР. Но ако в това отношение има други меродавни виждания, те трябва ясно да се заявят, защото това е фундаментален въпрос. По един начин стоят нещата при едно процесуално разследване, подчинено на системата на основните начала на наказателния ни процес и на процесуалните гаранции, по друг начин стоят при едно фактическо разследване.

В пряка връзка с горното е въпросът какъв е статутът на т.нар. уличен в рамките на полицейското производство? Има ли статут на процесуален субект – лице, привлечено към наказателна отговорност със съответните процесуални права и гаранции, със съответните условия и ред за привличането му, идентични с тези на обвиняемия, или няма. И каква е разликата между привличане към наказателна отговорност в качеството на обвиняем по реда на чл. 207, ал. 1 и ал. 2 НПК и започване на наказателно преследване срещу уличен при условията на чл. 410, ал. 1 НПК – в какво качество се преследва уличеният? Изобщо има ли и, ако има, каква е разликата между обвинение и уличение?

В момента съществуват успоредно два режима – режимът на привличане към наказателна отговорност в качеството на обвиняем, по смисъла на чл. 50 и чл. 207 НПК в рамките на предварително производство, извършвано от следовател, и режимът на започване на наказателно преследване срещу уличен по смисъла на чл. 410, ал. 1 НПК в рамките на полицейското производство. Но тези режими качествено се различават.

Чл. 207 НПК във вр. с чл. 186, ал. 1 НПК изисква образувано наказателно производство и наличието на достатъчно доказателства, което е гаранция, че няма да се повдигат нео-

босновани обвинения и да се накърняват по този начин правата и законните интереси на гражданите. Чл. 410, ал. 1 НПК във вр. с чл. 409, ал. 1 НПК обединява в едно т.нар. започване на полицейско производство и започване на наказателно преследване срещу уличен – първото действие по разследването може да е разпитът на гражданин в качеството на уличен. Без предварителна проверка, без законен повод и достатъчно данни, без достатъчно доказателства. Интерес в това отношение представлява становището на уважаемия върховен съдия г-н Р. Ненков, изразено в доклада му на тренинг-обучението с Окръжна следствена служба гр. Велико Търново, през април-май 2004 г.: „Впрочем така неформално е и началото на полицейското разследване (вж. чл. 409, ал. 1 НПК). Същественото обаче е това, че едно наказателно производство не може да започне без един определен минимум от данни, че наистина е извършено престъпление.“ Но при образуването на наказателно производство законът изисква не „минимум“ от данни, а „достатъчно“ данни, като дава и критерий за тяхната достатъчност – чл. 190, ал. 1 и ал. 2 НПК. За повдигане на обвинение се изискват достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер – чл. 207, ал.1 НПК. Като е неуместно в случая да обяснявам каква е разликата между данни и доказателства. А се твърди, че за тази изключително отговорна държавна дейност е необходим само „един определен минимум от данни“... и нищо повече. И какъв е този „минимум“, по какви „плаващи критерии“ ще го определяме?

Успоредното съществуване на посочените два режима е недопустимо, защото драстично се нарушава както чл. 6 от Конституцията на Република България – основното конституционно начало на равенство на гражданите пред закона, така и чл. 10 от НПК – аналогичното основно начало на наказателния процес.

Режимът на „започването“ и на „уличаването“ поначало кореспондира с едно фактическо разследване, с фактическото разследване се съгласува и „разпитът пред съдия в досъдебното производство“.

Докато режимът на образуване на наказателно производ-

ство и привличането в качеството на обвиняем по начало е характерен за едно предварително разследване като процесуална дейност.

С провеждането на полицейското производство е свързан и въпросът за разпита пред съдия в досъдебното производство. Доколкото съм информиран за практическото му прилагане – вече повече от четири години, няма каквито и да било убедителни данни, че то е довело до ускоряване на наказателното производство или до повишаване на неговата ефективност. Тъкмо напротив – обръква и затруднява както органите на досъдебното производство, така и съдиите и в крайна сметка забавя разследването. Но непрекъснато сме засипвани с твърдения, че този разпит е задължителен според ЕК и че осигурява състезателност в досъдебната фаза. Аз досега не съм намерил нито в ЕК, нито в някой друг международен акт да се прогласява неговата задължителност, дори да се споменава. И ще бъда благодарен, ако ми се посочи такова конкретно изискване. Тъй като този въпрос вълнува органите на предварителното разследване, ще се спра накратко на него.

Надявам се, вече е ясно на всички, че става дума за разпит пред съдия по време на досъдебното производство, когато трябва да се закрепят направено самопризнание – на обвиняемия или на уличения. Нещо завоалирано досега от поддръжниците му. Но г-н Ненков го казва ясно в посочения вече доклад: „Въпросът дали да се проведе разпит пред съдия е свързан с тактиката на разследването. Така например не би било нужно обвиняемият да се разпитва по този ред ако не съществува опасност направеното самопризнание да бъде оттеглено на съдебното следствие или дори и при оттеглянето му – събраните доказателства в подкрепа на обвинението да са многобройни, непротиворечиви и категорични.“ Ако самопризнанието е подкрепено с многобройни, непротиворечиви и категорични доказателства – както изисква чл. 91 НПК, няма нужда от разпит пред съдия. Така е! Но ако има самопризнание и то не е подкрепено от такива доказателства и има опасност да бъде оттеглено по време на съдебното следствие, тогава – разпит пред съдия. Щом е направено пред

съдия, макар и да липсват многобройни, непротиворечиви и категорични доказателства, които да го подкрепят, то е достоверно. Ами това е възстановяване на самопризнанието на обвиняемия като „Царица на доказателствата“! А Конституцията на Република България повелява, че „Никой не може да бъде принуждаван да се признае за виновен, нито да бъде осъден само въз основа на неговото самопризнание“ – чл. 31, ал. 2. Същото повелява и чл. 91 НПК. Като ал. 2 на същия член разпорежда: „Самопризнанието на обвиняемия не освобождава съответните органи от задължението им да събират и други доказателства по делото.“ Но според цитираното мнение излиза, че разпитът пред съдия ги освобождава!

И за каква състезателност може да става дума, след като единствено органите на предварителното разследване и прокурорът са оправомощени да искат провеждането на разпит пред съдия, т.е. органите, които реализират обвинителната функция. Ставало дума за едно „мини“ съдебно производство. „Същественото обаче е, пише г-н Ненков, че с промените в чл. 210 и чл. 210а НПК от 2003 г. законодателят вече съвсем изрично акцентира върху принципната приложимост на правилата за съдебното следствие, разбира се, при отчитане на спецификите на досъдебното производство и най-вече неговия поверителен характер (чл. 179 НПК).“ Това е оксиморон (противоречие в термина) – хем се прилагат правилата на съдебното следствие, хем се отчитат спецификите на досъдебното производство и най-вече неговият поверителен характер. Така ли ще осигуряваме състезателност на процеса – като забъркваме съдията в специфичните условия и в поверителния характер на досъдебното производство, и от правораздавателен орган го превръщаме в нотариус на обвинението? И не може насериозно да се приеме твърдението, че съдията ще контролира да не се задават подвеждащи или насочващи въпроси, след като делото не му се дава.

Още по-флагрантни са нещата при разпита на свидетел пред съдия по време на досъдебното производство – чл. 210а НПК. Тук от значение е хипотезата на разпит на свидетел, чиито показания са от изключително значение за разкриване на обективната истина. Веднага възниква въпросът кой прави тази

преценка и може да инициира такъв разпит. Отговорът е – органите на предварителното разследване и прокурорът. Т.е. държавните органи, които повдигат и поддържат обвинението. И това, че със ЗИДНПК от 2003 г. – с новата ал. 4 на чл. 210а НПК – се допусна възможност обвиняемият или неговият защитник да поискат от прокурора или следователя (респ. дознателя) разпит пред съдия, не променя нещата, защото преценката и решението пак са на обвинителния орган. Да се твърди, че това е повеля на ЕК, че е стъпка към състезателност, е просто некоректно. Защото именно ЕК отрича такива разпити. Чл. 6, ал.3, т. д гласи: „ да участва в разпита или да изисква разпит на свидетелите, свидетелстващи против него, и да изисква призоваването и разпитът на свидетелите на защитата да се извършват при същите условия.“ Става дума за минималните права на лицето, обвинено в престъпление. Същото постановява и чл. 14, ал. 3, т. д от Международния пакт за гражданските и политическите права.

В контекста на изискванията за бързина и ефективност на досъдебната фаза на процеса много показателна е ситуацията на провеждане на разпит на свидетел при условията на чл. 210а НПК, без да имаме обвиняем или уличен, с други суми – без да може привлеченото към наказателна отговорност лице да присъства на разпита със своя защитник. И в този случай от значение е хипотезата, когато показанията на свидетеля са от изключително значение за разкриване на обективната истина. И да не забравяме, че това се определя от органа, който повдига и поддържа обвинението. Ето становището по въпроса на г-н Ненков: „Както беше посочено, целта на установената нова процедура е да удовлетвори противостоящи си интереси. От една страна, от гледна точка на интереса на държавните органи, които са задължени да установят всички обстоятелства на престъпното деяние и посочат неговия автор, нормата на чл. 210а НПК трябва да се тълкува в смисъл, че не предполага задължителното конституиране на обвиняем, съответно уличен в полицейското производство, за да бъде осъществен разпит на свидетел пред съдия.“ Прекъсвам цитата, за да попитам – как ще бъдат удовлетворени противостоящите си интереси, когато

пред съдия се разпитва свидетел, който сочи като извършител определено лице, а това лице няма процесуално качество и не може да присъства на разпита, за да се защити, като посочи доказателства в своя полза? Според г-н Ненков ще бъдат удовлетворени, като лицето не присъства. Продължавам цитата: „При наличието на предпоставките по чл. 210а, ал. 1 НПК съдът следва да уважи искането на разследващия орган, въпреки че в разпита няма да участва обвиняем, съответно уличен, или негов защитник. От друга страна, интересът на изправения пред съда обвиняем следва да бъде защитен на базата на доказателствената сила на разпита на свидетеля. Няма пречка такъв разпит, макар и проведен при ограничаване на състезателното начало, да бъде включен в доказателствените материали при условията и по реда на чл. 279, ал. 1 НПК. Това доказателство обаче в никакъв случай не може да бъде пълноценно. Хипотезата е аналогична на разпита на свидетел при запазване в тайна на самоличността му. Ето защо решаващият съдебен състав трябва да оценява досъдебния разпит на свидетел пред съдия, извършен преди конституирането на обвиняемия или уличения в наказателното производство по начина, указан за анонимния свидетел в чл. 99а във връзка с чл. 111, ал. 5 НПК, а това означава, че за да се постанови осъдителна присъда, ще е необходимо обвинението да е подкрепено и от други убедителни доказателства, събрани и проверени в хода на съдебното следствие с участие на подсъдимия.“ В цитираното разсъждение отново виждаме една от основните характеристики на следствения процес – формалната сила на доказателствата. В случая делението им на пълноценни и непълноценни. Сигурно е, че по време на съдебното следствие, в условията на пълноценно разгръщане на системата на основните начала на наказателния ни процес, подсъдимият ще посочи и ще поиска събирането и проверката на нови доказателства. В едни случаи това ще доведе до удължаване на съдебното производство, а в други – до прекратяването му и връщане на делото на прокурора. И къде е тогава бързината? Очевидно е, че производството би завършило по-бързо, ако обвиняемият се запознае с показанията на свидетеля в хода на предва-

рителното разследване, като му се даде възможност да направи своите искания, бележки и възражения и те бъдат удовлетворени или не по съответния ред. Както го изисква системата на основните начала на процеса ни и принципите на доказателственото право, основани върху нея. И за какво ни е тогава разпитът пред съдия? Той има логика и оправдание само ако в Република България се въвежда следствен процес с предустановена сила на доказателствата и с обвързване на съда с обвинителната функция.

В контекста на самоцелната бързина и декларативната ефективност на наказателния процес напоследък, макар и все още спорадично, започна да се експлицира желание за промяна в наказателнопроцесуалното доказателствено право – в контекста на следственото мислене. „За съжаление, пише г-н Ненков, много малка част от промените в НПК се отнасят до доказателственото право.“ За щастие, бих казал. Отново ще цитирам разпоредбите на чл. 301 НПК: „Ал. (1) Присъдата на може да почива на предположения. Ал. (2) Съдът признава подсъдимия за виновен, когато обвинението е доказано по несъмнен начин.“ Доказването е мисловно-логична дейност. В наказателното производство тази дейност се извършва в рамките на единната процесуална форма, която гарантира достоверността на фактическите данни, превръща ги в достоверни доказателства. По този начин се гарантира и разкриването на обективната истина, и защитата на правата и законните интереси на гражданите. И трябва да правим разлика между форма и формализъм. Процесуалната форма е, която гарантира, че наказателно производство се образува при наличието на достатъчно данни, като дава и критерия за тяхната достатъчност, спазването е превръща данните в доказателства, процесуалната форма изисква обвинение да се повдига при наличието на достатъчно доказателства, като дава и съответния критерий, тя изисква обективност, всестранност и пълнота на разследването, изключва предустановената сила на доказателствата, изисква обосноваване и мотивираност на процесуалните актове, гарантира правото на гражданите на защита и осигурява тяхното равенство в процеса, изключва принудата във всичките ѝ форми, гарантира

научната достоверност на средствата и методите за дирене на обективната истина, гарантира непредубедеността и незаинтересуваността на ръководнорешаващите органи и т.н. В някои случаи съдът е прав, като отправя упреци към съответните органи на МВР, че не са събрали качествени доказателства. Но именно процесуалната форма е, която осигурява и гарантира качествено на доказателствения материал. Но не може хем да се изисква обективно, всестранно и пълно събран достоверен доказателствен материал, хем да се говори за опростяване на доказателствения процес. Няма бърза и бавна доказателствена логика. Процесуалната форма и правилата на наказателнопроцесуалното доказателствено право не са интелектуални приумици. Те са създадени през вековете като резултат на човешките страдания, като отрицание на насилието, предубедеността, обвинителния уклон, неравенството. Нима е случайно, че Негово светейшество папа Йоан-Павел II преди няколко години се извини на света за страданията, които католическата църква е причинила на хората, извини се и за създаването и дейността на инквизицията. А инквизицията е най-големият и ефективен съкратител и опростител на доказателственото право.

За съжаление такъв опростителски процес вече е започнал. Ето и примерите:

От заглавието на чл. 86 НПК и от самия текст отпаднаха думите „задължение“ и „са длъжни“ – става дума за задължението да се събират и проверяват както доказателства, които разобличават обвиняемия или отегчават неговата отговорност, така и доказателства, които оправдават обвиняемия или смекчават отговорността му. Не е редакционно разточителство изричното вменияване на това задължение на съответните органи, в подчертано императивна форма;

Чрез нововъведението „разпит пред съдия на досъдебното производство“ се въведе предустановената сила на доказателствата и обвързването на съда с обвинителната функция;

И което е особено опасно, въведе се игнорирането на съществуващи факти и „създаването“ на несъществуващи факти, чрез използването на фикции, напр. тази на чл. 414ж,

ал.4 НПК – приемането на изключителни или многобройни смекчаващи отговорността обстоятелства, без обективно да има такива, или тази на чл. 413з, ал. 9 НПК – че направено пред съда самопризнание няма доказателствена стойност.

Горните бележки правя, защото съществуващата в момента теоретична и нормативна еkleктика се пренася и в практиката. А обучението както на дознателите, така и на магистратите трябва да е непротиворечиво, да почива върху единна теория, нормативна база и практика. А за да са единни и непротиворечиви, и теорията, и законът, и практиката трябва да са научнообосновани. Науката не търпи волунтаристични импровизации.

Един от пътищата за постигане на ефективно досъдебно производство – гарантиращо разкриването на обективната истина и защитата на правата и законните интереси на гражданите, е изграждането на последователна и научнообоснована наказателнопроцесуална теория, защото всички – и теоретици, и практики, в крайна сметка имаме една цел – да изградим една съвременна правораздавателна система, като по този начин утвърдим Република България като демократична, правова и социална държава.

## **ДЪРЖАВНОТО ОБВИНЕНИЕ И БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА – ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОБЛЕМИ**

*Доц. д-р Никола МАНЕВ*

Противодействието на корупционните престъпления и на корупционните практики въобще може да бъде успешно само при ефективни и съвременни средства за функциониране на държавното обвинение. Глобално поставен, въпросът има няколко основни измерения.

Спрямо корупционните престъпни посегателства обосновано привличане към наказателна отговорност на виновни лица е възможно тогава, когато обвинителната власт е независима. Независимостта е въпрос колкото структурен, толкова и функционален. Що се отнася до прокуратурата, той е резултат на дълго историческо развитие. Във вид, близък до съвременния, прокуратурата възниква във Франция в момент на силно централизирана държавна власт, която налага единно наказателнопроцесуално право. Държавното обвинително ведомство е натоварено с извършване на наказателно преследване и повдигане на публично обвинение, както и с отговорността за досъдебното разследване. Това е осъществено най-напред в края на XV век с ордонанси на Карл VIII и Лудвиг XII, а по-късно с Наполеоновия наказателнопроцесуален кодекс от 1808 година, който е първоизточник на съвременния тип наказателен процес. Създаването на държавна прокуратура е послужило за реализиране на задачи от различен порядък. С това започва реформирането на инквизиционния тип наказателен процес. Наказателното преследване се отделя от правораздавателната функция. Съдът се разтоварва психологически от необходимостта да обосновава обвинение, което обезпечава съдийската независимост и безпристраст-

ност. С това се спомага за изграждане на процесуалното качество на подсъдимия, доколкото прокуратурата запълва насрещното процесуално пространство като представител на държавата и страна по обвинението.

След създаването на прокуратурата в Европа като ведомство, което осъществява държавно обвинение и се разкрива като блюстител на законността и представител на държавата, се проявяват три ясно оформени тенденции за нейното битие.

Първата тенденция е проявена скоро след изграждане на прокуратурата в Прусия в началото на XIX век. Акусативният принцип, изразяващ се в монопол на прокуратурата да повдига обвинение, е бил оспорван с тежнения за връщане към инквизиционния процес. Тезата е била, че прокуратурата реализира правомощия, които в инквизиционния наказателен процес са били изпълнявани от инквизиционния съдия, и затова осъществяването на тези правомощия от прокурор не може да бъде друго освен осъществяване на чисто съдийски функции. От това време е останало правилото, че от тяснопроцесуална гледна точка дейността на съдиите в досъдебното разследване е остатък от инквизиционното производство. И досега в редица европейски държави работата на съда разкрива елементи на следствен процес, например Германия, където съдът може да осъди подсъдим и за престъпление, което не фигурира в рамките на повдигнатото от прокуратурата обвинение. С реформата на действащия у нас НПК след 1999 година съдът получи широка възможност да участва във формиране на държавното обвинение, да извършва следствени действия, както и да решава множество процесуални въпроси в досъдебното производство.

Втората тенденция се осъществява като резултат от засилване на либерално-правните тенденции в законодателството, които налагат засилване на влиянието на изпълнителната власт върху държавното обвинение. Въвежда се и се разширява правомощието на държавната администрация да дава на прокуратурата задължителни указания. Така се установява политическо влияние в досъдебното разследване чрез акусативния принцип на прокурорско действие и това влия-

ние по естествен начин се привнася в съда, понеже функционално прокурорската дейност по необходимост предхожда правораздавателната функция. С това се намаляват гаранциите за разкриване на истината, за законност и справедливост. Във връзка с това, правомощието на министъра на правосъдието в Германия да дава на главния прокурор указания среща остра критика в немската правна литература, като включително се предлага това правомощие да бъде подложено на парламентарен контрол. Известно е, че в последните години у нас в дискусиата за мястото на прокуратурата се правят предложения за пренасяне на държавното обвинение в рамките на изпълнителната власт. В тази насока е теорията за политическа легитимност на прокуратурата, което всъщност е научно обосноваване на тенденцията за използване на държавното обвинително ведомство за цели на доминиращата към съответния момент политическа сила.

