



Фондация RiskМонитор

2011

ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПО СЛУЖБА –  
ЗАЩО Е ТРУДНО  
ДА БЪДАТ ДОКАЗАНИ

14





Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на  
Институт „Отворено общество“ – София,  
и на Тръста за гражданско общество  
в Централна и Източна Европа.

Изложените в нея мнения и позиции принадлежат  
единствено на авторите на този материал.  
Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на  
мнения и позиции на донорските организации.

**ИНСТИТУТ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ**



Trust for Civil Society  
in Central and Eastern Europe

**ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПО СЛУЖБА – ЗАЩО Е ТРУДНО ДА БЪДАТ ДОКАЗАНИ**

Автор: Ралица Илкова  
Фондация **РискМонитор** ©  
София, 2011, ISBN 978-954-2914-03-7

Фондация **РискМонитор**  
България, София 1000, бул. Цар Освободител 29  
ел. поща: [riskmonitor@riskmonitor.bg](mailto:riskmonitor@riskmonitor.bg)  
<http://www.riskmonitor.bg/>

<i>ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ</i> .....	4
<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	5
1. Обхват на изследването .....	5
2. Основни изводи в резултат на изследването.....	6
3. Основни препоръки.....	6
<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	8
<b>ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО</b> .....	9
<b>Част 1</b> <b>ПРЕГЛЕД НА ДЕЙСТВАЩИТЕ МЕХАНИЗМИ</b> <b>ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ</b> <b>НА ПРАВОНАРУШЕНИЯТА НА</b> <b>ДЛЪЖНОСТНИТЕ ЛИЦА ПО СЛУЖБА</b> .....	10
<b>Част 2</b> <b>ВИДОВЕ ДЛЪЖНОСТНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ</b> <b>ПО ДЕЙСТВАЩИЯ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС</b> .....	15
<b>Част 3</b> <b>ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ ПРИ УСТАНОВЯВАНЕ И</b> <b>ДОКАЗВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ПО СЛУЖБА И</b> <b>САНКЦИОНИРАНЕ НА ВИНОВНИТЕ ДЛЪЖНОСТНИ ЛИЦА</b> .....	23
<b>Част 4</b> <b>ОСОБЕНОСТИ НА ДЕЛАТА</b> <b>СРЕЩУ ДЛЪЖНОСТНИ ЛИЦА</b> <b>ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА</b> .....	28
<b>Част 5</b> <b>ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ</b> .....	32
<i>БИБЛИОГРАФИЯ</i> .....	36

## Използвани съкращения

<b>ВКС</b> .....	Върховен касационен съд
<b>ВНОХД</b> .....	Въззивно наказателно общ характер дело
<b>ДВ</b> .....	Държавен вестник
<b>ЗАНН</b> .....	Закон за административните нарушения и наказания
<b>ЗДсл</b> .....	Закон за държавния служител
<b>ЗЗД</b> .....	Закон за задълженията и договорите
<b>ЗИДНК</b> .....	Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс
<b>КТ</b> .....	Кодекс на труда
<b>НК</b> .....	Наказателен кодекс
<b>НОХД</b> .....	Наказателно общ характер дело
<b>НПК</b> .....	Наказателно-процесуален кодекс
<b>ОС</b> .....	Окръжен съд
<b>ОСНК</b> .....	Общо събрание на Наказателната колегия
<b>ППВС</b> .....	Постановление на пленума на Върховния съд
<b>САС</b> .....	Софийски апелативен съд
<b>СГС</b> .....	Софийски градски съд
<b>СОС</b> .....	Софийски окръжен съд
<b>ТР</b> .....	Тълкувателно решение

**ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА  
ПО СЛУЖБА –  
ЗАЩО Е ТРУДНО  
ДА БЪДАТ ДОКАЗАНИ**

---

# Резюме

## 1. ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

В настоящото изследване е направен преглед на действащите механизми за превенция и противодействие на правонарушенията на длъжностните лица по служба. Акцентът е поставен върху възможността длъжностните лица да носят наказателна отговорност в случай на извършено престъпление. Анализирани са практическите трудности при установяване и доказване на престъпленията по служба и по разкриване и санкциониране на виновните длъжностни лица и най-вече на тези по високите етажи на властта. Направени са препоръки за усъвършенстване на действащите механизми за контрол и санкциониране на длъжностните лица в посока към засилване на превенцията и повишаване на ефективността на правораздаването.

## 2. ОСНОВНИ ИЗВОДИ В РЕЗУЛТАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

### 2.1. Законова рамка

- Законодателството предвижда три категории механизми за превенция и противодействие на правонарушенията – институционални, функционални и санкционни;
- Най-добре развита е системата на санкционните механизми, но приложението им зависи от ефективността на другите две групи механизми и на процесуалните правила;
- Слабости в законодателната уредба са липсата на адекватна легална дефиниция на „длъжностно лице“ и дублиране на признаците на общественоопасни прояви в различни състави на престъпления, уредени в Особената част на НК.

### 2.2. Правоприлагане

- Превенцията и противодействието на правонарушенията е едновременно въпрос на законодателна уредба на съответни престъпни състави и на прилагането им от органите на съдебната власт;
- Основните трудности при приложението на съществуващите престъпни състави се свеждат до затруднения в преценката на правомощията на виновното длъжностно лице, приноса и виновността на всяко от длъжностните лица, взели участие при вземане на определено управленско решение, и правомерността на действията на длъжностното лице, когато са извършени при условията на оперативна самостоятелност;



- Основните негативни фактори в дейността на органите на държавното производство по наказателно преследване на длъжностните лица са проявите субективизъм с цел повдигане на обвинение „на всяка цена“, слабата подготовка в областта на позитивното право и счетоводната и ганъчна отчетност на юридическите лица и липсата на обективен анализ на грешките, допуснати във всеки конкретен случай.

### 3. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

- Основните действия следва да се насочат към превенция на закононарушенията;
- Да се подобри взаимодействието между институциите във всеки случай, а не единствено при повишен обществен интерес;
- Да се засили контролът върху актовете на длъжностните лица, включително и на принципа на случен подбор;
- Да се следи дали съдебната практика по сходни правни казуси е идентична;
- Да се предвидят конкретни права и задължения по отношение на лица, съобщили за нарушение на закона, и гаранции, че срещу тях няма да бъдат предприети дискриминационни или репресивни мерки вследствие от изнесената информация за възприетите нарушения.
- Да се обмисли създаването на Дисциплинарен кодекс;
- Да се преосмисли понятието за длъжностно лице към стесняване на приложното му поле и най-вече ясната диференциация на категориите лица;
- Да се прецизират съществуващите понастоящем диспозиции на наказателноправните норми, регламентиращи съставите на длъжностни престъпления.

# Въведение

Престъпленията, осъществявани от длъжностни лица при упражняване на служебните им правомощия, едновременно фокусират общественото внимание и разкриват недвусмислено проблемите пред правоохранителните институции в България. Те касаят както нормативната уредба и практиката по приложението ѝ, така и ръководството и администрирането на дейността на отделните звена от съдебната система и другите правоохранителни институции.

Един от най-актуалните понастоящем въпроси пред заетите в правораздавателните органи е тъкмо преодоляването на типичните трудности при разкриване, разследване и доказване на извършените длъжностни престъпления. Макар броят и обществената опасност на тези посегателства да не са се увеличили драстично, все повече нараства обществената нетърпимост към подобни прояви и демонстрираната политическа воля за ограничаването на възможностите за осъществяването им.

Същевременно широко отразяваните усилия на органите на досъдебното производство да установяват признаците на извършените длъжностни престъпления, да разкрият извършителите им и да ги предадат на съд, не дават очаквания за обществото резултат. Съдебните процедури се определят от гражданите като „тромави“. Започват продължителни съдебни процеси, в хода на които гражданите губят интерес към случващото се в съдебната зала. Често производствата приключват с цялостно или частично оправдаване на подсъдимите лица.

Оправдаването на подсъдимите длъжностни лица сериозно уронва престижа и общественото доверие в органите на досъдебното производство, разколебава и демотибира разследващите полицаи и държавните обвинители да работят по сходни правни казуси и може да ангажира имуществената отговорност на държавата по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Въпреки това Прокуратурата не търси отговори за неуспехите на обвинението, нито персонална отговорност от съответните обвинители. По този начин отговорността се дегерсонализира и това рефлектира отрицателно върху цялата институция. Създават се отрицателни обществени нагласи към дейността на държавното обвинение в цялост.

От своя страна съдилищата не проявяват инициатива за унифициране на практиката си по сходни правни казуси, нито за преосмисляне и осъвременяване на по-старата практика на Върховния съд по най-често прилаганите състави на длъжностните престъпления.

Липсва цялостна концепция, включително и на законодателно равнище, за осъвременяване и усъвършенстване наказателноправните механизми за превенция и противодействие на посегателствата, извършени от длъжностни лица във връзка със заеманата от тях длъжност.