Третата тенденция в развитието на държавното обвинение е ориентирана към подчертаване на тясната функционална връзка между наказателното правоприлагане и наказателното правораздаване и разграничаване на прокуратурата от административния тип държавна дейност с проявяваната в нея административна целесъобразност. Действащата в България Конституция, която отрежда на прокуратурата място в съдебната власт, е в съответствие с модерната линия на ситуиране на обвинението в условията на възможно най-добре проявена институционална независимост и предпазване от политическо влияние. Друг белег на тази линия е управлението на съдебната система от съдебен съвет, т.е. от самоуправляващ системата субект, а не от изпълнителната власт.

В Препоръка REC (2000)19 Комитетът на министрите на СЕ отразява основополагащи принципи и правила относно значението на прокуратурата, взаимоотношенията ѝ със законодателната и изпълнителната власт и функциите на прокурорите в производството по наказателни дела. Следва особено да бъде подчертано вниманието, което Съветът на Европа отделя на ролята на прокуратурата при осъществяване на наказателната репресия срещу виновните за извършване на престъпни деяния лица. Изрично се указва, че прокурату-

рата играе определяща роля в системата на наказателното законодателство. Общността приема прокуратурата като гарант за правата на отделната личност и за стриктно прилагане на системата на наказателното право.

Комитетът на министрите на СЕ изисква държавите членки да осигурят необходимите законови предпоставки за нормално функциониране на прокуратурите като органи на обвинителната власт, за да бъде възможно ефективно провеждане на държавната политика в сферата на борбата с престъпността. Държавите трябва да вземат подходящи мерки с цел предпазване на прокурорите от неоправдано вмешателство, за осигуряване на необходимата независимост при упражняване на законоустановени правомощия, включително предвиждане на достатъчни бюджетни средства. Подчертава се държавният ангажимент естеството и обхватът на прокурорската независимост да бъдат определени най-строго със закон и да се обезпечи възможност за наказателно преследване срещу длъжностни лица от изпълнителната власт при установяване на престъпни прояви в сферата на корупцията, злоупотребата с власт и сериозните нарушения на човешките права и свободи. Независимото прокурорско действие трябва да бъде особено добре регламентирано във взаимоотношенията с полицията предвид значителната власт, която тя упражнява, и особено тежките увреждащи последици от евентуални незаконни действия по отношение правата на човека.

Противодействието на корупцията от страна на прокуратурата предполага едновременно и в равна степен цялостно укрепване на държавното обвинително ведомство не само досежно независимостта, но и прецизиране ролята на прокурора в досъдебното разследване и по отношение специализацията на прокуратурата за борба с корупцията.

От конституционна и от наказателнопроцесуална гледна точка в съвременните европейски държави са оформени два модела на действие и функционално ситуиране на държавното обвинително ведомство в сферата на производството по наказателни дела. Единият модел е на прокурора, представител на прокуратурата, изявяващ се като *dominus litis*; на него изцяло е отредена грижата за привличане към

наказателна отговорност на извършилите престъпления лица и досъдебното разследване. В такъв аспект разследващите дознатели и съдебната полиция са в помощ на прокурора, нямат самостоятелни, суверенни спрямо прокурора правомощия по наказателно преследване и наказателно разследване и са включително процесуално и дисциплинарно подчинени на държавния обвинител. В общи линии според тази концепция е поставена прокуратурата в Германия, както в отделните провинции, така и в мащаба на цялата държава.

Другият европейски модел отрежда на прокуратурата ролята на мост, посредник между полицията и съда, при което прокурорът няма доминираща автономна функция по разследване и даже по формулиране на обвинението. Държавният обвинител се явява само отделно звено в досъдебната процесуална работа, което не определя облика на тази дейност. Такъв е случаят с Испания, където цялостното досъдебно разследване се реализира от съдия-следовател и съдебна полиция, а прокурор осъществява досъдебното разследване само за извършени от непълнолетни престъпления.

В хода на реформата на българската наказателнопроцесуална система многократно се употребява оценката за прокурора като *dominus litis* в досъдебното разследване, която оценка не е вярна. За илюстрация можем да посочим, че прокурорът не е оправомощен да изисква следственото дело, не може свободно да преобразува дознанието в предварително производство, дори не може да извърши цялостно досъдебно производство, а само отделни следствени и други процесуални действия. След промените в ЗСВ от 2004 г. бе заличено правомощието на Главния прокурор, в качеството му на ръководител на държавното обвинително ведомство, да внася предложения до Висшия съдебен съвет за дисциплинарно санкциониране на следователи, виновно неизпълнили служебните си задължения. Вследствие измененията и допълненията на НПК от същата година около 90% от престъпленията от общ характер бяха възложени за разследване на полицейските дознатели. Бидейки служители по служебни правоотношения в МВР, дознателите се подчиняват на правен режим на служебно взаимодействие между различните нива и звена в държав-

ната администрация. Тези правила предполагат предимно подчиненост на служителите пред непосредствени и преки началници и по-горни началници. Това предопределя доминиращото управленско и дисциплинарно положение на ръководителите в системата на вътрешното министерство спрямо дознателския състав. В тази ситуация процесуалното ръководство и надзор на прокурора спрямо разследващите дознатели е до голяма степен илюзорно и изпразнено от съдържание. Ако следва да се положат основите на процесуалното положение на прокурора като *dominus litis* в досъдебното производство, задължително трябва законодателно да бъдат осъществени поне три мерки:

Първо, прокурорът да получи безусловно правомощие да извършва цялостно досъдебно разследване, да определя формата на това разследване и да преобразува една такава форма в друга.

Второ, прокурорът да има пълни правомощия за ръководство спрямо полицейските дознатели, включително пряка дисциплинарна власт по отношение на тях при и във връзка с осъществяване на досъдебното процесуално разследване.

Трето, административните ръководители в системата на МВР, в РДВР и РПУ да не могат да осъществяват управленски и дисциплинарни правомощия спрямо дознателите при и във връзка с извършване на наказателно производство или да могат да осъществяват такива правомощия, но само след съгласуване с наблюдаващия по делото прокурор.

Ако бъдат реализирани тези мерки, оттам насетне сравнително лесно могат да бъдат открити основните белези на конструкцията за прокурора – господар на досъдебното производство. В такъв план може да се разгърне екипният принцип на взаимодействие на органите на досъдебното производство и другите органи на МВР и изпълнителната власт, при неизменност на ангажираните и отговорни за всеки конкретен случай длъжностни лица. Както изисква това разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Инструкция № 1 за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване.

Специализацията на прокуратурата за борба с корупцията означава изграждане на съответни вътрешни специали-

зирани структури. В това отношение полезни заемки могат да бъдат направени от правната уредба на създадените през 1995 г. в Испания и през 2000 г. в Румъния специализирани прокуратури за противодействие на икономическите корупционни престъпления. В структурно отношение това специализирано звено трябва да притежава четири обособени подразделения:

Първо, добре квалифицирани и специализирани прокурори, със сериозен опит в сферата на наказателно преследване извършителите на икономически престъпления, особено извършваните от организирани престъпни групи.

Второ, подчинени единствено и само на прокурорите в специализираното звено следователи, полицейски дознатели и други служители на МВР, също преминали съответно обучение за процесуално разследване и доказване на корупционни престъпления.

Трето, експертен екип (съвет) от специалисти в различни области на икономиката, правото и банковото дело, който да оказва специализирана помощ и съдействие по конкретни досъдебни производства.

Четвърто, добре обучена администрация, която да координира и да канализира дейността на специализираната прокуратура и нейното взаимодействие с други компетентни държавни органи.

Към тази обща схема на организация на специализираната прокуратура могат да се добавят и конкретни щрихи от предимно функционално естество. Така:

Първо, специализираната прокуратура трябва да осъществява функциите си на територията на цялата страна. Това е важно, защото разследваните корупционни престъпления обикновено се подготвят и извършват в продължение на значителен период от време, на различни места в страната и дори извън нейните граници. В този смисъл прокурорите да извършват процесуални действия пред всички съдилища в страната, осъществяващи първоинстанционни и въззивни производства. Следователите и дознателите да извършват досъдебно разследване, съответно като предварително производство или дознание, на територията на всички следствени райони.

Второ, контролът върху актовете и действията на прокурорите и разследващите органи в състава на специализираната прокуратура трябва да бъде строго централизиран, за да се избегнат местническо влияние и корупционен натиск. Така по техните самоотводи и отводите по отношение на тях да се произнася прокурор от ВКП, изрично определен от Главния прокурор; този прокурор да се произнася по жалби срещу постановленията, включително да ги отменява, изменява и да спира тяхното изпълнение.

Трето, правомощията на специализираната прокуратура да бъдат изключителни, в смисъл с приоритет пред компетентността на органите на досъдебното производство по общите правила. Когато разследването се извършва от следователи в специализираното звено, същото това производство или разделено производство да не може да бъде възложено на други разследващи органи, извън това звено.

Четвърто, по преценка на Главния прокурор специализираната прокуратура да предприема наказателно производство и за други престъпления, с особена значимост, като крупни измами, пране на пари в особено големи размери, нелегален трафик на хора, оръжие и наркотици. Ако производството се води от специализираната прокуратура, за това да бъдат уведомени ръководителите на компетентните по общите правила прокуратури, следствени служби и РДВР.

Пето, осигуряване на ротация на работещите в специализираната прокуратура прокурори и разследващи органи, например като се установи нормативно длъжността да се заема за срок до пет, шест или седем години.

Шесто, в рамките на експертния съвет на специализираната прокуратура да се формира изследователски център, който да проучва и разработва материали във връзка с причини и условия, способстващи извършване на корупционни престъпления и проява на корупционни практики. При необходимост центърът да изготвя мотивирани предложения, които да изпраща до съответните учреждения и ведомства, за промени в действащото законодателство, които да благоприятстват снижаване ръста на корупцията и контрола по отношение на нея в страната.

## ПРЕСТЪПЛЕНИЯ В СТОПАНСКАТА СФЕРА ПО НК НА Р БЪЛГАРИЯ

*Проф. д-р Румен ВЛАДИМИРОВ*

I. Известно е, че след 10 ноември 1989 г. Р България пое по пътя на пазарната икономика и гражданското общество. От тази известна дата изминаха близо 16 години.

Всяка качествена промяна в обществено-икономическото развитие на една държава предполага известен период от време, наричан преходен период. Той е необходим за установяване и после за утвърждаване на новите обществени отношения. Това в пълна сила важи и за България, където господстваше централизирана, планова икономика (някои я наричат командна икономика) и тоталитарно управление, което ограничаваше или игнорираше голям брой от естествените и гражданските права на човека.

Изминалото време след историческата (може да се каже) дата 10.11.1989 г. поставя въпроса дали преходният период у нас е завършил и дали нашата държава е напълно демократизирана. На политиците, и то на управляващите политици, много им се иска отговорът да е положителен. През 2001-2002 г. известни фигури от преходното правителство и активисти от тогавашната управляваща коалиция побързаха да заявят, че преходният период е завършил и страната ни е вече демократична и правова. Дали наистина лекомислено и наивно са си вярвали, или пък съзнателно са представяли желаното за действително е въпрос, който оставям без коментар.

Ако аз трябва да отговоря на горния въпрос, то моят отговор ще бъде отрицателен. Наистина много положителни промени се извършиха и непрекъснато се извършват и държавата ни се движи ускорително в правилната посока, но считам, че в РБ все още не е приключил преходният период от тоталита-

ризъм към демокрация. Констатацията на някои икономисти и други чуждестранни специалисти, че в България има работеща пазарна икономика, не е нищо друго освен насърчителни думи да се продължава в същата посока. Защото към настоящия момент все още не е завършила приватизацията, има прекалено много държава в икономиката (както се изразяват някои наши експерти). Това заедно с високия дял на т.нар. сенчест или скрит сектор, липсата на механизми за събиране на всички държавни приходи и редица други неблагоприятни икономически параметри и данни категорично свидетелства, че все още сме в границите на т.нар. преходен период. Че още не сме го преодолели, се потвърждава и от недовършената реформа в държавната администрация, както и от слабостта на неправителствените организации като цяло. Макар и няколко хиляди на брой, голяма част от тях съществуват само формално, други се използват за извършване на забранена или дори за престъпна дейност. Разбира се, по споделеното мнение относно преходния период може да се дискутира.

**II.** Този кратък увод за днешното обществено-икономическо състояние в България беше необходим, за да се премине към някои въпроси на съдебната ни система и преди всичко въпроси, свързани с наказателната отговорност и наказателното съдопроизводство у нас.

Известно е, че престъпността е отрицателно социално явление, в което по специфичен начин са отразени условията, в които съществува обществото на даден етап от неговото развитие. Положителните или отрицателните изменения в тези условия рефлектират върху динамиката и структурата на престъпността, както и върху законодателството, което трябва да ѝ противодейства.

В този смисъл извършените огромни преобразования в Наказателния кодекс (НК) през последните 16 години бяха продиктувани от нововъзникналите обществено-икономически и политически условия в страната и от необходимостта да се реагира адекватно срещу ненамаляващата престъпност и корупцията. Те са част от препятствията за още по-ускорено развитие на обществото и за установяването и утвържда-

ването на пазарната икономика и гражданското общество. След важните корекции в НК от 1997 г. и до този момент последваха общо седемнадесет промени в закона. Освен към реализацията на основните цели на НК в новосъздаващите се обществено-икономически условия тези законодателни промени бяха насочени и към хармонизиране на българското наказателно законодателство с това на държавите от ЕС.

Преценявани в конкретен план, направените в последните 7-8 години корекции в нормативната основа за противодействие на престъпността невинаги може да се считат за сполучливи. Основните бележки се отнасят до излишното криминализиране на деяния, които иначе се обхващат от съществуващи норми, или излишното тяхно уточняване чрез нови признаци или квалифициращи обстоятелства. Освен това измененията и допълненията в НК са направени невинаги лексически прецизно, понякога и с известно отклонение от установените правила на законодателната техника. В крайна сметка преценката на многобройните промени в НК от последните няколко години води до извода, че с оглед изискванията на международните конвенции относно борбата с престъпността и тези за защита правата на човека у нас неоправдано се увеличава както приложното поле, така и тежестта на наказателната репресия. За специалистите не представлява никаква тайна фактът, че българския НК е един от най-строгите или най-жестоките наказателни закони в Европа.

Все пак израз на нихилизъм и черногледство би било самоцелното увлечение единствено да се критикува и да се отричат или омаловажават безспорни законодателни достижения. Не бива да се пренебрегват позитивните тенденции в развитието на наказателното ни законодателство, в това число и немалкото положителни законодателни решения, създадени в последните години. Те се изразяват в редица направления като:

- а) засилената защита на правата на човека и преди всичко на децата, както и на онези лица, чиято служебна функция е да противодействат на престъпността;
- б) разширяване и конкретизиране кръга на престъпните субекти, включително и принадлежащите към т.нар. организирана престъпност;
- в) криминализиране на деяния, характерни за преходния период (напр.

чл. 252, ал. 1 относно финансовите „пирамиди“); г) въвеждането на нови и непознати до момента групи престъпления (напр. нов раздел „График на хора“, нова глава „Компютърни престъпления“), на нови състави на престъпления (напр. т.нар. каналджийство, злоупотреба с транзит, тероризъм и мн. др.), както и на свързаните с тях нови термини, дефинирани в чл. 93 НК; д) усъвършенстване на системата и структурата на наличните престъпления (напр. на престъпленията по служба, на подкупа, на общоопасните престъпления и др.); е) усъвършенстване на системата и конкретните видове наказания (напр. чрез отмяната на смъртното наказание и на наказанията задължително заселване, поправителен труд и лишаване от права на местоживеене, въвеждането на наказанието „пробация“); ж) усъвършенстване на другите мерки (по гл. VII и гл. VIII от особената част) за противодействие срещу престъпленията; з) установяване на нов гъвкав и прагматичен подход към посегателствата в стопанската сфера – вътрешната и външната търговия, горското стопанство и др. ; и) подобряване ефективността на наказателния закон чрез разширяване кръга на стимулиращите разпоредби и др.

**III.** Както беше отбелязано, през последните години се направиха адекватни изменения и допълнения в НК за по-пълна и ефективна наказателноправна защита на националното стопанство. Този процес съвсем не е завършил, той очевидно ще продължава, защото с развитието и усъвършенстването на стопанската система на РБ ще нараства и потребността за съответно развитие и усъвършенстване на нейната защита.

В настоящия момент престъпленията против стопанството са разположени в глава шеста на особената част на НК – от чл. 219 до чл. 252 включително. Разгледвайки накратко тяхната обща характеристика, може да се отбележи следното:

1. Групов или родов обект на посегателство са обществените отношения, възникващи в процеса на осъществяване на стопанска дейност във връзка с нейното нормално функциониране и развитие във всички направления. В този смисъл престъпленията против стопанството не засягат пряко и непосредствено материални ценности, нито деесът извлича или

поне цели извличането на имотна облага, както е при престъпленията против собствеността. Затова и наказанията, предвидени за стопанските престъпления, са относително по-леки от тези против собствеността. Все пак, ако като вторична последица от извършено стопанско престъпление се увредят и материални ценности, това обстоятелство ще се има предвид при индивидуализацията на наказанието за него.

2. От обективна страна в своето мнозинство стопанските престъпления се извършват чрез активни действия (напр. сключване на неизгодна сделка, подправка на финансови знаци, контрабанда, незаконно добиване на дървесна маса и др.). Някои от тези престъпления освен с действие са възможни и с бездействие – напр. безстопанствеността. Една част от престъпленията са резултатни, т.е. настъпването на определен резултат (увреждане или застрашаване) е признак на състава и за да бъде довършено самото престъпление, е необходимо предвиденият резултат да е бил предизвикан с деянието. Друга част от стопанските престъпления са от категорията на безрезултатните (формални, на просто извършване) и за тяхната довършеност е достатъчно само да бъде извършено запретеното деяние.

Характерна особеност на стопанските престъпления е обстоятелството, че много от тях са очертани бланкетно, чрез бланкетни състави. Това означава, че за установяване и уточняване съдържанието на един или повече от елементите на престъплението съответният състав препраща към нормативни актове извън НК, които се отнасят до гражданското, търговското, административното и др. клонове на правото.

3. От субективна страна, т.е. от гледна точка на вината и на другите субективни признаци, ще отбележим, че голям брой от стопанските престъпления се извършват при умишлена форма на вина. Някои от тях са възможни и при двете форми – умисъл и непредпазливост, напр. безстопанствеността, банкрутът и др.

4. По отношение на субекта на тези престъпления се установяват различни изисквания. Най-често субект може да бъде всяко наказателноотговорно лице, което притежава

т.нар. основни качества – да е физическо лице, достигнало определена възраст и действало в състояние на вменяемост. Все пак за редица видове престъпления е необходимо субектът освен основните качества да има и допълнителни такива – напр. да е длъжностно лице, търговец, чужд гражданин, продавач и др.

В порядъка на установяване на подобие и различие трябва да се отбележи, че по своята обективна характеристика стопанските престъпления се доближават до вредителството по чл. 107 НК, което е престъпление против икономическата основа на държавата. Общото е, че и при двете се осъществява неправилна, в противоречие с икономическите закони стопанска дейност. Различието се заключава в обекта и в субективната им характеристика. Вредителството е престъпление против републиката, което се извършва само с пряк умисъл и специална противодържавна цел. Стопанските престъпления засягат отрицателно единствено националното стопанство, някои от тях освен с пряк могат да се извършат и с евентуален умисъл, но във всички случаи при всички липсва характерната за вредителството противодържавна цел – да се отслаби властта или да ѝ се създадат затруднения.

В границите на глава VI на особената част на НК стопанските престъпления са систематизирани фактически в пет раздела, въпреки че последният е обозначен като четвърти. Причината е, че в края на 1996 г. беше създаден нов раздел, които беше вмъкнат между съществуващите под номер Ia.

а) Раздел I е озаглавен „Общи стопански престъпления“. Те могат да бъдат осъществени във всички отрасли (клонове) на националното стопанство.