# За изследването

- направен е обстоен анализ на действащите и нормативно закрепени механизми за санкциониране на правонарушенията от страна на длъжностни лица във връзка с изпълнение на служебните им правомощия и в частност – на наказателната политика на държавата, обективизирана в действащия Наказателен кодекс;
- набелязани са основните слабости в уредбата на длъжностните престъпления по сега действащия Наказателен кодекс и някои най-важни стъпки за отстраняването им и за усъвършенстване и осъвременяване на наказателноправните методи и средства за противодействие на посегателствата по служба;
- анализирана е практиката на върховната съдебна инстанция по приложението на съставите на длъжностните престъпления, постановена в периода 1968–2009 година и тенденциите в развитието на вижданията на съдилищата по основните спорни въпроси на приложението на обсъжданите разпоредби;
- съобразени са становищата, изразени в хода на подготовката на Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн. в ДВ, бр. 26 от 2010 г.) и на концепцията за изготвяне на нов наказателен закон.

Изследването е **предназначено за:**

- разследващи полицаи и органи на досъдебното производство, осъществяващи дейност по наказателно преследване и привличане към наказателна отговорност на длъжностни лица;
- органи на съдебната власт и представители на адвокатурата, които вземат участие в разглеждането на дела, образувани срещу длъжностни лица;
- управляващи и представляващи еднолични търговци, юридически лица и други изкуствени социални образувания, както и граждани, които са претърпели или биха могли да претърпят вреди от неправомерно поведение на длъжностни лица в публичния или частния сектор във връзка с изпълнение на правомощията им по служба;
- разследващи журналисти, специализирани в наблюдението и публичното отразяване на случаи на неправомерно поведение на длъжностни лица и реакцията на съдебната власт срещу виновните длъжностни лица;
- експертни екипи, ангажирани с изготвяне на законодателни инициативи в областта.

## Част 1

# Преглед на действащите механизми за превенция и противодействие на правонарушенията на длъжностните лица по служба

Съвременното българско законодателство урежда различни видове механизми, предназначени да ограничат извършването на (и допускането да бъдат извършени) правонарушения от длъжностни лица във връзка с изпълнение на правомощията им по служба.

Механизмите могат да се подразделят на няколко групи:

- **институционални** – за превенция и противодействие на правонарушенията, заложи при изграждане на устройството и структурата на отделните звена в системата на държавния апарат, органите на местното самоуправление и при учредяване на юридическите лица и едноличните търговци и другите изкуствени социални образувания;
- **функционални** – за превенция и противодействие на правонарушенията в процеса на осъществяване на дейността на заетите в отделните ведомства, учреждения, предприятия и организации и
- **санкционни** – за търсене на отговорност и санкциониране на лицата, спрямо които останалите механизми не са оказали превантивно въздействие и те вече са станали съпричастни към проявна форма на правонарушение.

Сред **институционалните механизми**, регламентирани в действащото българско законодателство, можем да посочим следните:

- уреждането на нормативни и ненормативни изисквания за заемане на определени длъжности в системата на държавната и общинската администрация и във всяко юридическо лице и друго изкуствено социално образувание (изисквания за възраст, образование, предходна съдимост, несъвместимост и други);
- предвиждането на особени процедури за заемането на определени длъжности, задължителни за съблюдаване при постъпване на длъжност в държавната и общинската администрация и препоръчителни при постъпване на работа в частноправни субекти;

- предвиждане на механизми за контрол върху изпълнението на правомощията по служба на длъжностните лица на работа в публично-правните субекти (например чрез създаване на инспекторати към съответните ведомства и др. пог.) и на възможност за въвеждане на подобни механизми за заетите в частноправните субекти (например при юридическите лица с двустепенна система за управление) и други.

Като **функционални механизми** за превенция и противодействие на правонарушенията от длъжностни лица при изпълнение на службата и функциите им могат да се посочат:

- разписването в ненормативни актове на конкретни алгоритми за осъществяване на дейността на длъжностните лица, особено в публичния сектор, съобразно мястото, което заемат в йерархията на съответното ведомство или учреждение;
- изискването за всеки зает в системата на съответното ведомство или организация да бъде изготвена и връчена длъжностна характеристика;
- изискването някои от най-важните решения на съответното предприятие или организация да бъдат вземани с мнозинството на колективния орган на управление или след преминаване през съгласувателна процедура и други.

Без да подценяваме посочените по-горе институционални и функционални механизми за превенция и противодействие на правонарушенията по служба, не можем да не отбележим, че понастоящем с най-голямо практическо и обществено значение са именно **санкционните механизми** за противодействие на разглежданото явление.

Към тази категория механизми следва да се причислят законово регламентирани възможности от съответното длъжностно лице или организацията, в чиято структура е включено то, да се иницира търсене на:

- гражданска отговорност на договорно или деликтно основание;
- дисциплинарна отговорност за простъпка;
- административнонаказателна отговорност за извършено административно нарушение или
- наказателна отговорност за осъществен състав на престъпление сред уредените в Особената част на НК.

С оглед голямото многообразие на санкционните механизми, те биха могли да се подразделят по различни **класификационни критерии**.

**А.** В зависимост от вида на нормативния акт, в който са уредени различните видове санкционни мерки, различаваме:

- механизми, чиято уредба е намерила място в наказателния закон (**наказателни мерки**) – към тази категория спада единствено нака-

занието по смисъла на чл. 37 НК като най-тежка форма на гържавна принуда и

- механизми, уредени в други нормативни актове (**извъннаказателни мерки**) – това са административното наказание по смисъла на чл. 13 ЗАНН, което се налага в случай на извършено административно нарушение от длъжностно лице; дисциплинарното наказание по КТ или ЗДСл, налагано по отношение на длъжностни лица, работещи по трудово или служебно правоотношение, имуществената отговорност на юридическите лица и едноличните търговци по ЗАНН, договорната и деликтната отговорност по ЗЗД.

**Б.** В зависимост от **персоналния обхват** на отделните видове санкционни механизми, различаваме:

- механизми, които намират приложение само по отношение на физически лица – това са мерките по чл. 37 НК, по чл. 13 ЗАНН, по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл;
- механизми, които намират приложение само по отношение на еднолични търговци и юридически лица – това са мерките по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН, които се прилагат независимо от евентуално ангажираната отговорност на виновното длъжностно лице;
- механизми с универсално приложение – това са мерките по чл. 45–49 ЗЗД, които могат да намерят приложение, независимо от това дали е реализирана наказателната, административната или дисциплинарна отговорност на виновното лице.

**В.** В зависимост от **компетентния санкциониращ орган**, различаваме:

- санкционни мерки, налагани само от съд – това са тези по чл. 37 НК, по чл. 83а ЗАНН и по чл. 45–49 ЗЗД;
- санкционни мерки, налагани от друг орган – тук спагат мерките по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН и тези по чл. 186 КТ и чл. 89 ЗДСл.

**Г.** В зависимост от **юридическия факт**, който поражда необходимостта спрямо лицето да се въздейства посредством някои от разглежданите санкционни механизми, различаваме:

- механизми, прилагани за осъществен състав на престъпление – това са мерките по чл. 37 НК и по чл. 83а ЗАНН;
- механизми, прилагани за осъществен състав на административно нарушение – това са тези по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН;
- механизми, прилагани за други видове противозаконни деяния (дисциплинарни простъпки, деликти и други) – това са мерките по чл. 186 КТ, по чл. 89 ЗДСл и по чл. 45–49 ЗЗД.

Д. В зависимост от това дали приложението на съответните санкционни механизми е обусловено от осъществено **виновно поведение**, или не, различаваме:

- механизми, прилагани при осъществено виновно поведение – това са наказателните, административнонаказателните (по чл. 13 ЗАНН), дисциплинарните мерки за въздействие и деликтната отговорност (по чл. 45 ЗЗД);
- механизми, прилагани за безвиновно поведение (обективна безвиновна отговорност) – това е гражданската отговорност на еднличните търговци и юридическите лица (по чл. 49 ЗЗД) и имуществената отговорност по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН.

От най-голямо значение за санкционната политика на държавата в насока към ограничаване на правонарушенията, извършвани от длъжностни лица по служба, са **наказателните мерки** за въздействие, които се обуславят от:

- уредбата на отделни състави на длъжностни престъпления и
- предвиждането на адекватни наказания и други мерки за въздействие спрямо извършителите им.

И това е така по няколко съображения.

От една страна наказанието е най-сериозната санкция за осъществена съставомерна форма на общественноопасно поведение и то – с най-висока степен на обществена опасност. Чрез налагането на наказание се засягат в най-голяма степен правата и свободите на претърпния деец, а в редица случаи се ограничава и възможността му за известен период от време да участва в обществения живот и с това – да упражнява неблагоприятно въздействие върху останалите членове на обществото (при налагане на ефективно наказание „лишаване от свобода“ или друг вид наказание със засягане на свободата на осъдения за придвижване в пространството).