б) Раздел Ia е с название „Престъпления против кредиторите“. Те засягат интересите на кредиторите в тяхната търговска дейност.

в) Раздел II има заглавие „Престъпления в отделни стопански отрасли“. В случая се защитават само 6 от стопанските отрасли – промишленост, селско стопанство, търговия (вътрешна и външна), горско стопанство, ловно стопанство и рибно стопанство. При това визираните престъпления се

отнасят само за отрасъла, за който са предвидени.

г) Раздел III е назван „Престъпления против митническия режим“ за защита на установения режим на внос, износ и транзит на стоки през границата на страната.

д) Последният раздел IV е озаглавен „Престъпления против паричната и кредитната система“. С тях се посяга върху нормалното функциониране на паричното обращение и кредитирането у нас.

**IV.** В последващото изложение ще бъдат названи отделните видове стопански престъпления с оглед на тяхната поредност по раздел и мястото им в съответния раздел. Тук само ще се вметне, че за разлика от други, чуждестранни наказателни закони, които изрично сочат заглавието на всеки вид престъпление, нашият НК не ползва този прием. Така че отделните стопански престъпления ще бъдат назовавани с имената, които им е дала теорията и съдебната практика. А що се отнася до бъдещето, то най-вероятно следващият НК ще почерпи от положителния чуждестранен опит и всяко престъпление ще присъства в кодекса и със свое заглавие. Впрочем такива заглавия на отделните категории, институти и норми съдържа действащият НПК, което значително улеснява както тяхното усвояване, така и прилагането им.

1. Общите стопански престъпления (раздел I) са следните : безстопанственост – чл. 219; сключване на неизгодна, вредоносна сделка – чл. 220; нарушаване на правилата за извършване на държавни или обществени строежи върху земеделска земя или пасище – чл. 221а; даване на неверни данни за произведеното или за извършената работа с користна цел – чл. 223; получаване (и даване) на дар или друга имотна облага за съобщаване на сведения от стопанско естество на чужда държава, организация или чужд гражданин (т.нар. стопански подкуп) – чл. 224; престъпления против ценовия режим – чл. 225; получаване на бакшиш – чл. 225б; подкуп при осъществяване на търговска дейност – чл. 225в; незаконна частна стопанска дейност – чл. 226; недобросъвестна конкуренция – чл. 227; незаконен износ в чужбина на изобретения, рационализации или техническа документация или предава-

нето им на чужди лица в страната не по установения ред – чл. 227а.

2. Престъпленията против кредиторите (раздел Ia) са следните: незааявяване на неплатежоспособност – чл. 227б; умишлен банкрут – чл. 227в и 227г; непредпазлив банкрут – чл. 227д; неизпълнение на задължение към търговец с открито производство по несъстоятелност – чл. 227е, ал.1; ощетяване на чужд кредитор – чл. 227е, ал. 2; укриване или унищожаване на чужди вещи, принадлежащи към масата на несъстоятелността – чл. 227е, ал. 3.

3. Престъпленията в отделни стопански отрасли (раздел II) са следните:

а) против промишлеността – нареждане или допускане да се произведат нестандартни стоки – чл. 228, ал. 1; нарушаване на задълженията за маркиране на произведена промишлена продукция – чл. 228, ал. 2;

б) против селското стопанство – измама на доставчик на селскостопански произведения – чл. 229; нарушаване на наредба, издадена против разпространението на заразна болест по домашните животни или против болести и вредители по растенията – чл. 230;

в) против търговията – пускане в продажба стоки, неотговарящи на изискванията – чл.231; измама на купувач (търговска измама) – чл. 232; извършване без разрешение външнотърговска дейност с оръжие или със стоки с възможна двойна употреба или в нарушение на забрани, ограничения или санкции – чл. 233; продажба или държане на склад на акцизни стоки без бандерол в немаловажни случаи – чл. 234; извършване на външнотърговска дейност без разрешение или в нарушение на издадено такова – чл. 234а; изкупуване или извършване на търговска дейност с отпадъци от черни или цветни метали, без разрешение или в нарушение на такова – чл. 234б ; осъществяване на неправомерно присъединяване към мрежа или система или неправомерно въздействие върху уредите за търговско измерване на енергия, газ, течно гориво или вода – чл. 234в;

г) против горското стопанство – незаконно добиване на дървестна маса – чл. 235, ал. 1; извършване на различни дей-

ности с незаконно добит от друго дървен материал – чл. 235, ал. 2; унищожаване или повреждане на някои елементи от горския фонд – чл. 236 ;

д) против ловното стопанство – убиване или улавяне на едър дивеч без разрешение – чл. 237, ал. 1; убиване или улавяне на дребен дивеч, без да се притежава ловен билет или марка и с такъв, но в забранено време, на забранено място или със забранени средства – чл. 237, ал. 2;

е) против рибното стопанство – незаконен риболов – чл. 238; увреждане на жизнената среда на рибата или на другите полезни водни животни – чл. 239; незаконен промишлен риболов от чужд гражданин в български териториална води – чл. 240.

4. Следвайки указаната поредност, в раздел III „Престъпления против митническия режим“ се предвидени само две престъпления, които твърде значимо засягат националното стопанство като цяло, попречвайки в бюджета да постъпят следващите се митнически такси. А известно е, че приходите от митата са едни от най-важните приходоизточници на държавата.

а) Първото престъпление, което се отличава с относително голяма тежест и разпространеност, е престъплението контрабанда, т.е. пренасянето на стоки през границата на страната без знанието и разрешението на митниците – чл. 242. Тук трябва да се подчертае, че с оглед степента на обществена опасност на извършеното контрабандата може да представлява не само престъпление, но и административно нарушение. В последния случай тя се нарича митническа контрабанда и се наказва по административен ред, съгласно чл. 233 от Закона за митниците.

Контрабандата е престъпна, когато незаконният пренос е извършен от лица, които системно (т.е. три или повече пъти през непродължителен период от време) се занимават с такава дейност; чрез използване на документ с невярно съдържание, на чужд, неистински или преправен документ; от длъжностно лице, което е в непосредствена служебна връзка с митническата служба; когато са пренесени стоки или вещества с опасни свойства – отрови, оръжия, ядрен материал и др.; когато са пренесени стоки или предмети за търговски или про-

изводствени цели в големи размери; когато пренасянето е извършено от две или повече лица, сговорили се предварително; и когато деянието е извършено от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група. Значително по-тежко се наказва контрабандата на наркотици или когато предметът на контрабандата е в особено големи размери. Във всички случаи, независимо чия е собствеността, се отнема в полза на държавата не само контрабандираната стока, но и превозното или преносното средство, което деецът е използвал за нейното пренасяне.

б) Второто, относително ново престъпление против митническия режим се нарича злоупотреба с транзит – чл. 242а. Престъпното поведение се заключава в това, че деецът е пренесъл стока през границата на страната с редовни документи за транзитен пренос, но в нарушение на установения ред разтоварва стоката на територията на страната. И тук, независимо чия собственост са, се отнемат в полза на държавата стоката и превозното или преносното средство.

5. Последният раздел IV на престъпленията против стопанството включва тези против паричната и кредитната система.

а) Първото основно за тази група и също така особено опасно престъпление, което може да има и международен характер, е очертано в чл. 243 НК. То се нарича подправка на пари (актуални наши или чужди) или на приравнени на тях знаци (таксови и пощенски марки, държавни ценни книжа или кредитни или разплащателни карти).

б) По-нататък престъпленията против паричната и кредитната система са подредени, както следва: разпространение на подправени парични или приравнени на тях знаци – чл. 244 и 245 ; изготвяне или прокарване в обращение на редовни парични знаци, в нарушение на установения ред – чл. 244а; приготвяне или сдружаване за подправка или за разпространение на подправени знаци – чл. 246, ал. 1 и 2; изготвяне, придобиване, пазене или укриване на предмети, материали или оръдия, както и на компютърни програми или елементи за защита на паричните знаци, за които деецът знае, че са предназначени или послужили за финансова подправка –

чл. 246, ал. 3; повторна употреба на таксови или пощенски марки – чл. 247; несъобщаване на властта за извършвана подправка или разпространение – чл. 248; използване на чужд платежен инструмент без съгласието на титуляря – чл. 249, ал. 1; използване на свой платежен инструмент без покритие за сумата, за която е използван инструментът – чл. 249, ал. 2;

в) Накрая в раздела са очертани валутните престъпления и тези в банковата сфера. Те са следните : превеждане на суми извън страната по банков път чрез използване на порочни документи – чл. 250; нарушаване на закон или на обнародван акт на Министерския съвет или на БНБ относно действия с валутни ценности в особено големи размери – чл. 251; извършване по занятие (т.е. системно и с получаване на доходи) на финансови сделки без разрешение – чл. 252, ал. 1; осъществяване на банкова дейност макар и с разрешение, но със средства, придобити в нарушение на установените разпоредби – чл. 252, ал. 3.

V. Престъпленията против стопанството, визирани в гл. VI на особената част на НК, са сравнително тежки общественноопасни посегателства. За това говори и фактът, че освен на районен съд като първа инстанция делата за някои от тези престъпления са подсъдни на окръжен съд като първа инстанция. Тези престъпления са от общ характер, т.е. за тях се провежда разследване, на основата на което прокурорът изготвя и внася в съда обвинителен акт.

В заключение, след всичко казано трябва да се обобщи, че за в бъдеще престъпленията в стопанската сфера ще търпят различни промени. Те ще бъдат по-големи или по-малки, количествени или качествени, структурни или съдържателни. Но винаги тези промени ще се обуславят от развитието и усъвършенстването на икономическите обществени отношения. Новите или модифицирани икономически отношения ще изискват и адекватна наказателноправна защита. Успешното решаване на тази задача е предпоставка за последваща успешна реализация на наказателната отговорност на основата на наказателно-процесуалното право и неговия източник – НПК.

## ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ – АКТУАЛНИ ВЪПРОСИ

*Михаил ХРИСТОВ*

Можем да съкратим увода на това изказване, като не се представям, тъй като вчера вече имахме възможността да се запознаем и дори да поговорим с някои от вас по въпроси, свързани с днешната тема. Ще започна с израз на благодарност към организаторите, д-р Пенчо Хубчев от регионалното бюро на фондация „Фридрих Еберт“ и проф. Емил Константинов, директор на Института за политически и правни изследвания, за поканата да участвам в тази сбирка и за възможността да представя пред вас някои мисли по актуални въпроси на европейската интеграция на България и предстоящото ни членство в ЕС. За мен е удоволствие да споделя свои виждания и да се опитаме да помислим заедно по въпроси, свързани с членството, защото те определят съдбата и бъдещето и на България, и на всеки един от нас. Такава дискусия е особено полезна в сегашния момент. В следващите седмици и месеци предстои отпадане на всякакви неясноти, доколкото още ги има, относно графика на присъединяването ни към ЕС.

Смятам в изложението, първо, да припомня накратко, с няколко думи, основните дати в историята на европейската интеграция на България, за да покажем, че състоянието, в което се намираме днес, и степента на нашата подготвеност за членство в ЕС са резултат на повече от десетилетие усилия на ред последователни български правителства, на всички български институции, на гражданското общество, икономическите оператори и социалните партньори. След това ще спомена за променения политически климат в Европа през последните месеци и за неговото отражение върху България. После, разбира се, ще стане дума за писмото на Европейска-

та комисия от юни тази година, с което ни се отправя сигнал, „жълт картон“, както бе наречен в медиите, за необходимост от допълнителни усилия и компенсирани на изоставането в ред области. Ще обсъдим какво прави страната ни в отговор на отправените критики. В заключение бих искал сбито да отбележа какво ни предстои в идните месеци и години във връзка с членството.

Виждате колко време отнема само споменаването на основните дати. Дори и това илюстрира мисълта, че положението, в което се намира днес България, е резултат от повече от десетилетие упорит труд. Благодарение на създадената добра организация на преговорите, на синхрона между институциите, на упорната работа на администрацията и на усилията на цялото общество за прилагане на необходимите реформи България успя не само да спазва графика, който си бе определила, но постигна целта си преговорите да приключат при същите условия, които бяха приложени към останалите държави от петото разширяване на ЕС. В никоя област договореното с България не е по-неблагоприятно в сравнение с договореното с държавите, които се присъединиха миналата година. Изключение са допълнителните „предпазни клаузи“, за които ще стане дума по-нататък. Бе постигнат финансов пакет, съгласно който през периода 2007-2009 година България ще получи най-голямо от всички финансиране от ЕС, измерено като дял от нашия брутен вътрешен продукт. Вярно е обаче, че и обемът на нашия БВП в момента е не толкова голям, колкото бихме желали. Все пак остава факт, че финансовите интереси на страната ни бяха защитени добре, което не е маловажно в сегашната обстановка на несигурност, породена от липсата на споразумение между държавите – членки на ЕС, относно многогодишните финансови перспективи за периода 2007-2013 година.

С присъединяването на България и Румъния ще завърши сегашното, пето разширяване на ЕС, което бе безпрецедентно и по мащаб, и по значение. Разделението на Европа остава в миналото. Други държави, които тропат на вратата на ЕС, като Хърватия, Македония, Сърбия и Черна гора, Турция, Босна, Албания, ще са част от следващи разширявания.

Политическият климат в Европа през последните месеци се промени. Новата политическа обстановка е средата, в която днес работят европейските институции и конкретно Европейската комисия. Тя не е особено благоприятна. Гражданите на Франция и Нидерландия отхвърлиха на референдуми Договора за учредяване на Конституция за Европа. След това на Европейския съвет през юни тази година държавите – членки на ЕС, не успяха да спазят срока, който си бяха поставили, за постигане на споразумение по следващата многогодишна финансова рамка.

Това са значителни трудности в развитието на интеграционните процеси в ЕС. Все пак те трябва да бъдат поставени в перспектива. Кризи в развитието на ЕС е имало и преди. Съюзът винаги е успявал да ги преодолее и да продължи напред. Не искам да кажа, че сегашната ситуация не е действително сериозна. Отхвърлянето на Конституцията засилва евроскептичните настроения и поставя под въпрос посоките на бъдещо развитие на ЕС. ЕС обаче е достатъчно здрава конструкция, която може да устои на този шок, без да се разпадне или да тръгне назад в развитието си. А договарянето по финансовите перспективи винаги досега е било труден и мъчителен процес, тъй като те определят за години напред кои точно дейности и сфери на сътрудничество и в каква степен ще получат финансиране от бюджета на ЕС. Нормално е да има спорове и различни виждания по такъв важен въпрос. Така или иначе проблемите с ратификацията на Европейската конституция и трудностите с договарянето на бюджетната рамка на ЕС рефлектират и върху нас. Разширяването на ЕС с 10 държави миналата година и включването им във всички дейности на Съюза протича успешно, негативните очаквания и страхове се оказаха преувеличени и несъстоятелни. Въпреки това има умора от разширяването в части от общественото мнение в държавите членки. Има желание за пауза, преди да се правят нови промени.

Всичко това кара правителствата и парламентите на ред държави членки да са особено взискателни към нас, а ЕК – да е особено строга в мониторинга. Не можем да разчитаме те

да си затворят очите, ако допуснем да не бъдат изпълнени изцяло и в срок всички поети от България обещания.

Могат да се вземат различни отправни точки и критерии за оценка степента на нашата подготвеност за членство. От една страна, както споменахме, работили сме вече цяло десетилетие и сме постигнали много голям напредък. В този смисъл сме по-добре подготвени, отколкото други държави кандидатки, дори такива, които имат по-добри икономически показатели. От друга страна, имаме все още много работа за вършене. От трета страна, едва ли е напълно възможно да се покрият на 100% всички изисквания преди датата за членство. Може да се твърди, че към момента сме не по-лошо подготвени, отколкото бяха ред кандидатки от 10-те на същия етап от тяхното присъединяване към ЕС. Освен това с течение на времето летвата за влизане в ЕС постоянно се вдига. Този процес е обективен, той не се дължи само на измененията в политическия климат. Просто с времето нараства обемът от законодателство, от норми, така нареченото „aquis“ на ЕС, е всяка държава кандидатка е длъжна да изпълни, макар да не е участвала в неговата изработка и приемане. Съответно всичките тези норми са не непременно добре съобразени с конкретните условия в държавата кандидатка за разлика от държавите членки, които участват в процеса на подготовка на това „aquis“.

При всички случаи е сигурно, че е нужна много упорита работа и вътре, и извън страната, за да се гарантира, че предпазните клаузи няма да бъдат задействани. Освен това стъпките, които ни предстоят, трябва да бъдат извършени бързо, в много кратки срокове.

Тук стигаме до писмото на Европейската комисия, което бе определено като „жълт картон“ в медиите. То е изпратено на 6 юни тази година от генералния директор на ГД „Разширяване“ в Европейската комисия до ръководителя на мисията на България към европейските общности в Брюксел. Текстът на писмото е публичен, може да го намерите в интернет на адрес [www.evroportal.bg](http://www.evroportal.bg). Разбирам, че някои от вас подробно са обсъждали това писмо през предишните дни, но трябва да го споменем заради неговата важност. Първо нека

подчертаем, че става дума за обикновена, стандартна за ЕС процедура. Тя бе приложена през 2003 г. и към държави кандидатки от групата на 10-те, след като подписаха техния Договор за присъединяване. Някои от тях тогава имаха немалко на брой от нашите области, по които им бяха отправени критики. На предишни етапи, докато се водеха преговорите за присъединяване, също е имало подобни критики и предупреждения. Те обаче не придобиваха толкова голяма публичност, а техният ефект се отразяваше върху скоростта, с която приключваха разговорите по съответната преговорна глава. Сега обаче, ако критиките бъдат потвърдени в мониторинговия доклад на ЕК след три седмици, на 25 октомври, и особено ако недостатъците не бъдат отстранени до идната пролет, когато ще има втори доклад, рискуваме самата Европейска комисия да предложи задействане на предпазната клауза в Договора. Това би могло да доведе до забавяне на членството ни с една година. Освен това подобно негативно развитие допълнително би влошило политическата обстановка за нас и би усложнило процеса на ратификация на самия Договор за присъединяване в някои държави членки. Ясно е, че такъв ход на събитията трябва да бъде избегнат.

Въпросите, по които ЕК ни отправя най-остра критика, са наречени „области на особена загриженост“. Нека ги посочим накратко. Те засягат преговорна глава 3 „Свободно предоставяне на услуги“ и в частност ограниченията спрямо граждани на ЕС и застраховането на автомобилите, както и някои недостатъци в дейността на Комисията за защита на личните данни; глава 5 „Дружествено право“ и в частност закрилата на правата на интелектуална собственост и сродните им права – тук става дума за пиратските дискове и софтуер; глава 7 „Селско стопанство“ – критики в няколко области, сред които изграждането на Разплащателна агенция, готовност на ветеринарния сектор за участие във вътрешния пазар от датата на присъединяването; глава 22 „Околна среда“ и в частност приключването на приемането на необходимите закони, нормите за оценки на въздействието върху околната среда, проблеми с индустриалните отпадъци; и, разбира се, глава 24 „Правосъдие и вътрешни работи“, включително

съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност, засиления граничен контрол, защитата на личните данни, изпълнението на Шенгенския план за действие. В областта на политическите критерии можем да очакваме въпроси, свързани с административната реформа, с трафика на хора, интеграцията на ромите в обществото, положението в институциите за лица с увреждания и домовете за сираци. Има и други, може би по-незначителни въпроси, по които България все още не е успяла да направи необходимите стъпки.

Да вземем за пример преговорна глава 3 „Свободно предоставяне на услуги“. Тук става дума за това, че продължаваме да практикуваме двойни цени в туризма, за българи и за граждани на ЕС; за ограниченията в правото на установяване спрямо граждани на ЕС (включително по така наречените регулирани професии – адвокати, лекари, архитекти – това засяга и друга преговорна глава „Свободно движение на хора“). Проблем е и положението със застраховането на автомобилите, конкретно става дума за застраховките „Гражданска отговорност“. Според някои изследвания повече от 25% от българските шофьори нямат такива застраховки, докато допустимият в ЕС процент е много по-нисък. От своя страна, на тази критика българската администрация изтъква, че е засилен контролът от пътната ни полиция към неизрядните шофьори, че са предвидени нови разпоредби в Кодекса на застраховането, че действа Гаранционен фонд, който може да покрие щетите дори в случай че участниците в дадено пътнотранспортно произшествие нямат задължителната застраховка „Гражданска отговорност“.

Подобни примери могат да се дадат по всички въпроси, които предизвикват загрижеността на ЕК. Диалогът с Европейската комисия е практически непрекъснат. Да се надяваме, че на основата на постоянно предоставяните на ЕК от българска страна нови данни част от нейните критики ще бъдат смекчени или дори ще отпаднат.

Нека сега посочим какво прави българската страна в отговор на горните критики. Но първо нека помислим дали има забавяне в подготовката ни и дали то се дължи в значи-

телна степен на седемте седмици, през които се водеха разговори за съставяне на ново правителство. Има примери в европейски държави членки, в които след избори коалиционни правителства се съставят още по-бавно. Процесът понякога може да отнеме два, дори три месеца. Така че едва ли тези седмици са решаващи. Не можем обаче да отречем, че има български ангажименти, чийто срок приближава, а още не са изпълнени. Очевиден пример е необходимостта от значително повишаване ефективността на съдебната ни система и на борбата с организираната престъпност и корупцията.

След проведените през юни тази година парламентарни избори и съставянето на новото правителство бе постигнато значително ускорение в темповете на подготовката ни за членство. Правителството и парламентът не си позволиха лятна отпуска. Народното събрание започна работа по интеграционните закони още преди формирането на кабинета, като избра временни комисии по правни въпроси и по европейска интеграция. Бе решено да не се започва отначало законодателният процес по закони, свързани с европейската интеграция, които вече са внесени от правителството в предишния парламент. В началото на септември Министерският съвет реши да прилага процедури за ускорено междуведомствено съгласуване на законопроектите, свързани с ЕС. Парламентът работи ударно за бързото им приемане. За два и половина месеца парламентът прие около 30 закона, свързани с европейската интеграция. Народното събрание държи под отчет 87 законопроекта, свързани с членството ни в ЕС, които са разпределени по приоритетност. От групата на най-важните и най-приоритетни закони почти всички вече са приети. Сроковете за тяхното одобряване бяха до края на септември, тоест вече изтекоха тези дни. Единствено за закона за ветеринарномедицинската дейност и новия Наказателнопроцесуален кодекс има отсрочка. В края на всяка седмица, всеки петък, дирекция Европейска интеграция и отношения с международните финансови институции на МС отчита приетите от НС закони и извършената от правителството дейност. Отчетът се обобщава, превежда на английски и се предоставя за сведение на Европейската комисия. Никога досега

България не е работила в такъв бърз темп. Страната ни прави всичко възможно, за да изпълни в срок поетите от нея ангажменти към ЕС.

Веднага след подписването на Договора България получи статут на „активен наблюдател“. Той ни позволява да присъстваме на почти всички заседания на органи и работни групи на Съвета и на Европейската комисия. Това се прави, защото законодателството на ЕС непрекъснато се развива, а промените вече не могат да бъдат отразени в нашия Договор за присъединяване. Затова е създаден механизъм, в рамките на който България може да изрази своето отношение към новите норми. Страната ни вече е много по-добре информирана и следи от самото начало изработването на нормативните актове на ЕС. Сега България има възможност много по-добре да защитава своите интереси и да оказва влияние по въпросите, които я засягат. За тази цел бе създадена и нова организация на администрацията, като бе прието и постановление 145 на МС от 7 юли т.г. Механизмът осигурява подготовка на български позиции за работните групи. Създадената вече организация ще служи на България и като членка на ЕС, без да се налагат значителни промени. Знаете, че българските министри вече участват във всички заседания на Съвета на министрите на ЕС. Отделно в началото на тази седмица 18 български народни представители за първи път участваха в пленарна сесия на Европейския парламент като наблюдатели. Това ще ни помогне да се включим пълноценно в работата и на тази институция от ден първи на членството.

Няколко думи за това какво ни предстои. На 25 октомври ЕК ще публикува мониторингов доклад за България. Той ще бъде много подробен и ще се съсредоточи върху областите, в които България трябва да положи допълнителни усилия. Те ще бъдат разделени в три групи: първо, области, в които ангажиментите се изпълняват; второ, изискващи спешни действия; и трето, предизвикващи особена загриженост. Ще бъдат отправени критики по въпросите на правосъдието, корупцията и социалното изключване. Докладът ще съдържа конкретни препоръки. Той няма да предрешава дали ще бъде предложено задействането на предпазните клаузи. Това ще бъде ре-

шено през пролетта на идната година. Преди това ни предстои Европейски съвет през декември тази година, който може да вземе важни решения. Следващ доклад на ЕК ще бъде публикуван през март-април 2006 г. При добро развитие на икономиката ни, две-три години след присъединяването на 1 януари 2007 г., ще можем да се интегриране към еврозоната. Постепенно ще влезем и в Шенгенското пространство. От две до най-много седем години след членството ще изтекат и преходните периоди по свободното движение на хора и ще отпаднат ограниченията в тази област. С това България ще бъде изцяло интегрирана в ЕС наравно с останалите негови държави членки.

## КОНСТИТУЦИЯТА И ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ*

Присъединяването на България към Европейския съюз постави въпроса за промени в Българската конституция. Направена бе промяна в основните начала на Конституцията, съгласно която Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз (чл. 4, ал. 3). В публично-то пространство започна дебат за това дали са необходими промени в Конституцията, свързани с присъединяването ни към Европейския съюз, и какви да бъдат те. Очертаха се около шест възможни насоки за изменения на основния закон. Тези изменения се диктуват от императивни разпоредби на общностното право и от конкретните ангажименти, които са поети в хода на преговорния процес.<sup>1</sup>

Възникна също въпросът кога да бъдат извършени необходимите поправки на Българската конституция – преди или след приемането на Европейската конституция. Провалът с ратификацията на Европейската конституция в две от държавите – членки на Съюза, обаче показва, че не би могло да се изчаква нейното влизане в сила. Още повече че в момента действат в качеството на основополагащи актове учредителните договори и някои съпътстващи ги други договори, с които са създадени европейските общности. Те задават необходимостта от промени в националните конституции с цел осигуряване на съответствие между общностното и вътрешното право.

Първата промяна е свързана с делегирането на компетенции от националните органи на институциите на Европей-

---

<sup>1</sup> Конституционният дебат в България 2003-2004, Институт „Отворено общество“, София, 2005 г., стр.111.

ския съюз. Това е промяна, която трябва да бъде направена до датата на членството ни. Държавите – членки на Европейския съюз, възлагат тези компетенции на органите на Европейския съюз, в рамките на които се извършва определена нормотворческа и съдебна дейност за изпълнение на целите, посочени в учредителните договори. Така се създава европейски правен ред, който се състои от две категории актове – съответно първично и вторично право.

Първичното право включва т. нар. конституционни актове на Съюза и учредителните договори, които по своята същност са международни договори между суверенни държави. Вторичното право обхваща законите, рамковите закони, препоръките и решенията на различните органи на Европейския съюз.

Основният въпрос тук е дали с влизането си в Европейския съюз България ще му прехвърли някакви компетенции, които досега са били в суверенната сфера на българската държава. И възможно ли е да се сключи международен договор, с който да възложи тези компетенции на международна организация.

В конституционното право разсъжденията по този въпрос се изграждат върху теорията за държавата. Тази теория разглежда държавата като съвкупност от три компонента: територия, население и власт. Населението, народът организира своята държава върху съответната територия и разпределя компетенциите. Възможно ли е обаче да се смята, че основният възложител на компетенции – народът, е оправомощил избраното от него Народно събрание да прехвърли тази своя компетентност по отношение на определена категория закони на една международна организация със свои институции? Въобще допустимо ли е от конституционна гледна точка такова решение?

Ако се приеме, че единственият, който може да се разпорежда с разпределянето на компетенции, е народът, или както казва нашата Конституция, суверенът, това би означавало, че Народното събрание не може да сключи такъв договор, защото в Конституцията суверенът не е предвидил възможността парламентът да делегира законодателната си

компетентност на друга институция. В такъв случай, след като Народното събрание не може, то самият народ трябва да реши дали да се присъединим към Съюза и обвързващите стандарти в някои области (например в областта на общата търговска политика, конкуренцията, митническата политика, риболова и др.) да бъдат приемани в Брюксел от Европейския парламент.<sup>2</sup>

Двете възможни решения, които се предлагат за този казус, са: изборът на Велико народно събрание или респективно провеждането на референдум; или приемането на нова конституционна норма, която да гласи: „Народното събрание сключва международните договори, с които се възлагат компетенции на международни организации, институции и т.н.“ В такъв случай обаче би възникнал нов юридически проблем, а именно, че Обикновеното народно събрание проявява повече власт, отколкото му е възложено от избирателя, тъй като се оправомощава само.<sup>3</sup> Следователно тази възможна промяна на основния закон остава открита за дискусии и разсъждения. Аз мисля, че за обвързването на България с наднационалните правомощия на Европейския съюз не е необходимо да се променя Конституцията. Правомощието на Народното събрание съгласно чл. 85 да ратифицира международни договори, които предвиждат участие на Република България в международни организации, не е ограничено. Така например България е член на ООН, чийто устав я задължава да приема и изпълнява решенията на Съвета за сигурност на ООН (чл. 25). Измененията на чл. 85 от Конституцията, направени през 2005 година, внасят яснота по отношение на Европейския съюз. Там е казано недвусмислено, че Народното събрание ратифицира международни договори, които предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията (ал.1, т.9), като законът за ратифициране на тези договори се приема с мнозинство от две трети от всички народни представители (чл.85, ал. 2).

---

<sup>2</sup> Становището е изказано от проф. Тодор Тодоров – публична лекция, 22 януари 2004 г., Граждански конвент за промени в Конституцията.

<sup>3</sup> Пак там.

Втората насока за промяна в Българската конституция е свързана с компетенциите на Министерския съвет и с неговото право да представлява страната в европейските институции, както и с възможността националният парламент да участва в законодателната дейност на Европейския парламент. Такава възможност е предвидена в Европейската конституция. Но този въпрос трябва да бъде решен и от Българската конституция. Оправомощаването на Министерския съвет е тясно свързано със законодателната дейност, извършвана в Европейския съюз. В европейското право националните парламенти играят твърде скромна роля в приемането на актовете на Съюза. На практика се получава легислативен суверенитет от парламентите към Министерския съвет. Това от своя страна променя баланса между властите. Ето защо поправките от 25 февруари 2005 г. предвиждат Министерският съвет да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз (чл. 105, ал. 3), а когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия (чл. 105, ал. 4).

Третата промяна е свързана с признаване на върховенството на европейското право над националното и неговото директно действие в българския правен ред. В чл. 10 на Европейската конституция се казва: „Конституцията и законите, приети от институциите на Съюза в упражняване на възложените му компетенции, ще имат приоритет по отношение на законите на страните членки.“ Във втората алинея на същия член е записано още, че страните ще гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Конституцията и актовете на институциите на Съюза.

Тук възниква въпросът необходимо ли е да се приема специална норма, с която да се признае върховенството на европейското право. В Българската конституция се съдържа общата разпоредба на чл. 5, ал. 4, според която договорите, които са обнародвани, ратифицирани и влезли в сила за Република България, стават част от националното законодателст-

во. Нещо повече – те имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат.

По отношение на този проблем се оформят две тези. Според едната теза обща разпоредба е достатъчна за уреждане на отношението европейско право – национално право.<sup>4</sup> Според застъпниците на втората теза е необходима специална норма, която да урежда въпроса за върховенството и прякото действие на европейското право. Те смятат, че ако се приеме, че чл. 5 въвежда върховенството на европейското право и неговото пряко действие, съществува опасността да се прехвърлят компетенции, които не е имало право да се прехвърлят. По този начин в българското законодателство влизат норми, които фактически дерогират конституционните норми и премахват върховенството на Българската конституция. Дори Конституционният съд не би могъл с едно разширително тълкуване на чл. 5, ал. 4 да разпростре действието на този текст върху учредителните договори на Европейския съюз, към които ще се присъединим.<sup>5</sup>

Опонентите на това схващане обаче считат, че този аргумент не е правилен. Според тях в Българската конституция има добре развит контролен механизъм, който предхожда ратифицирането на всеки международен договор, включително и на учредителните договори. Първо, по силата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията, ако се сключва международен договор, който изисква промяна на Конституцията, най-напред се извършва необходимата промяна. Дори да се допусне сключването на договор, противоречащ на вътрешния правен ред, Конституционният съд по силата на чл. 149 от Конституцията в периода между сключването и ратификацията може да се произнесе отново по съответствието на международния договор с основния закон. Ако все пак съответният международен договор, в случая учредителен договор на Общността, е влязъл по този начин в българското право, това означава, че конституционните механизми, които трябва

---

<sup>4</sup> Становището е на проф. Т. Тодоров.

<sup>5</sup> Застъпник на тази теза е конституционният съдия и професор по конституционно право Евгени Танчев.

ва да осигурят съответствието с Конституцията, не работят. Следователно не е необходима специална норма. Конституцията, която създава чл. 5, ал. 4, е достатъчна, за да уреди съотношението на европейското и вътрешното право, без да се създава конфликт на норми. На върха на пирамидата стои Българската конституция. Някъде над нея в качеството си на международен договор стои Европейската конституция. След като бъде ратифицирана, нейните разпоредби имат приоритет пред българските закони. Същото важи и за останалите нормативни актове на Съюза. Чл. 5, ал. 4 не решава обаче недвусмислено въпроса за това, че европейското право ще има предимство и пред Българската конституция. В тази област се очертават възможности за конфликти и е необходимо дискусията да продължи.

Тук трябва да се засегне и въпросът за прякото действие на европейските правни актове. Прякото действие означава, че всеки български или чужд гражданин може да се позове пред българския съд на норми, съдържащи се в тези актове. Не е необходимо да има някакъв опосредяващ акт. Съдът респективно е длъжен да приложи съответната европейска норма.

Следващата възможна промяна на Българската конституция е свързана с европейското гражданство, с активното и пасивно избирателно право. След присъединяването ни към Европейския съюз трябва да се осигури на всички европейски граждани правната възможност да гласуват в местните избори в България.

В Българската конституция в главата, посветена на местното самоуправление, се употребява понятието население. Населението обаче като юридическа категория не е обвързано с гражданството. Това означава, че под категорията население на законово равнище може да се съотнесат чуждите граждани, лицата без гражданство, въобще така наречените чужденци. А според чл. 26, ал. 2 от Българската конституция чужденците имат всички права и задължения по Конституцията и законите с изключение на правата и задълженията, за които специално се изисква българско гражданство. Следователно този въпрос може да бъде решен не на конституционно, а на законово равнище. Този подход се възприе с про-

мяната на чл. 42. Въведена бе нова, трета алинея, съгласно която изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи се уреждат със закон.

Друга промяна се наложи с оглед отпадане на забраната чужденци да купуват земеделска земя – конкретен ангажимент за конституционни промени, поет при затваряне на глава „Свободно движение на капитали“. Съгласно старата конституционна разпоредба на чл. 22 чужденците и чуждестранните юридически лица не можеха да придобиват право на собственост върху земя. Всеки чужденец обаче можеше да регистрира в България едноностранно ООД и да закупи на името на дружеството земя. Тоест дори член 22 не представляваше някаква сериозна преграда чужденци да придобиват земя в България. Направената поправка на Конституцията, според която чужденци и чуждестранни юридически лица вече могат да придобиват право на собственост върху земя, следователно не трябва да тревожи българската общественост и да става повод за неоснователни страхове и вълнения. Тук обаче е необходимо уточнението, че новият чл. 22 влиза в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз. Дотогава действа предишната разпоредба.

Последната промяна е свързана с европейската заповед за арест. Този ангажимент възниква за страните – членки на Европейския съюз, по силата на рамково споразумение между тях от януари 2004 година. На тези изисквания отговаря изменението на чл. 25, ал. 4, съгласно което гражданин на Република България не може да бъде предаден на друга държава или на международен съд за целите на наказателно преследване, освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България.

Дотук в настоящото изложение бяха засегнати основните моменти на промените в Конституцията, пряко свързани с членството на България в Европейския съюз. Факт е обаче, че са направени и други поправки на Конституцията. Те не засягат пряко това членство, но са косвено свързани с него,

защото са продиктувани от поетите ангажименти за промени в съдебната система. Измененията и допълненията на основния закон се отнасят до срока за заемане на ръководни длъжности в съдебната система, до имунитета и несменяемостта на магистратите. Основната промяна се състои в ограничаване имунитета на съдиите, прокурорите и следователите и свеждането му до т. нар. функционален имунитет.

Член 132 на Конституцията в редакцията си от 1991 г. не съдържа самостоятелна уредба на имунитета на магистратите, а препраща към имунитета на депутатите, т.е. магистратите се ползваха от депутатски имунитет, без обаче конституционната уредба да отразява различията в естеството на извършваните функции. Депутатският имунитет се изразява в наказателна неотговорност за служебните действия и неприкосновеност срещу задържане и наказателно преследване, освен ако компетентен орган даде съгласие за това. През 1991 г., когато се приема новата конституция, България е в самото начало на прехода от тоталитаризъм към демокрация. Съвсем естествен е стремежът на народните представители от Седмото Велико народно събрание да гарантират по-голяма независимост на съдебната система чрез приравняване на магистратския имунитет с депутатския. Днес в условията на една вече развита демокрация се наложи преосмислянето на тази прекомерно голяма защита, стигнала до степен на недосегаемост на магистратите. Оформи се становището, че се подкопава авторитетът на правосъдието. Така имунитетът бе ограничен само до гражданска и наказателна неотговорност за извършените от магистратите действия и постановените актове по делата и преписките, и то ако поведението им не представлява умишлено престъпление от общ характер. От това ново конституционно положение следва, че магистратите носят другите видове отговорност, а именно – административната и дисциплинарната. Те носят и гражданска и наказателна отговорност, когато извършват деяние, което не представлява осъществяване на съдебна власт, или когато упражняват съдебни функции, но деянието може да се квалифицира като умишлено престъпление от общ характер. С това си съдържание магистратският имунитет, от една стра-

на, гарантира независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, а, от друга страна, не им осигурява излишна свръхзащита. Освен това функционалният имунитет на магистратите има и процесуалноправен аспект. Той се проявява в ограничената наказателна неприкосновеност – магистратите не могат да бъдат задържани освен при тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет.<sup>6</sup>

Първата поправка на Конституцията засегна и несменяемостта на магистратите. С новия текст на чл. 129, ал. 3 се повиши продължителността на изискуемия стаж, след който магистратите придобиват статут на несменяемост – от 3 на 5 години. Въведе се изискването за положителна атестация за прослужения период. Като ново основание за освобождаване от длъжност и загубване статута на несменяемост бе издигнато тежкото нарушение или системното неизпълнение на служебните задължения, както и действията, накърняващи престижа на съдебната власт.

Ръководните длъжности в съдебната власт станаха мандатни.

Всичко това ни дава основание да оценим първата поправка на основния закон като положителна стъпка по пътя на присъединяването на България към Европейския съюз.

От направения кратък преглед в този доклад за съответствието на европейското право с конституционните постулати може да се направи изводът, че се очакват още конституционни промени с цел да се осигури хармонизация на двете правни системи. За това обаче е необходима ясна и опряна на широка обществена подкрепа концепция. Преди да се пристъпи към поправката, трябва да е налице кристализирало виждане за това какво точно ще бъде променяно, ще се постигне ли целта, която се преследва с конституционната ревизия, и как това е възможно с най-малки изменения.

---

<sup>6</sup> Емилия Друмева, Въпроси на имунитета и несменяемостта на магистратите в Първата поправка на Конституцията от 1991 г., сп. Правна мисъл, София, 2003, стр.3.