От друга страна, чрез предвидените строги санкции НК играе не само формално възпираща роля по отношение на лицата, податливи към различни форми на несъобразяване със съществуващия правопорядък. Той има и съществена роля за възпитанието на гражданите в нетърпимост към формите на правонарушения. А чрез ограниченията, съдържащи се в понятието съдимост, обществото бива защитено и от твърде ранното пълно ресоциализиране на лицата, осъдени за престъпления.

Възможността да се упражни най-тежката форма на държавна принуда – наказанието, върху лицата, осъществили състав на престъпление, е и последната гаранция за пострадалите и за обществото като цяло, че държавата, в лицето на правораздавателните си институции, няма да се окаже безучастен наблюдател, а осъществилите подобно общественноопасно поведение ще получат възмездие.

Изследователите на наказателното право и наказателната политика на държавата са категорични, че наказателноправните мерки трябва да бъдат запазени само за най-тежките проявни форми на нарушаване на установения правопорядък. Срещу онези от тях, които не

разкриват достатъчно висока степен на обществена опасност, която да обуслови въздействието спрямо извършителите им посредством най-тежката форма на гържавна принуда, е удачно да се въздейства чрез методите и средствата на административнонаказателната или дисциплинарната отговорност.

Въпреки това, със съжаление може да се отбележи, че и понастоящем най-голяма роля за превенция и санкциониране на общественонеопасните прояви имат тъкмо методите и средствата на наказателното право. Държавните институции и обществото възлагат очакванията си за справяне с престъпността като цяло и в частност – с длъжностните престъпления, тъкмо върху въздействието спрямо извършителите им посредством най-тежката форма на гържавна принуда.

Това вероятно е и причината за високия обществен интерес на обществото както към дейността на прокуратурата като единствен орган, компетентен да повдига обвинение срещу виновните длъжностни лица, така и към тази на съда като единствен орган, който може да наложи наказание с влязла в сила присъда.

Ето защо и по-голу предмет на разглеждане ще бъдат тъкмо наказателноправните мерки за въздействие спрямо виновните длъжностни лица, като акцентът в изложението ще бъде поставен върху анализа на видовете длъжностни престъпления и техните общи особености и трудностите при приложението на тези наказателноправни норми на практика.



## Част 2

# Видове длъжностни престъпления по действащия наказателен кодекс

Понастоящем отделните форми на правонарушения и злоупотреби на длъжностните лица по служба, които разкриват достатъчно висока степен на обществена опасност, са въздигнати в състави на длъжностни престъпления в Особената част на НК.

**Понятието „длъжностно престъпление“** не е легално дефинирано в сега действащия Наказателен кодекс, а и не би могло да бъде, доколкото с него се обозначава голяма група престъпни посегателства, уредени на различно систематично място в Особената част на НК, които биха могли да бъдат извършени от длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т. 1 НК.

Все пак анализът на посочените по-горе престъпни състави позволява като длъжностни, с цялата условност на това понятие, да се определят онези престъпни посегателства, които, наред с признаците по чл. 9, ал. 1 НК<sup>1</sup>, разкриват и допълнителни такива, изискуеми в кумулативност помежду си, както следва:

**А. Субект** на престъплението да е онова наказателноотговорно лице, което притежава **длъжностно качество**, съобразно критериите, визирани в чл. 93, т. 1 НК.

Чл. 93. Указаните по-долу думи и изрази са употребени в този кодекс в следния смисъл:

1. „Длъжностно лице“ е това, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно:

а) служба в държавно учреждение с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение;

б) (изм. – ДВ, бр. 10 от 1993 г., бр. 62 от 1997 г., бр. 43 от 2005 г., бр. 64 от 2007 г., бр. 26 от 2010 г.) ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на нотариус и помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител и помощник-частен съдебен изпълнител“.

<sup>1</sup> Съгласно чл. 9, ал. 1 НК, „Престъпление е това общественоопасно деяние (действие или бездействие), което е извършено виновно и е обявено от закона за наказуемо“.