## **ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА НА БЪЛГАРСКОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ НА ПРАГА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА СТРАНАТА КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

*Проф. д-р Антоанета СИМОВА*

Перспективите за мястото и ролята, които ще заеме българското земеделие в условията на разширения Съюз, трудно могат да бъдат твърдо определени на настоящия етап поради факта, че в този отрасъл все още са налице редица изкуствени условия, които пречат да се изявят свободно естествените предимства на производителите в различните части на Европа. Най-съществени между тези условия са:

- Силното субсидиране на аграрния сектор в Европейския съюз, което променя своите форми, но се запазва като обем.
- Неспазването на високите хигиенни изисквания и ветеринарните и фитосанитарни норми на ЕС от голям брой български производители.
- Предпазването на вътрешните пазари със сравнително високи мита както от страна на ЕС, така и на България.

Наличието на все още редица бариери пред свободното движение на стоките ни дава основание да говорим по-скоро за фактическа конкурентоспособност, основаваща се не само и не толкова на естествените предимства, колкото и на редица други чисто административни мерки. Една част от тези мерки ще изчезнат при присъединяването на България към ЕС, но друга част ще останат и ще продължат да изкривяват пазарните сигнали. Ето защо е целесъобразно да бъде направено сравнение между стойностите на главните показатели на фактическата конкурентоспособност в настоящия момент и да се направи прогноза за това как би могла тя да се измени под въздействието на премахва-

нето на някои от бариерите и запазването на други административни мерки.

### **Обем на производството**

Характерна особеност на селскостопанското производство след 1989 г. е неговата рецесия и неустойчивост. Подобно на ситуацията в развиващите се страни българското земеделско производство зависи изключително силно от климатичните фактори: когато те са благоприятни, обемът на зърнените храни, които заемат почти половината от обработваемите площи, расте и годината се обявява за успешна, след което обикновено следва спад.

Климатичните условия влияят върху селското стопанство във всички страни, но превръщането им в основен конюнктуурообразуващ фактор е признак за изостаналост и ниска ефективност.

### **Баланс на производството и потреблението**

Структурните преобразования обикновено са свързани със значителни промени в баланса между производството и вътрешното потребление и износа. Рязкото съкращаване на платежоспособното търсене на населението доведе до намаляване на продажбите на вътрешния пазар, като при някои продукти това намаляване се измери с пъти. Намаля вътрешното потребление не само на крайни селскостопански продукти, но се съкрати значително и индустриалното търсене на аграрни суровини. Така например кризата в животновъдството предизвика рязкото намаляване на търсенето на зърно.

Всъщност изменението в баланса на основните селскостопански суровини е резултат от преплитането на множество и действащи в различна посока фактори. Намаленото вътрешно търсене и загубените пазари в бившите страни – членки на СИВ, предизвикаха съкращаване на производството. Намаляването на неговите мащаби и хроничното неизползване на производствените мощности го правеха все по-неефективно, поради което в условията на либерализиран пазар някои вносни продукти увеличиха своя дял за сметка на местните. По този начин българските производители се оказаха в

една твърде неизгодна позиция, при която вътрешното потребление на повечето от селскостопанските стоки намаля и в същото време се съкрати относителният пазарен дял на местно произведените храни.

### **Динамика и структура на търговията с ЕС**

България не прави изключение от останалите източноевропейски страни (с изключение на Унгария), които през 90-те години реализират пасиви във взаимния стокообмен с ЕС. Тенденцията е особено тревожна, ако се вземе предвид и търговската структура на вноса и износа. В българския експорт към ЕС преобладават продуктите с ниска степен на преработка, докато оттам се внасят значително повече преработени продукти. Освен това вносът от ЕС е много по-разнообразен, отколкото износът, което доказва изчерпване на експортния потенциал на редица традиционни доскоро български отрасли.

Положението с търговския баланс щеше да бъде още по-неблагоприятно, ако не съществуваше сравнително висока тарифна защита на българската граница. За повечето преработени продукти митата достигат стойностите от около 40 %, а при чувствителните аграрни суровини (като например пилешко месо) достигат забранителни равнища от над 70 %. Допълнително предимство за българските производители на местния пазар са и по-ниските хигиенни и качествени стандарти, благодарение на които техните продукти са предпочитани от потребителите с по-ниски доходи.

### **Привидна конкурентоспособност на българските аграрни продукти**

При сключването на Европейското споразумение през 1993 г. ЕС упорито отказваше да образува зона за свободна търговия в сектора селско стопанство под претекста, че източноевропейските производители са много конкурентоспособни и техните продукти ще завладеят голям пазарен дял за сметка на по-неконкурентоспособните западноевропейски фермери. Когато през 2000 г. Европейската комисия предложи започването на преговори по така нареченото споразуме-

ние на двойните нули (тоест взаимно премахване на митата в рамките на определени квоти за традиционно търгуваните аграрни стоки и при условие че ЕС не отпуска за тях експортни премии), българската страна вече беше тази, която с неохота прие това споразумение. Причината за коренната промяна в позициите на двете страни е промененото съотношение в конкурентоспособността на техните аграрни сектори десет години след началото на прехода от централнопланова към пазарна икономика.

### **Доближаване на производствените цени в България до тези в ЕС**

Изследване на Европейската комисия от 2000 г.<sup>1</sup> доказва тенденцията на постепенното доближаване, а в някои случаи и превишаване на цените на производител у нас с тези в ЕС. Това е съществена промяна от периода до средата на 90-те години, когато цените на българските производители бяха значително по-ниски от тези в ЕС. Така например през 1994 г. цената на пшеницата в България е едва 40 % от тази в ЕС, на млякото – 36 %, на телешкото месо – 24 %, на свинското месо – 53 %, на пилешкото месо – 44 %, и т.н. Тенденцията на изравняването на цените на производител в България и в ЕС се съпровожда и с постепенното изравняване на цените в Съюза със световните цени. Противодействащи фактори на увеличението на цените на производител на основните селскостопански суровини у нас е невъзможността на държавния бюджет да отделя средства за интервенционно изкупуване и ниската покупателна сила на населението.

### **Неценови елементи на ниската конкурентоспособност**

Когато се сравняват производствените цени в България и в ЕС, обикновено за база се взема качеството на преобладаващата част от търгуваните количества в двете страни. Следва да се има предвид обаче, че у нас то е по-ниско, отколкото в Съюза. Ако се направи бонификация за качество-

---

<sup>1</sup> Agricultural Prices in Candidate Countries, internal document, DG Agriculture, 2000.

то или с други думи, ако се изчислят производствените разходи, които биха влягали българските производители, за да произведат продукти със същото качество или при същите хигиенни условия, конкурентоспособността на нашето селско стопанство би била още по-ниска.

### **Разлика в стандартите**

По-нататъшното приложение на стандартите на ЕС ще окаже противоречиво влияние върху селскостопанското производство и върху равнището на цените. От една страна, от пазара ще бъдат елиминирани множество дребни и средни производители, които предлагат понастоящем по-нискокачествени или неотговарящи на хигиенните стандарти продукти, купувани от потребителите с ограничени доходи. Намаляването на предлагането би предизвикало повишаването на цените и следователно по-нататъшно понижаване на конкурентоспособността.

От друга страна, елиминирането на значителна част от дребните производители, значителна част от които се намират в сектора на сивата икономика, би повишило възможностите пред останалите да увеличат мащаба на производството, да намалят постоянните разходи и по този начин да увеличат своята конкурентоспособност. Преобладаването на едната или на другата тенденция зависи от темпа на преструктуриране и обновяване не само на селскостопанските предприятия, но и на хранително-вкусовата промишленост, която е основен купувач и пазар на аграрните суровини.

### **Раздробеност и лоша организация на производството**

Високата конкурентоспособност на селскостопанското производство в развитите страни е функция от високата концентрация на производството. Тя позволява на фермерите не само да намалят производствените разходи, но и да изпълнят множество други важни изисквания на маркетинговите звена, които стоят след тях, и на потребителите. Става въпрос за възможността да бъде проследено движението на продукта по цялата верига и по този начин да бъде осигурена сигурността при потреблението. Съвкупността от мерки във връзка

с това проследяване води до повишаването на някои разходи, но се превръща все повече в необходимо условие за успешната реализация на продуктите.

Раздробеността на производството на почти всички аграрни суровини в България (с изключение на зърнените храни) в резултат на разпадането на централноплановата икономика е една от основните причини за ниската конкурентоспособност на отрасъла. Освен че не могат да се ползват предимствата от по-големия мащаб, разпокъсаността на производството води до нарастването и на разходите по изкупуването, заготовката, уеднаквяването на партидите и транспорта, което прави неефективна и дейността на звената, които се намират по-назад в маркетинговата верига.

### **Много ниска или отрицателна печалба**

Печалбата на селскостопанското производство в страната през целия преходен период е значително по-ниска от тази в ЕС и предизвиква непрекъснато декапитализиране на аграрния сектор. Ниската рентабилност е основният фактор, поради който производителите не могат да натрупат капитали за разширяване и обновяване на производството и не могат да вземат кредити от банките със същата цел. Тъй като селското стопанство не е печелившо, то не привлича вниманието и на потенциалните нови местни и чуждестранни инвеститори. Липсата на капитали и на оборотен капитал е пречка за увеличаването на мащаба на производство, обновяването на материално-техническата база и намаляването на разходите на единица продукция. В същото време фермерите в ЕС благодарение на щедрите държавни субсидии успяват да реализират добри печалби, да инвестират в по-производително оборудване и по този начин да поддържат по-висока конкурентоспособност в сравнение с източноевропейските производители, включително и тези в България.

### **Фиксиране на валутния курс**

До 1997 г. българският лев не беше привързан към никоя друга валута и свободно плаваше, като в някои случаи изменението на официалния курс значително изпреварваше тем-

па на инфлация. Между номиналния и реален валутен курс, измерен чрез покупателната сила, съществуваше голяма разлика. Това правеше цените на местните аграрни суровини много конкурентоспособни на международните пазари.

След въвеждането на валутния борд и фиксирането на курса на лева към германската марка девалвирането на валутата престана да бъде инструмент за повишаването на конкурентоспособността на българските аграрни продукти. Точно обратно, по-скъпият лев стана сериозна бариера пред износа. Тъй като инфлацията у нас е по-висока, отколкото в Германия, разходите на производителите нарастват с по-бърз темп, отколкото на тези в Европейския съюз, което поставя българските фермери в по-неизгодни позиции както на местния пазар, така и на пазара в Съюза. Цените, по които българските износители продаваха своята продукция в ЕС, останаха същите, но поради поскъпването на българския лев те започнаха да намаляват в реално изражение.

### **Неблагоприятна динамика на цените**

Високите относителни цени на аграрните суровини са резултат на сериозното изоставане в областта на материално-техническата база на селскостопанското производство по отношение както на другите отрасли на националната икономика, така и на аграрния сектор в ЕС (дори и при отчитането на високите субсидии, отпускани в Съюза). Конкурентоспособността на българските аграрни продукти ще продължава да намалява, ако не започнат да се снижават производствените разходи на единица продукция, с което да се неутрализира ефектът от намаляването на цените в резултат на поскъпването на валутата. Още повече че голямата разлика между валутния курс, изразен в номинално отношение и като покупателна способност, предполага и по-нататъшна ревалоризация на валутата.

С установяването на валутния борд през 1997 г. аграрните производители започнаха да чувстват по-силно и ефекта на „ножиците“, характерен с неравномерното движение на цените на суровините и материалите, които се влагат в селското стопанство, и готовата продукция. До 1997 г. цените

на суровините общо взето следват общия темп на инфлацията, тоест те остават почти непроменени в реално изражение. Фиксирането на валутния курс през 1997 г. и валутната ревалоризация водят до тяхното постепенно приближаване до международните цени и до тези в ЕС, където напротив на аграрните продукти промишлените изделия не са защитени с високи мита. Изравняването на цените на суровините и материалите, влагани в селското стопанство у нас и в Съюза, се обуславя и от факта, че значителна част от употребяваните у нас суровини са с чуждестранен произход.

Подобна тенденция към намаляване на цените се забелязва и при селскостопанските продукти. Само че тя е много по-силно изразена поради споменатото вече високо относително равнище на тези цени по отношение на цените на останалите продукти. Ефектът на „ножиците“ на цените е познат и в другите развити страни, но те му противодействат чрез повишаване на производителността и увеличаване на преките помощи за фермерите. В началото на 90-те години ефектът на ножиците у нас беше неутрализиран (и дори елиминиран) благодарение на обезценяването на лева и сравнително високата митническа защита. С премахването на тези условия динамиката на цените на суровините и на готовите изделия в селското стопанство стана твърде неблагоприятна и необходимостта от увеличаване на производителността и реструктурирането на отрасъла се превърна в условие за самото му съществуване.

### **Относителна сила на различните звена в маркетинговата верига**

Друг важен показател за структурните изменения на един отрасъл е изменението в маржините на отделните звена в маркетинговата верига. В резултат на ограничената покупателна способност на домакинствата в България през 90-те години се забелязва относително по-голямо намаляване на цените на дребно на хранителните продукти у нас, отколкото в ЕС. Ясно изразена обаче е тенденцията към много по-бързо намаляване на производствените цени на аграрните суровини в сравнение с производствените цени на преработвателите,

което позволява получаването на по-високи маржини в хранително-вкусовата промишленост и в търговията. Същата тенденция се наблюдава и в развитите страни, където преработвателната индустрия и особено търговията на дребно имат много по-голяма конкурентна мощ от селскостопанското производство.

В България и в останалите източноевропейски страни процесът на намаляване на маржините на фермерите за сметка на звената, които стоят след тях в маркетинговата верига, не е толкова ясно изразен, но все пак съществува. Така например делът на производствената цена на фермера в цената на дребно е намалела близо три пъти при телешкото месо, два пъти при свинското месо и два и половина пъти при пилешкото месо. Налице е намаляване на производствената цена и на преработвателя, само че то е много по-слабо изразено.

България следователно следва общата тенденция в развитите страни за относително увеличаване на маржините на преработвателите и на търговците за сметка на фермерите, но тя не е така добре изразена поради изостаналостта на хранително-вкусовата промишленост, сравнително високите относителни производствени цени на аграрните суровини и невъзможността на потребителите да плащат по-високи цени за хранителните продукти.

### **Много ниска подкрепа от страна на държавата, а понякога и изземване на доходи от фермерите**

В края на 80-те години на миналия век България е една от страните с най-голяма подкрепа на цените, изразена чрез показателя „оценка на поддръжката на производител“<sup>2</sup>. Стойностите му показват каква част от доходите на производителите на аграрни суровини се формира в резултат на държавната поддръжка на земеделието. Още в началото на преходния период обаче тази поддръжка напълно се преустановява. Нещо повече, с някои свои мерки държавата започва да изземва доходи от фермерите и да ги прехвърля към други социални групи. В края на 90-те години България продължава

---

<sup>2</sup> Или така наречения „Producer’ Support Estimate.

да бъде сред страните с най-ниска подкрепа на земеделските производители.

С присъединяването на България и на другите източноевропейски страни към ЕС трябва да се елиминира разликата в поддръжката на фермерите в двата региона, което се разглежда от някои анализатори като предпоставка за значително нарастване на печалбите на производителите у нас, за увеличаване на инвестициите и за обновяване на материално-техническата база. Това е възможно да стане обаче, само ако още преди присъединяването аграрният сектор се е реструктурирал така, че в него да са останали предимно пазарно ориентирани производители. В противен случай увеличаването на поддръжката на отрасъла допълнително ще забави неговото ефективно преустройство, тъй като за дълъг период от време ще закрепят и дребните неефективни стопанства.

#### **Някои основни показатели на конкурентоспособността**

Още през 1997-1998 г. приключи възстановяването на поземлената собственост. Монополът върху производството и търговията беше елиминиран в основни линии в началото на 90-те години. Невъзможността на българското селско стопанство да излезе от кризата в началото на XXI век не може следователно повече да бъде обяснявана със забавянето на структурната реформа или с наличието на някакви административни мерки от страна на държавата, които да пречат на свободната инициатива.

В условията на пазарната икономика всеки икономически субект би трябвало да действа рационално и да използва по оптимален начин производствените фактори. Обстоятелството, че въпреки това ефективността на селскостопанското производство остава ниска, доказва, че в макроикономическата рамка съществуват бариери, които не могат да бъдат преодолені от индивидуалните производители въпреки техните усилия да подобрят организацията на работата.

#### **Ниски добиви на единица обработваема земя**

В табл. 1 са представени данни за стойностния обем на произвежданата продукция на единица стопанисвана земя у нас, в

ЕС и в някои източноевропейски страни, изразен в евро по номиналния валутен курс. Както става ясно от таблицата, този обем у нас е сред най-ниските и представлява едва една четвърт от обема на произвежданата продукция на хектар в ЕС. Разликата в стойностния обем на произвежданата на единица площ продукция дава сравнително вярна представа за неефективното използване на земята като производствен фактор, тъй като, както вече беше посочено, производствените цени у нас все повече се приближават до тези в Съюза, особено ако се вземат под внимание и различията в качеството.

Таблица 1

**Стойностен обем на производството  
на единица стопанисвана земя\***

(в евро)

	ЕС	Полша	Унгария	Чехия	Словения	Словакия	Румъния	България
Растение								
въдство	1121	303	371	274	710	233	336	246
% ЕС	100	27	33	24	63	21	29	22
Животно-								
въдство	806	269	311	308	608	271	182	236
% ЕС	100	33	39	38	75	34	23	29
Общо	1927	570	682	582	1318	504	518	482
% ЕС	100	30	35	30	68	26	27	25

\* Данните са за 1999 г.

Едната причина за ниските стойности на произвежданата продукция на единица площ е самата структура на производството. Така например с изключение на овцете броят на отглежданите животни на единица площ у нас е между три и пет пъти по-нисък, отколкото в ЕС. Значително по-малък е относителният дял на площите в България, върху които се отглеждат такива интензивни култури като захарното цвекло (30 пъти) и трайни насаждения (2,5 пъти). В същото време

у нас делът на обработваемата земя в стопанисваната земя е по-висок, отколкото в ЕС. Така например в Съюза през 1997 г. 38 % от стопанисваната земя се оставя за пасища, докато у нас пасищата заемат през същата година едва 27 %.

Основната причина за значително по-ниския обем произведена продукция на единица площ в България обаче са по-ниските добиви и по-ниската продуктивност на животните. Както става ясно от данните в табл. 2, добивите у нас са от два до три пъти по-ниски от тези в ЕС в областта на растениевъдството. По-малка, но също значителна, е разликата в продуктивността на животните.

Таблица 2

**Средни добиви в България, ЕС и някои  
източноевропейски страни\***

	ЕС	Полша	Унгария	Чехия	Словения	Словакия	Румъния	България
100 кг/ха								
Зърно	57	31	46	40	59	41	26	26
Жито	68	36	41	42	48	42	26	28
Царевича	88	58	60	61	73	55	28	27
Цвекло	572	379	420	212	496		200	149
Картофи	363	200	189	212	225	143	127	94
Мляко/ крава	5639	3477	5225	4837	3199	4000		3149
Яйца/ кокошка	266	168	207	281				184

\* Данните са за 1998 г.

**Ниска производителност на труда**

Декапитализирането на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост и липсата на инвестиции за обновяването на техниката през преходния период доведоха до силно увеличаване на ръчния труд за сметка на механизирания. Световната практика обаче показва, че с изключение на ограничен брой култури и животни високата производител-

ност на труда се постига само от тези производители, които разполагат с достатъчна и модерна техника. Данните от табл. 3 потвърждават неблагоприятните перспективи за конкурентоспособността на българските аграрни продукти от гледна точка на обстоятелството, че основният фактор за това – производителността на труда, има значително по-ниски стойности в сравнение с тези не само в ЕС, но и в повечето източноевропейски страни.

Таблица 3

**Сравнение между производителността на труда в България, ЕС и някои източноевропейски страни\***

	Брой заети Млн.	Заети на 100 ха		Брутна добавена стойност на 1 зает		Брутна добавена стойност на 1 ха	
		Брой	% ЕС	Екю	% ЕС	Екю	% ЕС
Полша	2,926	16,1	320	1770	8,4	285	27
Унгария	0,279	4,5	90	7011	33,4	315	30
Чехия	0,267	4,8	96	3501	16,7	217	20
Словения	0,103	12,8	256	4942	23,6	636	60
Словакия	0,180	7,5	150	2661	12,7	200	19
Румъния	4,342	29,3	586	1187	5,7	348	33
България	0,795	12,8	256	2256	10,8	289	27
ЕС	6891	5,0	100	20968	100,0	1059	100

\* Данните са за 1998 г.

Селското ни стопанство е с ниска производителност и с висока плътност на заетите на единица стопанисвана площ. Средните величини скриват обаче дуалистичния характер на земевладението и на производството. Високоинтензивните култури и продукти (животни и зеленчуци) се произвеждат главно в дребните стопанства, в които е ангажирана голяма част от работната сила, и заемат около една трета от обработваемата земя. В същото време едрите арендатори и кооперативните стопанства произвеждат главно зърнени култури с екстензивни методи. Ето защо те са много по-ниско про-

изводителни на единица площ от дребните стопанства. Може да бъде направен изводът, че през 90-те години задържането и дори нарастването на обема на някои производства се дължи главно на дребния сектор, а не на едрите стопанства, независимо че последните би трябвало да бъдат много по-производителни от гледна точка на притежаваните производствени фактори.

### **Фактори, влияещи върху конкурентоспособността на българското земеделие в разширения Съюз**

Посочените констатации са обезпокоителни, защото показват силно влошена конкурентоспособност на българските аграрни продукти. В условията на фиксиран курс и ниска концентрация на производството местните производители ще стават все по-непроизводителни и ще бъдат изтласквани от международните пазари. Възможно е да загубят значителен дял и от вътрешния пазар, ако покупателната сила на населението нарасне и то се ориентира към покупката на луксозни продукти или на такива с по-голяма степен на преработка.

Отговорът на въпроса *кои отрасли на българския аграрен сектор ще бъдат конкурентоспособни* в условията на разширения бъдещ Европейски съюз е много сложен, тъй като върху него влияят множество външни фактори и особено бъдещото развитие на Общата селскостопанска политика на ЕС. Това развитие ще се определи в зависимост и от *результатите от преговорите в рамките на Световната търговска организация*. Ако се постигне договореност за радикална либерализация на търговията, Общата селскостопанска политика още през 2007 г. (когато България се очаква да стане член на ЕС) може да бъде много по-различна от сегашната по отношение на всички свои елементи – вътрешни и експортни субсидии, директни плащания и мита. Оставени все повече на естествените си предимства, редица западноевропейски производства вероятно ще изменят конкурентните си позиции по отношение на българските както на международните пазари, така и на единния вътрешен пазар.

Вторият по значимост фактор за конкурентоспособността е перспективата за развитието на българското земеделие

през втората половина на настоящата декада. Това развитие зависи преди всичко от състоянието на националната икономика и по-специално от *възможността на другите отрасли на икономиката да ангажират част от многобройното население*, което понастоящем е заето в земеделието. Ето защо въпросът в кои области българското земеделие има сравнителни предимства може да се разглежда в краткосрочен и в дългосрочен план.

При дефинирането на кръга от конкурентни продукти в дългосрочна перспектива най-правилно би било да се изхожда изключително от така наречените *естествени предимства*. Този подход е най-целесъобразен, тъй като 1) е съобразен с тенденцията към либерализирането на световния стокообмен през последните години и десетилетия и 2) способства за най-ефективното разпределение на националните ресурси между различните отрасли на икономиката. В съвременния свят няма технически пречки за производството на който и да е продукт в която и да е географска ширина, но техническата ефективност в повечето случаи няма нищо общо с икономическата. Естествените предимства са свързани с рационалното използване на основните фактори на производството – труд, земя (съответно климат) и капитал. От тази гледна точка може да се очаква в средносрочна и дългосрочна перспектива страната ни да се специализира и да бъде най-добра в *производството главно на продуктите от така наречената средиземноморска зона* и по-специално:

- плодове и зеленчуци за пряка консумация;
- преработени плодове и зеленчуци;
- грозде за пряка консумация и за преработка;
- вина;
- дребен рогат добитък и месо от него;
- овче мляко и овчи млечни продукти;
- етеричномаслени продукти и техните деривати, предназначени за хранително-вкусовата промишленост и за козметиката.

За производството на изброените по-горе продукти страната ни има сравнителни предимства от гледна точка на почвите, климата, човешкия фактор (традиции и опит, по-ниско

заплащане на труда както в селското стопанство, така и в цялата икономика), капитала (предполагам по-нисък свободен ресурс за инвестиции от този в развитите страни).

Поради недостига на капитал и сравнително ниската цена на труда българските производители и преработватели ще продължават и в средносрочна перспектива да имат сравнителни предимства в тези сектори, които изискват значителен ръчен труд или притежават друго специфично национално преимущество (например сравнително евтина стъклена опаковка). В същото време конкурентоспособността в капиталоемките сектори е значително по-ниска от тази в западноевропейските страни.

### **Държавната политика в периода до присъединяването**

Поради дуалистичната структура на българското земеделие много по-целесъобразно е да се дават не производствени, а инвестиционни субсидии. По този начин държавната помощ ще отива за закупуването на оборудване и обновяването на материално-техническата база на комерсиалните ферми, а не за увеличаването на консумацията на предмети за лично потребление. Другият положителен резултат от този подход е, че ще се ускори реструктурирането на стопанските единици и ще се намали делът на дребните ферми, които нямат бъдеще в условията на разширения Съюз. Необходимостта от инвестиционни субсидии е особено голяма в хранително-вкусовата промишленост, която е силно декапитализирана и не може да устои на натиска не само на западноевропейските преработватели, но и на този в някои други централноевропейски страни.

## НОВАТА ИНФОРМАЦИОННА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ

*Проф. д-р Вихър Кискинов*

На 1 юни 2005 г. Европейската комисия формулира пет-годишна инициатива, озаглавена „i2010 – Европейско информационно общество за развитие и заетост“. Инициативата е допълнение и конкретизация на Лисабонската стратегия за информационно общество, изпълнявана от Европейския съюз от 2000 г.

Основните причини, наложили засилено внимание към информационната проблематика, могат да се намерят в стремежа на Европейския съюз да повиши производителността на труда и да изгради конкурентна икономика, съпоставима по този и други показатели с икономиката на САЩ, Япония и страните от Далечния изток. Статистиката сочи, че 25% от растежа на brutния продукт в Европейския съюз се дължи на информационните технологии. Те формират 42% от нарастване на производителността на труда, а в САЩ този дял е 80%. Информационната индустрия генерира 8% от brutния продукт в обединена Европа при участие на 6% от заетото население.

По показатели на частни инвестиции, участие на публичния сектор и вложения в развойни и изследователски разработки Европейският съюз значително отстъпва от своите конкуренти. Ето защо новата инициатива формира политика, която има за цел да превърне Съюза в най-динамичната и конкурентна икономика в света, основана върху развитието на знанията.

## Кратка история

Историята на информационното общество в нейната документална проява започва от 1993 г., когато Европейската комисия публикува доклад, озаглавен „Развитие, конкурентност и заетост: предизвикателствата и политики за встъпване в XXI век“<sup>1</sup>. Докладът поставя задачата за изграждане на пан-европейска информационна структура, която да подпомогне европейското икономическо развитие. Информационното общество е бъдещето и насоката за развитие на европейското общество, се подчертава от Комисията.

По-конкретни цели се поставят в доклада „Европа и глобалното информационно общество“ 1994, известен още като „Доклад Бангеман“<sup>2</sup>. Още тогава като част от плана за действие се изтъква важността на регулаторната юридическа рамка на информационното общество. Очертават се нови обекти на правна регламентация, които са актуални и днес: правото на интелектуална собственост, правото на личен живот и пр., въпреки че критици на доклада откриват преобладаваща икономическа насоченост на неговите цели<sup>3</sup>.

От 1994 до 2000 г. Европейската комисия приема редица доклади, планове за действие, решения на конференции и пр.<sup>4</sup>, но основните цели и задачи, както и заключенията относно

---

<sup>1</sup> Growth, competitiveness and employment: The challenges and courses for entering into the XXIst century. White Paper. COM, 1993.

<sup>2</sup> Europe and the Global Information Society, Recommendations to the European Council, 1994.

<sup>3</sup> Berleur, Jacques; Jean-Marc Galand ICT Policies of the European Union: From an Information Society to eEurope. Trends and visions. In: Perspectives and Policies on ICT in Society. Springer, 2005, p. 40.

<sup>4</sup> Europe's way to the information society. An Action Plan. COM (94)347 final. Information Society: From Corfu to Dublin – The new emerging priorities. COM(96) 395 final. Living and Working in the Information Society: People First. COM(96)389 final. Convergence of the telecommunications, media and information technology. COM(97)623 final. Council Decision 98/253/EC adopting a multiannual Community programme to stimulate the establishment of the Information Society in Europe (Information Society). Public sector information: a key resource for Europe. COM 98/0585 final.

правната регламентация на информационното общество остават в общи черти непроменени.

През 2000 г. Европейският съюз приема инициатива, позната като Лисабонска стратегия и озаглавена „Европа – информационно общество за всички“. В нея се поставя целта Европейският съюз да развива икономиката си и да я преобразува в най-конкурентната и динамична икономика в света, основана върху знанията. Поставят се конкретни цели като онлайн достъп на всички граждани, домове и училища, бизнес- и административни центрове; въвеждане на дигитално образование в Европа; осигуряване на социална насоченост на целия процес, създаване на потребителско доверие и изграждане на социална еднородност.

По отношение на информационното общество Лисабонската стратегия поставя за цел създаване на регулаторна рамка за електронните съобщения, подпомагане развитието на информационните и комуникационни технологии, създаване на условия за електронна търговия, поддържане на европейското лидерство в мобилните комуникационни технологии. Инициативата определя десет приоритетни области за развитие. Информационните и комуникационни технологии са ключов момент при изпълнение на поставените цели. Една от тези области е наименувана „Правителство онлайн“ и е предназначена да набележи целите, които ще осигурят пряк достъп на гражданите до административна информация, услуги и процедури за вземане на решения.

През годините, последвали създаването ѝ, Лисабонската стратегия е както възхвалявана в качеството ѝ на ново начало, така и критикувана. Песимистичните настроения се концентрират в мненията, че стратегията подценява традиционно силната индустриална основа на Европейския съюз като решаващ фактор за икономическо развитие. Стабилната икономика се основава върху научните постижения, така че нововъведенията в известен смисъл са присъщи на икономическото развитие, разсъждават критиците. Каквато и да е икономиката, включително и икономиката на знанията, съответстващото ѝ общество по необходимост се нуждае от силно развито производство на високотехноло-

гични продукти<sup>5</sup>. Застъпниците на идеята за информационното общество отговарят на тези критики с аргументите на самите критикуващи. Действително, информационното общество предполага силна и технологично развита икономика, то не отхвърля и не пренебрегва достигнатото икономическо равнище. Напротив, икономиката на знанията по своето естество предполага много високо развита производствена и икономическа среда, в която знанията се използват непосредствено като производителна сила. В новото общество обаче основните ценности са не производствените индустриални мощности, а създаването, производството и използването на знания във вид на конкретни информационни технологии с непосредствено приложение в индустрията и другите сфери на обществения живот.

Сравненията между средата на 90-години и средата на това десетилетие въвн от всички останали фактори показват съществен напредък, който трябва да бъде насърчаван и развиван. Констатациите са, че целите са правилни, че Лисабонската стратегия не е неизпълнимо амбициозна и че в сравнение с други икономически и социални образувания Европейският съюз има добри качествени показатели, които трябва да бъдат развивани<sup>6</sup>. Лисабонската стратегия е оригинална и подходяща за Европа и трябва да бъде следвана. В глобалния свят Европа няма друга възможност освен радикално подобряване на икономиката на знанията и икономическо развитие, за да отговори на предизвикателствата на други регионални икономики<sup>7</sup>. Лисабонската стратегия трябва да се изпълнява и държавите членки следва да поемат своята отговорност и да намерят мястото си в този процес.

Следваща стъпка в европейската действителност е приемането на План за действие „Европа 2005 – информационно

---

<sup>5</sup> Вж. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.

<sup>6</sup> Ibid., p. 11.

<sup>7</sup> Ibid., p. 12.

общество за всички,<sup>8</sup>. Планът обхваща периода 2003-2005 г. и в сравнение с Лисабонската стратегия е по-конкретен и съредоточава усилията в пет основни инициативи. Измежду тях от юридическа гледна точка се открояват задачите за въвеждане на динамична среда за електронна търговия и увеличаване продуктивността на модерните онлайн обществени услуги (електронно правителство, електронно образование, електронно здравеопазване).

### **Необходимост от нова информационна политика**

Лисабонската стратегия има дългосрочен характер. Основните цели и показатели остават непроменени, но междинните задачи и инициативи, повлияни от бързото развитие на новите технологии, се нуждаят от обновяване. Ето защо в анализите на постигнатото<sup>9</sup> се препоръчва на Европейската комисия през 2005 г. да вдъхне нов живот на стратегията.

Три фактора определят необходимостта от новата инициатива. Първият фактор идва от новите предизвикателства на информационното общество. Развитието му преминава от фазата на „пилотен проект“ към „широко разпространение“. Вторият фактор се предполага от скорошното завършване на Плана за действие „Европа 2005. Последващото развитие на европейското информационно общество се нуждае от нови ръководни положения и инициативи. Третият фактор идва от необходимостта за ревизия на Лисабонската стратегия. Анализите<sup>10</sup> показват, че Европейският съюз трябва да се възползва от пълните преимущества на информационното общество. Новите инициативи трябва да се основават върху разбирането за централната роля на знанията и нововъведенията в съвременното общество.

---

<sup>8</sup> Europe 2005: An information society for all, Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council (June 2002), Com(2002) 263 final.

<sup>9</sup> Вж. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.

<sup>10</sup> Ibid.

В изпълнение на тези препоръки Европейската комисия формулира петгодишната инициатива 2010, чиито основни положения са формулирани в съобщение на Комисията<sup>11</sup>. Както сочи опитът от Лисабонската стратегия, а и текстът на съобщението, този документ ще определя в голяма степен съдържанието на всички последващи инициативи на Европейския съюз за информационното общество, националните стратегии за развитие в тази област и по този начин ще определя правната рамка за развитие на новите отношения.

### Съдържание на инициативата 2010

В инициативата i2010 Европейската комисия определя три основни приоритета.

**Първият приоритет** цели създаване на общо европейско информационно пространство, което предлага достъпни, сигурни и бързи комуникации, цифрови услуги, богато и разнообразно съдържание. Поредица от документи предвижда да осигури желаното единство – ефективна ръководна политика на радиочестотния спектър в Европа (2005), модернизация на директивата за аудио-визуалните услуги (2005), обновяване на регулаторната рамка на електронните съобщения (2006), стратегия за сигурно европейско информационно общество (2006), ефективно управление на дигиталния достъп (2006-2007).

**Вторият приоритет** е увеличаване на иновациите и инвестиции в изследователската дейност. Целта е да се постигне световно равнище на развитие в информационните и комуникационни технологии чрез преодоляване на разликата между Европа и основните нейни конкуренти. Инициативата предвижда премахване на технологичните, организационни и юридически бариери за внедряване на изследователските резултати.

**Третият приоритет** е създаване на приобщаващо европейско информационно общество<sup>12</sup>. Нарасналото използване на

---

<sup>11</sup> 2010 – A European Information Society for growth and employment. COM(2005) 229 final.

<sup>12</sup> Inclusive European Information Society.

информационни и комуникационни технологии забележимо въздейства върху обществото. Инициативата i2010 предвижда условия, изпълнението на които ще:

- позволг на всички граждани да използват новите технологии;
- доведе до създаване на по-добри, по-евтини и по-достъпни обществени услуги;
- подобри качеството на живот чрез нови здравни и социални услуги.

Европейската комисия предвижда приемане на План за действие относно електронното правителство и стратегическа ориентация на публичните услуги (2006), създаване на демонстрационни тестови проекти на технологични, правни и организационни решения за предоставяне на публични услуги онлайн (2007), достъпни за всички дигитални библиотеки (2007), премахване на географското и социално „цифрово разделение“, предлагане на европейска инициатива за е-приобщаване<sup>13</sup> (2008).

В сферата на електронното правителство предвижданите 20 услуги за гражданите и бизнеса са реализирани, 40% от които са напълно интерактивни. Предизвикателствата сега преминават от наличност на услуги към увеличено потребление и използване предимствата на тези услуги. Предвижда се „по-голяма ефективност чрез реструктуриране на бекофиса“, подобро качество на услугите и увеличаване на трансграничните услуги.

За „трите основи“ на инициативата i2010 се смятат:

**първо**, всички регулаторни инструменти на Комисията, които ще позволят създаването на модерна, пазарно ориентирана регулаторна рамка на дигиталната икономика;

**второ**, използване на европейските изследователски и развойни инструменти за дигитално сближаване и кооперация с европейския частен сектор за целите на иновациите и технологично първенство;

**трето**, развитие на приобщаващо европейско информационно общество, подпомагано от ефективни и потребителски ориентирани обществени услуги.

---

<sup>13</sup> e-Inclusion.

Инициативата предлага на държавите членки в рамките на своите национални програми за реформи да приемат приоритети на информационното общество. По този начин се очаква държавите членки да:

- осигурят бърза и цялостна транспозиция на новите регулаторни рамки;
- увеличат разходите за изследвания в областта на информационните и комуникационни технологии;
- развият модерни и съвместими обществени услуги въз основа на новите технологии;
- приемат амбициозни цели за развитие на информационното общество на национално равнище.

От юридическа гледна точка анализът на инициативата води до общия извод, че в периода 2006-2010 г. Европейската комисия предвижда съществено обновяване в съдържанието на целите и задачите на информационното общество. Новите цели и задачи се съпровождат с нови и обновени директиви и изисквания към националните законодателства на държавите членки. Още тук е възможно да бъдат формулирани два основни извода:

Първо, наложително е създаване на нова национална стратегия за развитие на информационното общество в Република България, изискванията към която са ясно определени в стратегията i2010. Непременен следва да се оценят други национални стратегии съобразно новите европейски изисквания. Особено значими са тези изисквания по отношение на Националната програма за усъвършенстване на държавната администрация и всички действия по изграждане на електронно правителство у нас.

Второ, всички изменения в националното ни законодателство, засягащи информационните отношения, следва да се преценяват съобразно изискванията към новата правна рамка на Европейския съюз за информационното общество.

**Изводите**, които могат да бъдат направени от горните разглеждания, се съсредоточават предимно в съдържателната проблематика на информационното общество.

Информационното общество е ново явление, което съдържа голям заряд за развитие и обхваща всички сфери на

човешката дейност. Не може да се очаква, че общественото внимание по темата ще отслабне. Напротив, човечеството е в началото на една нова ера от развитието си като цивилизация. Ще са необходими още много години, за да се прояви напълно потенциалът на информационното общество в световен мащаб, и още много повече, за да се премине към общество, в което знанията са върховна ценност и основен публичен и частен капитал.

Все повече интереси на участниците в новите отношения ще предизвикват спорове от интелектуален и нематериален характер. Поради това е необходима регламентация, която в демократичните общества и правовите държави не може да бъде друга освен правна регламентация.

Информационното общество е една духовна реалност. Нейното събъждане, съществуване и развитие предполага и изисква съзнателни волеви индивидуални и обществени усилия. В допълнение новите технологии намират приложение във всички области на човешката дейност. Тези технологии стават все по-комплексни. Ето защо не само в началните етапи на неговото установяване, това общество се нуждае от обмислени, съгласувани и планомерни действия. Обединителен център и изразител на такива действия са националните планове и стратегии за развитие на информационното общество, препоръчвани от международни източници, създавани и периодически обновявани в развитите демократични държави. Такива стратегии изпълняват ролята на обществени пътеводители и концентрират държавните усилия и намерения за относително по-дълги периоди от време, доколкото може да има такива периоди в началното развитие на информационното общество на нашето съвремие.