Във връзка с този признак е необходимо да се посочи, че в закона са предвидени различни критерии за преценка длъжностното качество на деяеца. Такива са:

- изричното упоменаване в състава на престъплението (основен или квалифициран), че негов субект е длъжностно лице<sup>2</sup>;
- изричното упоменаване в състава на престъплението, че негов субект е лице с особено качество, което е по-тясно от качеството „длъжностно лице“ (например „орган на власт“ по смисъла на чл. 93, т. 2 НК<sup>3</sup>);
- изричното упоменаване в състава на престъплението, че негов субект е лице, което заема особено място в системата на обществените отношения или изпълнява функции, които могат да бъдат присъщи както на длъжностни, така и на недлъжностни лица<sup>4</sup>;
- естеството на изпълнителното деяние, предвидено самостоятелно или в алтернативност с други такива в диспозицията на съответната наказателноправна норма<sup>5</sup>;
- мястото на лицето в структурата на съответното ведомство или учреждение и възложените му правомощия, независимо от предвиденото в състава на престъплението<sup>6</sup>.

Разбира се, на класификация подлежат единствено първите три групи посегателства, доколкото длъжностното качество на субектите от последните две категории е фактическо, а не легално положение.

**Б. Деянието да е осъществено във връзка с изпълнението на правата и задълженията по служба** на длъжностното лице, като това изискване също може да е изрично посочено в закона<sup>7</sup> или да произтича от особеностите на инкриминираната изпълнителска дейтелност<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Вж. например разпоредбите на чл. 116, ал. 1, т. 2, чл. 131, ал. 1, т. 2, чл. 195, ал. 1, т. 6, чл. 201, чл. 219, ал. 1 и ал. 2, чл. 282, ал. 1 НК и много други.

<sup>3</sup> Вж. например разпоредбите на чл. 288 и чл. 295 НК. Съгласно чл. 93, т. 2 НК (рег., ДВ, бр. 92 от 2002 г.), „Орган на власт“ са органите на държавна власт, органите на държавно управление, органите на съдебната власт, както и служителите при тях, които са натоварени с упражняването на властнически функции.

<sup>4</sup> Вж. например разпоредбите на чл. 142, ал. 2, т. 6 и чл. 213а, ал. 2, т. 5, в които се сочи, че престъплението е по-тежко наказуемо, когато е извършено от „...лице, което се занимава с охранителна дейност, от служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност ... от лице от състава на Министерството на вътрешните работи...“.

<sup>5</sup> Вж. например разпоредбата на чл. 219, ал. 2 НК, чиито субект е лице с контролни правомощия, или тази по чл. 228, ал. 2 НК, субект на която е маркировач на стоки, или тази на чл. 259, чиито субект е учредител на юридическо лице с идеална цел и други.

<sup>6</sup> Така например, и длъжностно лице може да осъществи състав на престъплението обсебване, или самоуправство и др. под., независимо че това са престъпления с общ субект.

<sup>7</sup> Вж. например вече цитираните разпоредби на чл. 116, ал. 1, т. 2, чл. 131, ал. 1, т. 2, чл. 220, ал. 1, чл. 225в, ал. 1 и ал. 2, чл. 301–303, чл. 311, ал. 1 НК и много други.

<sup>8</sup> Вж. например разпоредбите на чл. 287а, чл. 356г, ал. 1, пр. 2 НК и други.

Тук възможността осъщественото престъпно посегателство да бъде квалифицирано като „длъжностно“ не зависи от това дали е извършено в работното време на длъжностното лице или извън него, дали е налице неправомерно действие по служба или не, дали лицето разполага с длъжностна характеристика или не, както и дали изпълнява длъжностна функция постоянно или *ad hoc*. Достатъчно е да се установи връзка между служебните правомощия на лицето и осъщественото престъпно посегателство.

**В. Осъщественото посегателство да накърнява обществените отношения, гарантиращи нормалното, правилно и законосъобразно упражняване на правата и задълженията на длъжностното лице по служба, независимо от това, дали същото е заето в публичноправен или частноправен субект.**

Както ще стане дума по-долу, с някои от престъпленията, извършвани от длъжностни лица, се накърнява единствено тази категория обществени отношения (т.нар. „обща длъжностни престъпления“), а с останалите – и други категории правни връзки между субектите (т.нар. „специални длъжностни престъпления“), но това обстоятелство е без значение за квалификацията на всички тях като „длъжностни“.

Големият брой престъпни посегателства, уредени в Особената част на НК, които могат да бъдат определени като длъжностни, препятства възможността да се очертаят техни общи обективни или субективни признаци, но същевременно дава възможност разглежданите посегателства да бъдат систематизирани въз основа на различни **класификационни критерии**.

**А.** Така в зависимост от **конкретно засегнатите** (застрашени или увредени) **обществени отношения** – непосредствен обект на посегателство, длъжностните престъпления могат да се подразделят на:

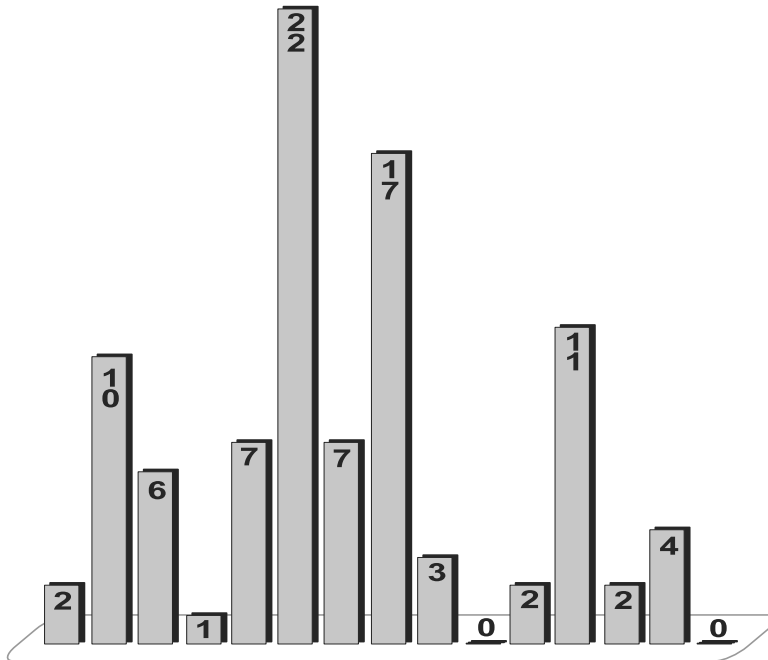
- **обща** длъжностни престъпления – това са посегателствата, които, съобразно регламентацията им в наказателния закон и съвкупността от обективни и субективни признаци, чрез които са очертани, накърняват единствено обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното и правилното осъществяване на правата и задълженията на длъжностните лица, вменени им по служба<sup>9</sup> и
- **специални** длъжностни престъпления, чиито непосредствен обект е всякога комплексен и включва освен посочената по-горе категория обществени отношения и други такива, на които законодателят е отдал приоритет при избора на систематичното място на разпоредбите в Особената част на НК<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Общите длъжностни престъпления са систематизирани в Глава VIII „Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции (загл. изм. – ДВ, бр. 43 от 2005 г.)“, Раздел II „Престъпления по служба“ (чл. 282–285 НК) и в Глава XIII от Особената част на НК „Военни престъпления“, Раздел III „Длъжностни престъпления (чл. 387–388 НК).

<sup>10</sup> Това са длъжностните престъпления, уредени на различно систематично място в Особената част на НК, извън указаните по-горе Раздел II на Глава VIII и Раздел III на Глава XIII.

Съобразно **систематичното място** на длъжностните престъпления в Особената част на НК длъжностните престъпления се подреждат по брой, както следва:

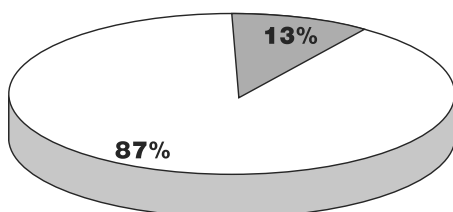
**Длъжностните престъпления според систематичното им място в Особената част на НК**



**2** по Глава I „Престъпления против републиката“; **10** по Глава II „Престъпления против личността“; **6** по Глава III „Престъпления против правата на гражданите“; **1** по Глава IV „Престъпления против брака семейството и младежта“; **7** по Глава V „Престъпления против собствеността“; **22** по Глава VI „Престъпления против стопанството“; **7** по Глава VII „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителните системи“; **17** по Глава VIII „Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции“; **3** по Глава IX „Документни престъпления“; **0** по Глава IXa „Компютърни престъпления“; **2** по Глава X „Престъпления против реда и общественото спокойствие“; **11** по Глава XI „Общопасни престъпления“; **2** по Глава XII „Престъпления против отбранителната способност на републиката, против информацията, представляваща държавна тайна, и против чуждестранната класифицирана информация“; **4** по Глава XIII „Военни престъпления“; **0** по Глава XIV „Престъпления против мира и човечеството“.