Стратегиите поставят проблеми и набелязват цели от общ характер. Две важни категории измежду тях са трансформацията на обществените и икономически структури и новите начини за управление, възникващи под въздействието на информационните технологии. В стратегиите се набелязват мерки за преодоляване на дигиталното разделение, за равен достъп до Интернет, за недискриминационно отношение към лицата в неравностойно положение. Поставянето в

един по-общ контекст на тези въпроси предразполага широки мерки на обществено въздействие, които в много случаи надхвърлят рамките на правната уредба и създават необходимия фон за нейното създаване и действие.

### **Българската стратегия за развитие на информационното общество**

На този общ фон българската действителност има своите особености. През 1999 г. в сайта на Министерството на транспорта и съобщенията беше публикувана Стратегия за развитие на информационното общество в Република България<sup>14</sup>, допълнена от Национална програма за развитие на информационното общество. За времето си тези два материала отразяваха актуалните потребности на общественото развитие. Предвидените цели и задачи бяха актуални. Стратегията отразява началните идеи на Европейския съюз и националните стратегии и програми на развитите европейски страни през втората половина на миналото десетилетие.

Стратегията излага широко известните тогава характеристики на информационното общество, определя правната рамка на прехода, определя националните задачи при създаване на комуникационна структура и определя националните приоритети по области – управление, икономика, образование и научни изследвания, социална и културна сфера.

Стратегията, Националната програма и актуализацията<sup>15</sup> на последната третират периода 2000-2004 г. Преобладаващата част от задачите са предвидени за изпълнение през 2001 и 2002 г. Единични са случаите на задачи, които продължават до 2005 г.

Основните идеи, залегнали в стратегията, отразяват разбиранията на първото поколение европейски документи за

---

<sup>14</sup> Вж. <http://www.mtc.government.bg/Communications/InfoSociety/strategy.htm>.

<sup>15</sup> Вж. Решение № 213 от 4 април 2001 г. за приемане на Актуализирана национална програма за развитие на информационното общество в Република България, обн., ДВ, бр. 36 от 2001 г.

информационното общество. Впоследствие през 2000 г. Европейският съюз прие Лисабонската стратегия, която очертава значително по-широки рамки на информационното общество. Тези нови европейски рамки не намериха актуализация в българската национална стратегия. Продължилото световно развитие на проблематиката в документите на ООН през 2003 г. също не получи отражение в националните ни цели.

През 2002 г. вниманието на Европа беше конкретизирано в материята на електронното правителство. Бяха приети известните изисквания за създаване на 20 индикативни услуги към 2005 г. Тяхната задължителност, включително и за страните – кандидати за присъединяване, концентрира българското национално внимание към създаване на Стратегия за електронно правителство. В тази обстановка целите и задачите на информационното общество бяха асоциирани с работата по електронното правителство, а самата тя – сведена преимуществено до изпълнение на услуги на електронното правителство. По този начин общата картина на информационното общество убягна от вниманието на държавата. Центърът на внимание и усилия бяха насочени към електронното правителство и то към негови не особено съществени и перспективни аспекти. През последните години не се наблюдава активност на държавните органи, предназначена за създаване на нова или актуализиране на съществуващата стратегия за информационното общество<sup>16</sup>.

Целите и задачите, очертани в стратегията, в общи рамки бяха изпълнени. Някои от целите все още остават неосъществени. Такива например са правната регламентация на електронните документи като доказателствено средство в съдебния процес, законодателните мерки за защита на комуникационните права на гражданите в електронната среда, прилагането на електронните документи в законодателната власт и от органите на местното самоуправление. Непълна е

---

<sup>16</sup> Страницата на Координационния съвет за информационно общество не е обновявана от 2000 г. Вж. [http://www.mtc.government.bg/Communications/InfoSociety/Coord/def\\_KS.htm](http://www.mtc.government.bg/Communications/InfoSociety/Coord/def_KS.htm).

уредбата на личната неприкосновеност на гражданите в информационната сфера и особено в средата на Интернет. Недостатъчно уредена посредством правни средства е сигурността на информационния обмен с оглед личната неприкосновеност. Не е създаден правен режим на професионални услуги, предоставяни по телекомуникационен път. Недостатъчно конкретно и пълно е реализирана чрез правни средства защитата на потребителите. Не е създадена нормативна уредба на правата върху имена на домейни, авторскоправна закрила на хипертекстовете и хипервръзките. Правната уредба на електронните подписи не е технологично неутрална, както е предвидено като изискване в стратегията.

Други цели са неправилно поставени и нито трябва да бъдат регламентирани правно, нито да бъдат реализирани. Такава например е целта за създаване на електронен нотариат и задачата „да се разработи правната основа на електронните нотариални сделки“. В стратегията се поставя целта за разработване на държавна политика за информационните услуги, които могат да извършват институциите. В този контекст категоризацията включва такива услуги, които предоставят „публична информация за платено ползване по заявка“. Тази цел противоречи на един от принципите за използване на обществената информация, когато тя се предоставя от държавни институции. Достъпът до тази информация е безплатен, в какъвто смисъл е и разпоредбата на чл. 20, ал. 1 от Закона за достъп до обществената информация.

Всички тези факти водят до извода, че към средата на 2005 г. България не разполага със съвременна стратегия за развитие на информационното общество. Обществеността не е уведомена за инициативи на държавните органи или за проекти, които създават нова стратегия или актуализират съществуващата.

Независимо от тези и някои други недостатъци, които излизат извън рамките на този анализ, стратегията изпълни ролята на документ, който съсредоточава и систематизира усилията на държавата в изграждане на информационното общество. Действащото в момента законодателство в голяма степен е резултат на задачите, които са поставяни в стра-

тегията и Националната програма за развитие на информационното общество.

Институционалните условия за съвременното развитие на информационното общество също показват особености. С ПМС № 299 от 2004 г.<sup>17</sup> се създаде Координационен съвет за информационно общество към Министерския съвет с координационни и консултативни функции в областта на информационните технологии и информационното общество. Този орган заменя структура със същото наименование, създадена с ПМС № 73 от 2000 г.<sup>18</sup>

Сравнението на целите на предходния и сега действащия съвет показва изместване на вниманието в новата уредба към технологичните аспекти на информационното общество. Според чл. 2, ал. 1, т. 1 от ПМС 73/2000 съветът разработва, периодически актуализира и предлага за приемане от Министерския съвет стратегия и програма за развитие на информационното общество в Република България. Прегледът на останалите функции и задачи, определени в същия член, показва, че цялостната дейност на Координационния съвет е съсредоточена в материята на информационното общество.

Друга е картината на целите и задачите на новия Координационен съвет. Той, според чл. 1, ал. 2 от ПМС 299/2004 има за цел да осъществява координационни и консултативни функции по прилагане на Стратегията за конкурентоспособност на България на световните пазари на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и за развитие на информационното общество и на всички други приети стратегии в областта на информационните технологии и информацион-

---

<sup>17</sup> Постановление № 299 от 8 ноември 2004 г. за създаване на Координационен съвет за информационно общество, обн., ДВ, бр. 102 от 2004 г.

<sup>18</sup> Постановление № 73 на Министерския съвет от 2000 г. за създаване на Координационен съвет за информационно общество, обн., ДВ, бр. 38 от 2000 г. Това постановление отменя Постановление № 40 на Министерския съвет от 1998 г. за създаване на Координационен съвет по проблемите на информационното общество, обн., ДВ, бр. 22 от 1998 г. Прямо анализираната проблематика двете постановления имат аналогично съдържание, ето защо не се налага самостоятелен анализ на ПМС 40/98.

ното общество. Първо, трябва да се направи заключение, че визираната Стратегия за конкурентноспособност не може да изпълнява предназначението на една разгърната национална стратегия за развитие на информационното общество. Второ, добавената фраза „и за развитие на информационното общество“ не дава достатъчна яснота дали Координационният съвет е натоварен с функцията да създаде такава стратегия, след като създадената през 1999 г. стратегия е изчерпала задачите си. Съветът по ПМС 73/2000 е бил натоварен да създава непосредствено и единствено стратегия за информационното общество, непосредствено и без възлагане на други субекти. Съветът по ПМС 299/2004 според чл. 2, ал. 1, т. 1 възлага разработването, периодичната актуализация и предлага за приемане от Министерския съвет на стратегии в областта на информационните технологии и информационното общество, както и на програми за реализацията им.

Изводът, който може да се направи от тези съпоставки, е, че проблематиката на информационното общество не е единствена и централна в компетентността на новия съвет. Центърът на вниманието е насочен към технологични аспекти, а не към предполагаемите и естествени широки обществени насочености на подобна стратегия. Това заключение се подкрепя не само от изложените съпоставки, но и от пълния анализ на функциите на съветите, създадени с двете постановления.

Независимо от всичко, основната констатация е безспорна. Стратегията за развитие на информационното общество от 1999 г. е изчерпала съдържанието и функциите си. В момента българската държава не разполага с действаща и актуална национална стратегия. Това обстоятелство се отразява подчертано негативно върху цялостното развитие на отношенията и тяхната правна регламентация. Няма обединяващ център, насоченост, стратегия и план за развитие на новите обществени процеси.

Напълно обяснима след тези заключения е реалната ситуация, която показва, че България трудно следва модерните тенденции за развитие на информационното общество, определени по общ начин в стратегиите и плановете на развитите

европейски държави, а също и закрепени с конкретни разпоредби в нормативните актове на техните законодателства.

### **Изводи**

Информационното общество е средоточието на всички проблеми на информационното законодателство. Ето защо е необходима предварителна яснота за цялостната обществена картина, за новите обществени ценности, общите задачи пред социалното развитие и не на последно място – цялостната международна картина и изискванията на ЕС към развитието на информационното общество в държавите-членки.

Необходима е широка обществена рамка на всички действия и инициативи, както и съгласуваност между тях. Измежду тези действия, на първо място е наложително създаване на съвременна Национална стратегия за развитие на информационното общество. Тя ще очертае приоритетите на българското информационно общество в общия контекст на европейските цели. Българската стратегия ще подготви съдържателните условия за бързо и качествено транспониране на новите европейски изисквания към националното ни законодателство като присъединяваща се страна. Редица изисквания, които имат по-общ характер, ще позволят създаване и изпълнение на съществени европейски изисквания като например развитие на модерни обществени услуги и други подобни. Такава инициатива ще изведе на ново качествено равнище националната програма за реформиране на държавната администрация. Най-сетне една нова Национална стратегия за развитие на информационното общество ще покаже ангажираността на българското общество към модерните тенденции в Европейския съюз.

# КОНФЛИКТОЛОГИЧНАТА КУЛТУРА НА ЛИДЕРА

*Проф. д-р Димитър Й. ДИМИТРОВ*

## I. КОНФЛИКТОГЕННОСТ НА ЛИДЕРСТВОТО

### 1.1. Политическо лидерство

#### **Подходи при изучаването на лидерството**

Най-често под лидер се разбира лице, което има авторитет и притежава влияние в някаква социална група. Лидерът е този, който води, който върви пред другите. Лидерството е вече самото социално отношение и социална дейност. То възниква при открояването на лидера в групата и характеризира социалните отношения между лидера и неговите последователи.

В съвременната наука съществуват четири подхода при определянето на феномена „политическо лидерство“:

*Първи подход (социалнопсихологически)* – лидерството е постоянно приоритетно влияние от страна на определено лице върху цялото общество, организация или социална група.

*Втори подход (управленски)* – лидерството е управленски статус (социална позиция), свързан с приемането на властни решения, то е ръководеща длъжност.

*Трети подход (предприемачески)* – лидерството е особен вид предприемачество, осъществяващо се на политическия пазар, при което политическите предприемачи в конкурентна борба обменят своите програми за разрешаване на обществените задачи и предполагаемите начини за тяхната реализация въз основата на ръководни длъжности. При този подход спецификата на политическото предприемачество се състои в персонализация на „политическата стока“, отъжде-

ствяването на тази „стока“ с конкретния политически лидер, а също така в рекламирането на визираната „стока“ като „всеобщо благо“.

*Четвърти подход (политологически)* – лидерството е символ на общността и образец на политическото поведение на групата, което е способно да реализира нейните (на групата) интереси с помощта на властта.

### **Функции на лидерството**

Политическото лидерство изпълнява ред важни функции:

1. Определяне и формулиране интересите на социалната групи, целите на социална и политическа дейност.

2. Открояване на начините и методите за реализация на интересите и достигане на целите (програмна функция).

3. Процес на изработка и приемане на политически решения (управленска функция).

4. Мобилизация на масите за постигане на политическите цели, разпределяне на социалните роли и функции в обществото, инициране на промените и социалните иновации (мобилизационна функция).

5. Интеграция на обществото, обединяване на масите. Лидерът трябва да осигури националното единство в мащабите на социалната организация, която той ръководи, или в рамките на държавата като цяло (интегративна функция).

6. Осъществяване на комуникация между властта и масите, т.е. организация на връзките между обществото и властта, убеждаване на обществото в целесъобразността и правилността на вземаните властни решения.

7. Легитимация на властта.

### **Типология на лидерството**

Много изследователи се опират върху типологията на лидерството, предложена от Макс Вебер. Той смята, че в реалността се срещат три типа лидери:

а) Традиционно лидерство – т.е. право на лидерство, принадлежност към елита, вяра в светостта на традицията (този тип лидерство е характерно за „доиндустриалното общество“);

б) Харизматично лидерство – вяра в способностите на вожда и неговата изключителност, култ към личността;

в) Рационално-легално лидерство – основава се върху вярата в законността на съществуващия порядък, бюрократично лидерство.

М. Херман различава четири типа лидери:

а) „Знаменосец“ – при този тип съществува идеал, в името на който той се стреми да измени политическата система. Ярки представители на този тип са В. И. Ленин, Мартин Лутър Кинг, аятолах Хомейни;

б) „Търговски пътник“ – характерна черта на този тип е способността му да убеждава и да „продава“ на своите последователи идеи, като ги вълчи в изпълнението им;

в) „Марионетка“ – в този тип лидер сподвижниците му виждат служител, който изразява техните интереси. Лидерът е агент на групата, отразяващ нейните цели и работещ от нейно име;

г) „Пожарникар“ – лидерът от този тип е ориентиран върху най-актуалните и животрептящите обществени проблеми, насъщните потребности на момента. Действителността създава търсене – лидерът „пожарникар“ дава отговор (предлагане).

В реалната политическа практика много рядко се срещат „чисти“ типове лидери. Мнозинството от тях обхващат в себе си чертите на четирите типа лидери в най-разнообразни съчетания и порядък.

## **1.2. Социални конфликти и лидерство**

### **Възникване и развитие на конфликтологията – наука за социалните конфликти**

Социалният конфликт е бил, е и ще бъде един от основните фактори, които влияят както върху живота на отделния човек, така и върху развитието на обществото като цяло. Обществената практика свидетелства, че революциите, войните, въоръжените конфликти, различните социални колизии оказват решаващо влияние върху хода на световната

история. Днес за пореден път самият живот поставя пред обществото, социалните организации, органите на властта на различни равнища и лидерите проблема за избор на стратегия за оптимално поведение в социалните конфликти от различен мащаб – от междудържавните до междуличностните. В началото на XXI век се наблюдава една отчетлива световна тенденция – количеството на „класическите“ междудържавни конфликти намалява за сметка на нарастването на броя на вътрешнодържавните конфликти и локалните войни.

Една от най-опасните тенденции в съвременното развитие на българското общество е увеличаването на броя на конфликтите (в това число и деструктивните) на всички нива и сфери на проявление. Съвсем реална заплахата за националната сигурност на България и респективно нейните лидери се явяват международните и националните престъпни синдикати и организации, контрабандата и разпространението на наркотиците, търговията с хора, тероризмът.

България през последните 15 години претърпя отчасти насилствена и бърза трансформация на държавността, радикални промени в социално-политическата структура на обществото и неговата стратификация и кардинални промени в разпределението на властта и собствеността. Особено днес преди парламентарните избори през юни се усилва съперничеството между властните структури и претендентите за властта, което неминуемо рефлектира и върху поведението на техните лидери, видимо нараства сблъсъкът между тях за овладяването на водещи позиции във властта. Налице е силно изразена обективна потребност от фундаментални и приложни (практически) знания и умения във връзка със закономерностите на развитие, начините на прогнозиране и предотвратяване и управление на социалните конфликти. От тези конфликтологични познания и умения особено се нуждаят лидерите и най-вече политическите лидери.

Конфликтът по своята природа е сложно и многообразно социално явление, което не може да се управлява и регулира само въз основа на познанията, основани върху повседневното (обикновеното) съзнание и практическия житейски опит.

За изучаването му е нужна отделна обособена наука, която да има за свой предмет социалния конфликт.

Съвременната наука отговори на потребностите на социалната практика, като създаде, разви и усъвършенства специална междудисциплинна наука, наречена конфликтология. Конфликтологията възниква най-напред в САЩ и Западна Европа някъде през средата на 60-те години на миналия век. Особено бурно тази млада наука се развива днес в страните от Централна, Източна и Югоизточна Европа и Русия. У нас конфликтологията също направи първите си крачки в своето теоретично, практическо и институционално еманципиране.

Най-развита в теоретичен и практически смисъл конфликтологията е в САЩ, където е натрупано огромно количество научна, популярна и практическа литература по конфликтология, самата тя е институционализирана, бива преподавана на общо основание в колежаите и университетите като специфична учебна дисциплина, освен това има многобройни висши учебни заведения, които подготвят специалисти конфликтолози. В САЩ съществува и отработена система на национална и международна сертификация на конфликтолози медиатори (посредници).

Съвременната конфликтология се е диференцирала и изследва разнообразните проявления на конфликтите в различните социални сфери. Съществува правна конфликтология, икономическа конфликтология, трудова конфликтология, политическа конфликтология, управленска конфликтология, конфликтология в областта на здравеопазването, образованието, спорта, силовите структури и други. Традиционно се разглеждат вътрешноличностните и междуличностните конфликти, както и конфликтите в системата индивид-група, вътрешногруповите и междугруповите конфликти.

Съвременният лидер трябва да има познания и умения за прогнозирането, предотвратяването и разрешаването на всички видове социални конфликти, но от особено значение за него са политическите, идеологическите, икономическите, етническите, конфесионалните и цивилизационните конфликти.

За политическия лидер най-важни са, разбира се, политическите конфликти. Самите политически конфликти се разде-

лят на три големи типологични групи: а) държавно-правни; б) статусно-ролеви; в) конфликти на политическата култура.

От особено значение са познанията и уменията на лидера да разбира и управлява (доколкото може и е морално и правно оправдано) ценностите, потребностите, мотивите и интересите на другите хора.

### **Основни характеристики на социалния конфликт**

Анализът на водещите теоретични конфликтологични школи и разработките на най-известните учени конфликтолози (Г. Зимел, М. Вебер, В. Парето, Р. Дарендорф, К. Боулдинг, А. Дмитриев) позволява да се направят следните основни изводи относно природата и същността на социалния конфликт:

Първо, конфликтът се явява естествено социално явление, атрибут на социалните отношения. Многочислените и разнообразни социални противоречия, кризи и конфликти са детерминирани от самата природа на човека и естеството на социалната организация.

Второ, социалният конфликт е преди всичко функционален, а не дисфункционален, като в процеса на общественото развитие конфликтите наред с отрицателните изпълняват и ред положителни функции. Социалният конфликт има своеобразна и специфична роля – да бъде основа на прогресивните изменения, да укрепва, съхранява и преобразува социалните образувания и структури, да помага за утвърждаването на социалните норми и ценности. От друга страна обаче, социалните конфликти (революции, граждански войни, стачки) могат да имат крайно негативна роля, като дестабилизируют социалното развитие.

Трето, политическият конфликт като разновидност на социалния, същността на който са претенциите на социалните субекти към властта и властните пълномощия, се явява вътрешноприсъщ на социалната организация и неизбежен спътник на човешкото и общественото развитие. Противоположността и противоречивостта на потребностите и интересите на управляващите и управляваните винаги ще бъдат основна причина за всевъзможни политически кризи и конфликти.

Четвърто, възникващите и разрешавани социални конфликти на различни нива уравновесяват и стабилизират противоречивите интереси на различните социални групи, които съществуват в социума, като осигуряват динамично равновесие в процеса на обществено развитие.

Пето, типът на социалната структура на обществото определя и типа и структурата на социалния конфликт, неговото съдържание, динамика и острота, влияе върху неговите последствия. Колкото е по-авторитарна (твърда) социалната структура, толкова по-остри са социалните конфликти, като в случая разгръщането на конфликтното взаимодействие може да доведе до поляризация на противостоящите субекти (сили) и реална заплаха за съществуването на дадената социална структура. И обратно, колкото е по-демократично общественото устройство, толкова е по-малко вероятно възникването на силно изразени социални конфликти. Това, разбира се, съвсем не означава, че конфликтите се проявяват само в авторитарните типове общества, те са присъщи и на демократичните, но при тях те се характеризират с други особености.

Шесто, водещи направления на съвременната конфликтология се явяват методите за прогнозиране, предотвратяване и аналитично разрешаване на конфликтните ситуации. Задача на социалните изследователи-конфликтолози е да създадат теория и „техники“ за прогнозиране, предотвратяване и разрешаване на социалните конфликти от всякакъв тип и характер. Решаването на тази задача е супер-сложно предизвикателство, което изисква усилия и целенасочени действия по всички направления – институционално, социологическо, психологическо, управленско, юридическо и т.н.

### **1.3. Необходимост от конфликтологични знания и умения на лидера**

Една от най-характерните особености на съвременността е постоянната конфликтност във всички социални сфери и на всички нива на обществен живот. Накъдето и да се обърне човек, се виждат и реализират хиляди и даже стотици хиляди

конфликти. От най-древни времена до днес конфликтите привличат вниманието на хората, изследователите и лидерите. Този интерес се обяснява с голямата значимост на конфликтите за ефективното управление и функциониране на държавата, обществото, организацията, социалната група и отделния индивид.

В началото на третото хилядолетие конфликтите са ежедневна реалност. Правени са изчисления какви са финансовите загуби на отделните държави от конфликтите на тяхна територия. Според анализатори САЩ губят ежегодно около 100 милиарда долара от неразрешени конфликти. Експерти са изчислили, че България губи около 500 милиона лева от нерешени конфликти само в стопанската сфера. Тези две числа показват нагледно колко са актуални конфликтологичните знания и умения.

Особено внимание конфликтната проблематика привлича в днешно време у нас, когато преходът и кризата създават благоприятни условия за развитието на многобройни конфликти, свързани дори със заплахи за оцеляването. Затова проблемът на общата и специална подготовка по въпросите на управление на конфликтите и тяхното регулиране има дълбок общочовешки и практически смисъл, може да изиграе важна роля за стабилизация и подобряване на социалната ситуация. Некомпетентността при такива въпроси не един път е довеждала и продължава да довежда до много тежки последици. Конфликтологичната компетентност е от изключително значение за лидерите и тяхната ефективна и успешна реализация.

Това отдавна са осъзнали в развитите западни страни, където в продължение на последните пет десетилетия се провеждат системни изследвания по конфликтологична проблематика, а самата конфликтология заема значително място в експертно-консултативната, научната и образователната сфера. Усилено се работи по тази проблематика и в Русия и страните от Централна Европа.

В България конфликтите се разглеждаха в миналото в рамките на учебните курсове по управление на персонала, теория на организационното поведение, в съответните разде-

ли на социалната психология. Съсредоточаваха се главно върху индивидуалнопсихологичното и социалнопсихологичното ниво. Реалната действителност се оказва обаче значително по-многомерна и по-сложна. Социалните конфликти възникват и се развиват не само в рамките на организациите и фирмите, а и в междуличностните отношения. Те имат място и между големите общности, такива като класи и нации, расови и етнически групи, социални и професионални общности, държави и различни политически формирования.

Ето защо на конфликтологичното образувание е необходимо да се придаде ново качество: конфликтологичната грамотност, конфликтологичните знания и умения да станат важен компонент на светогледната култура на съвременния човек и особено на съвременния лидер. Лидер, способен смислено и разумно да изгражда своите отношения със света и средата на хуманистична основа. Лидер, който може да осъзнава източниците и последствията на своите действия и да може да се самоопределя в динамичния поток от настоящи и бъдещи предизвикателства.

## **II. УПРАВЛЕНИЕ НА СОЦИАЛНИТЕ КОНФЛИКТИ ОТ ЛИДЕРА**

### **2.1. Необходимост от конфликтологична култура на лидера**

Съвременният глобализиран свят и българската социална действителност предполагат както висока специално-професионална култура, така и съответстващата ѝ конфликтологична култура. Без такава култура са невъзможни нито личностната реализация, нито осъществяването на съвременна професионална управленска практика, нито ефективно лидерство.

Съвременният лидер трябва да бъде подготвен не само да реализира професионалните си задачи в условията на конфликтогенна професионална среда, но и *да я преобразува* с цел предотвратяване на негативните конфликти. Да бъде го-

тов за оптимален изход от професионалните личностни и междуличностни кризи като бариера на пътя към развитието на собствената си професионална култура.

Практиката обаче показва, че лидерите като правило не са готови към преобразуваща конфликтологична дейност във взаимодействие с предметната и социалната подсистема на професионалната среда.

В теорията на професионалната педагогика са определени същността на професионалната култура на лидера и нейните видове: управленска, педагогическа, психологическа, интелектуална, информационна, комуникативна, методологична, аксиологична, екологична – определящи характера и осигуряващи начините на реализация на професионалната дейност на лидера в една или друга сфера на професионалното битие. Конфликтологичната култура обаче е „пропусната“.

Конфликтологичната култура на лидера е качествена характеристика на професионалната му жизнена дейност в конфликтогенната професионална среда.

Какво ново внася конфликтологичният компонент?

Конфликтологичната култура на лидера реализира позитивните функции на конфликта:

а) Сигнализира за огнищата на социално напрежение, разширява възможностите за получаване на информация за състоянието на организацията (диагностира се социално-професионалната култура, обогатява се информационната култура);

б) Способства за по-дълбокото взаимно опознаване на участниците в конфликта един с друг и конфликтния проблем (конкретизират се обектите на социално-професионалната, психологичната, информационната и методологичната култура);

в) Отслабва психическото напрежение (поддръжка на функциите на психологическата култура);

г) Създава интелектуално-емоционално напрежение, което съпътства сблъсъка на различните стратегии на търсене решение на проблема (активизация на методологичната култура);

д) Съдейства за творческата инициатива и професионалното саморазвитие в иновационните процеси (активизация на аксеологичната култура);

е) Предотвратява разширителните противоборства на участниците в конфликта и сплотява членовете на социалната организация (поддръжката на функциите на комуникативната култура).

Изхождайки от факта на признаването на обективното съществуване на конфликтологенна социална среда, пред съвременния лидер стоят задачите за развитие на неговите възможности в конфликтогенни и конфликтни ситуации на вътрешноличностно и междуличностно ниво на проявление на социалния конфликт, преобразуване на конфликтогенната социална среда с цел предотвратяване последващи негативни конфликти. Очевидно е необходимо конфликтологичната култура да се разглежда в качеството на цел на професионалното образование и професионалните специализации.

Следователно конфликтологичната култура на лидера заема възлова позиция в йерархията на структурата на професионалната култура. Тя синтезира всички нейни съставляващи, актуализирайки се и проявявайки се в съответствие с потребностите от сигурност, признание, престиж, самоактуализация в конфликтни ситуации и конфликтите в конфликтогенната социална среда.

Конфликтологичната култура като вид професионална култура на лидера в качеството на цел на професионалната конфликтологическа подготовка обикновено не се разглежда и не се описва като педагогическа категория. Затова е необходимо да се спрем на този многозначителен факт.

### **Конфликтологичната култура на лидера като педагогическа категория**

При изучаването на конфликтологичната култура на лидера като педагогическа категория е важно да се обърнем към родствените понятия, които са били предмет на научно познание на учените конфликтолози, такива като „конфликтологична компетентност“, „конфликтологична компетенция“, „конфликтологична готовност“.

*Конфликтологичната компетентност* се разглежда като

вид социалнопсихологическа компетентност и включва в себе си следните съставки:

а) Разбиране на противоречията и конфликтите между хората;

б) Формиране на конструктивно отношение към конфликтите в организациите;

в) Навици за неконфликтно общуване в трудни ситуации;

г) Умение да се оценяват и обясняват възникващите проблемни ситуации;

д) Наличие на навици за управление на конфликтните процеси;

е) Умение да се развиват конструктивните начала във възникващите конфликти;

ж) Умение да се предвидят възможните последствия от конфликтите;

з) Умение за конфликтно регулиране на противоречията и конфликтите;

и) Наличие на навици за отстраняване на негативните последствия от конфликтите.

*Конфликтологичната компетенция* се определя като съвкупност от конфликтологични въпроси, решаването на които влиза в задълженията на лидера. „Компетенцията“ се тълкува от нас в съответствие с основното лексическо значение на думата – област на въпросите, за които някой е добре осведомен. Конфликтологичната компетенция на лидера – това е съвкупност от конфликтологичните знания като вид професионални знания за конфликта и свързаните с него явления, факти в определена област.

*Конфликтологичната готовност* се разглежда като:

а) Готовност на лидера за разрешаване на конфликтологични задачи;

б) Практическа готовност за разрешаване на конфликтите;

в) Различен род нагласи за осъзнаване на конфликтологичната задача;

г) Моделите на вероятностното конфликтно поведение;

д) Определяне на специфичните способности (начини) на дейността в професионалния конфликт;

е) Оценката на своите възможности в съответствие с предстоящите трудности и необходимостта от резултат на решаване на социалния конфликт.

Конфликтологичната готовност включва в себе си също конструктивната конфликтна позиция на лидера.

## **2.2. Лидерство и управление на конфликти**

Управлението на социалните конфликти от лидера е една от най-важните съставки на неговата конфликтологична култура. Самото управление на конфликтите може да се разглежда в два аспекта: вътрешен и външен. Първият аспект се свежда в управление на собственото поведение при конфликтно взаимодействие. Вътрешният аспект носи преди всичко психологически характер и се изучава от психологията на конфликта. Външният аспект на управлението на конфликтите отразява организационно-технологичните страни на този сложен процес, при който субект на управлението е самият лидер. Разглеждаме този проблем именно в този аспект.

### **Основни понятия**

Да започнем с определенията на основните понятия:

*Управление на конфликт* – целенасочено, обусловено от обективните закони въздействие върху динамиката на конфликта в интерес на развитието или разрушаването на социалната система.

*Прогнозиране на конфликт* – дейност на субекта на управление, насочена към изясняване причините за потенциалното развитие на даден конфликт.

*Предотвратяване на конфликт* – дейност на субекта на управление, насочена към недопускане възникването на конфликт.

*Стимулиране на конфликт* – дейност на субекта на управление, насочена към провокация (предизвикване) на конфликт.

*Регулиране на конфликт* – дейност на субекта на управление, насочена към отслабване и ограничаване на конфликт.

*Разрешаване на конфликт* – дейност на субекта на управление, свързана със завършването на конфликта. Разрешаването – заключителен етап в управлението на конфликта.

- Пълно разрешаване – отстраняване на причините, предмета на конфликта и конфликтната ситуация.
- Непълно разрешаване – не са отстранени всички причини за конфликт и конфликтни ситуации.

#### **Предпоставки за разрешаване на конфликта от лидера:**

- Достатъчна зрялост на конфликта.
- Потребност у субектите на конфликта за неговото разрешаване.
- Наличие на необходими средства и ресурси за разрешаването на конфликта.

#### **Форми на разрешаване на конфликта от лидера:**

- Унищожаване или пълно подчинение на една от страните (отстъпка).
- Съгласуване на интересите и позициите на конфликтантите (компромис, консенсус).
- Взаимно примиряване на конфликтантите (бягство).
- Преобразуване на конфликта в руслото на сътрудничеството и взаимноприемливо преодоляване на противоречията (сътрудничество).

#### **Алгоритъм за управление на конфликта от лидера**

Конфликтологията е разработила и използва различни алгоритми за управление на социалните конфликти. В случая конфликтологичният алгоритъм се разбира като системна строга последователност от стъпки, изпълнението на които води до управление на социалния конфликт. В научната литература са описани не много на брой алгоритми за управлението на конфликти, всеки от които може да се прилага в различни обществени сфери. Специално за управлението на социални конфликти от лидери се предлага следният алгоритъм:

***Първа стъпка – изучаване причините за възникване на конфликта.***

Причините на конфликта най-общо биват: 1) обективни (не зависят от съзнанието на конфликтантите); 2) субективни (субективно вярно отразяват обективната действителност от страна на конфликтантите); 3) субективистични (плод на произволно въображение от страна на конфликтантите).

Способи (методи) на реализация:

а) Наблюдение (на конфликта и на конфликтантите). Тук лидерът е в пасивна позиция;

б) Анализ на резултатите от дейността (на конфликтантите);

в) Беседа (с конфликтантите). Тук лидерът е в активна позиция и води целенасочена беседа с участниците в конфликтното взаимодействие;

г) Изучаване (анализ) на документи (пряко или непряко свързани с конфликта и конфликтантите);

д) Биографичен метод (за конфликта и конфликтантите).

***Втора стъпка – ограничаване числото на участниците.***

Ограничаването числото на участниците в конфликта е много важен момент от неговото управление. Също така не бива да се позволява разрастването на предмета на конфликтното взаимодействие (нещото, поради което е възникнал конфликтът) и въвличането в орбитата му на нови конфликтно-генни предметни области.

Способи (методи) на реализация:

а) Работа с лидерите в микрогрупите. Идентифициране на лидерите в микрогрупите и въздействие върху тях с крайна цел ограничаване числото на участниците в конфликтното взаимодействие;

б) Преразпределяне на функционалните задължения. В случая може да се наложи и разместването на конфликтантите в социалната организация и промяна в естеството на извършваната от тях дейност;

в) Награди и санкции и т.н. Използва се целият репертоар за стимулиране (външно въздействие върху конфликтантите) и за мотивация (вътрешно осъзната потребност в ком-

бинация с външно въздействие спрямо конфликтантите).

***Трета стъпка – допълнителен анализ на конфликта с помощта на експерти.***

Тази стъпка е особено необходима при продължителен конфликт или при конфликт с политическа окраска, в който са въвлечени голям брой конфликтанти.

Способи (методи) на реализация:

а) Анкетиране на експерти. В случая най-добре е те да бъдат експерти в областта на възникналия конфликт (политически експерти при политически конфликт, икономически експерти при икономически конфликт и т.н.);

б) Привличане на конфликтолог, медиатор, психолог. Всеки от приведените три вида експерти има своята специфична роля и място при управлението на конфликта. Конфликтологът е най-подходящ като експерт за организационни конфликти, психологът е най-добре да бъде използван като експерт при вътрешноличностни или междуличностни конфликти, докато най-голямата сила на медиатора (посредника) е в конфликтологичното посредничество и воденето на преговори;

в) Преговорен процес (медиация) и др. Поначало преговорният процес и неговата специфична конфликтологична разновидност медиацията (посредничеството) са само средство за управлението на конфликта. Решенията и дейностите по неговото същинско управление се вземат и реализират от лидера и конфликтантите, като медиаторът само подпомага този процес.

***Четвърта стъпка – вземане на решения.***

В крайна сметка всичко се свежда до вземането на решение за управлението на конфликта.

Способи (методи) на реализация:

а) Административни методи. До тях се прибегва, ако лидерът разполага с административна власт (нормативно регламентирана) – поощрения и санкции;

б) Педагогически методи. Има се предвид богатият арсенал от психологически, социалнопсихологически и социални

методи на въздействие. Например внушение, молба, разяснение, натиск, съвет и т.н.

### **2.3. Лидерството през XXI век и конфликтологичната култура**

Лидерите на XXI век ще притежават по-голям брой навики и умения, отколкото техните предшественици от XX век. Знанието на няколко езика и познаването на различните култури ще бъде жизненоважно за постигането на успех. Докато лидерите си остават специалисти в някоя тясна област или специалност, те няма да могат ефективно да използват своя потенциал. Лидерите на бъдещето ще бъдат експерти в няколко области и отрасли и ако им потрѣбват знания и умения, те ще ги придобият. Между тези знания и умения без никакво съмнение влизат и познанията за социалните конфликти и практическите умения по разрешаването им.

Една от най-важните характеристики на разностранния бъдещ лидер е способността му да поощрява разнообразието. За това е необходимо да се започне с ясна визия и стратегии. Много организации и лидери следват модата и поддържат разнообразието и диверсификацията, но само на думи. Според водещи експерти бъдещият свят силно ще зависи от диверсификацията. Днес в богатия на знания глобален свят е трудно да се каже откъде ще дойде най-добрата идея.

Едно от най-ценните качества на бъдещия лидер ще бъде способността му да мечтае. Новите лидери ще „гонят“ своите мечти, ще се надяват да ги осъществят, но и ще се стремят да ги осъществят. Но мечтите ще си останат само в сферата на менталността, ако те по някакъв начин не се реализират. Успешните лидери работят усилено за въплъщаването на своите мечти, като използват ефективна система за комуникация и вдъхновяват всеки член от собствената си организация, за да повярва всеки в тези мечти. След като една мечта стане реалност, новите лидери започват да изпълняват следващата.

Бъдещите лидери, вместо да се превръщат в индивидуалисти, ще бъдат по-открити и отворени към хората. Главно-

то в системата на комуникация е човешкото общуване. Не бива да се забравя, че новите медии и преди всичко Интернет са само средство за общуване. Компютрите и глобалната комуникационна мрежа не общуват с хората, общуването е между самите тях.

Откритият към хората бъдещ лидер ще осигурява дружелюбна атмосфера, в която всеки ще може да обменя информация с другите. В големите организации общуването може да стане жертва на многобройните бюрократични (управленски) нива и в крайна сметка хората получават около 10% от предназначенията за тях информация. Ефективната комуникация помага да се „разруши“ традиционната йерархия на организацията. Тя също така спомага за обмяна както на добри, така и на лоши новини, така че цялата информация да може да се придвижва от единия край на организацията до другия, а и да преминава през всички равнища. Лидерът на ХХІ век твърдо ще вярва в подобно свободно човешко общуване.

Лидерите на бъдещето трябва да могат да привличат на своя страна с помощта на сърцето, разума, емоциите и вярата. Лидерите трябва да разберат, че емоционалната съпричастност и въвлеченост е извънредно важна за организацията. Вярата също е изключително важна. Съществува огромна разлика между рационалното приемане на каквото и да е било и вярата в него. През ХХІ век лидерите трябва да създават такава атмосфера в своите организации, че хората трябва да повярват в тяхната стратегия и водачество, да повярват и в собствените си сили.

Бъдещият лидер ще притежава нов манталитет. Този нов манталитет включва следните основни характеристики:

- а) Трудолобие;
- б) Постоянно търсене на новото;
- в) Съсредоточаване върху идеи и ценности;
- г) Любознателност;
- д) Настойчивост;
- е) Способност да се прогнозира, предотвратяват и решават социални конфликти.

Без изградена и постоянно развиваща се конфликтоло-

гична култура бъдещият лидер много трудно ще може да решава многобройните и сложни проблеми, които го очакват за разрешаване през новия, ХХІ век.

Панорамното разглеждане на въпроса за конфликтологичната култура на лидера показва голямата сложност и многомерност на този проблем. Формирането и развитието на конфликтологичната култура на лидера изисква специално конфликтологично обучение, конфликтологични тренинги и конфликтологични консултации. Много голяма роля играе и личността на конкретния лидер, която е определяща и за способността му за самостоятелно конфликтологично обучение и конфликтологично саморазвитие.

ISBN 954-616-159-4