Съотношението между „общите“ и „специалните“ длъжностни престъпления може да се обективира процентно, и по следния начин:

**Длъжностните престъпления според непосредствения обект на посегателство**



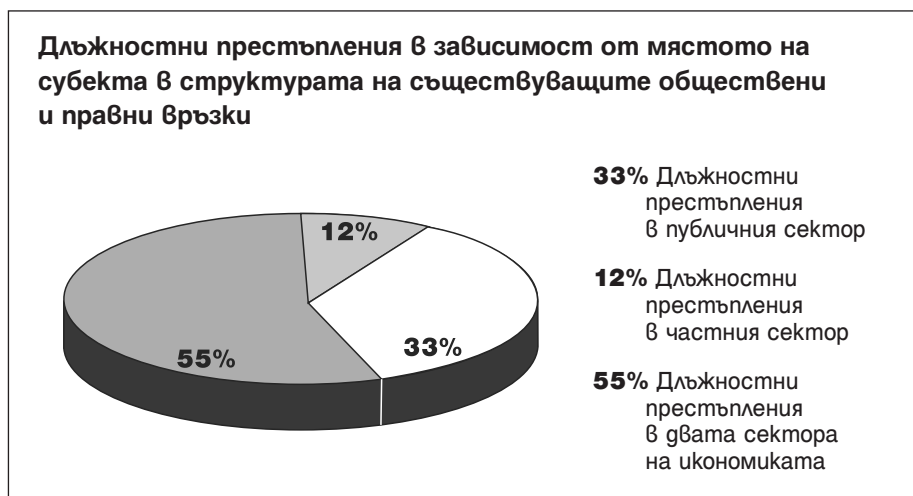
**13%** „Общи“  
длъжностни  
престъпления

**87%** „Специални“  
длъжностни  
престъпления

**Б.** В зависимост от мястото на субекта в структурата на съществуващите обществени и правни връзки, различаваме:

- длъжностни престъпления **в публичния сектор**<sup>11</sup>;
- длъжностни престъпления **в частния сектор**<sup>12</sup> и
- длъжностни престъпления, които могат да се осъществят **и в двата сектора** на икономиката<sup>13</sup>.

Графично процентното съотношение между тези подвидове длъжностни престъпления може да бъде представено по следния начин:



За разлика от делението на длъжностните престъпления на „общии“ и „специални“ (вж. по-горе, б. „А“), обсъжданото разграничение не е безспорно в доктрината и съдебната практика. Възприемането му зависи от отговора на основния въпрос, който поставя тълкуването и прилагането на съставите на длъжностните престъпления по Глава VIII, Раздел II от Особената част на НК, при действието на режима на собствеността, установен с Конституцията на Република България от 1991 г., а именно – кои са категориите длъжностни лица, които са възможни техни субекти.

<sup>11</sup> Това са престъпленията по чл. 103, по чл. 107, по чл. 169, по чл. 169б вр. с чл. 169а, по чл. 169в вр. с чл. 169б, по чл. 176, ал. 2, по чл. 226, ал. 3, по чл. 235, ал. 3, т. 2, по чл. 248а, ал. 4, по чл. 254а, по чл. 255, ал. 2, по чл. 256, ал. 2, по чл. 278б, ал. 2, по чл. 282–303, по чл. 387, ал. 1, по чл. 388, ал. 2, по чл. 396, т. 1 и по чл. 398, ал. 1 НК.

<sup>12</sup> Това са престъпленията по чл. 225в, ал. 1 и ал. 2, по чл. 227б, ал. 1, по чл. 227в, ал. 1, по чл. 227г, по чл. 227д, ал. 1, по чл. 227д, ал. 2, по чл. 227е, ал. 1 и ал. 2, по чл. 248а, ал. 3 и по чл. 255а НК.

<sup>13</sup> Това са престъпленията по чл. 116, ал. 1, т. 2, по чл. 131, ал. 1, т. 2, по чл. 142, ал. 2, т. 6, по чл. 142а, ал. 2, по чл. 143, ал. 2, по чл. 143а, ал. 3, по чл. 144, ал. 3, по чл. 145а, ал. 2, по чл. 148, ал. 1, т. 4, по чл. 171, ал. 2, по чл. 172, ал. 2, по чл. 174, по чл. 195, ал. 1, т. 6, по чл. 201, по чл. 210, ал. 1, т. 3, по чл. 213а, ал. 3, т. 5, по чл. 214, ал. 2, т. 2, по чл. 216, ал. 5, по чл. 217, ал. 1, по чл. 219, ал. 1–3, по чл. 220, ал. 1, по чл. 228, ал. 1 и ал. 2, по чл. 239, ал. 1, по чл. 242, ал. 1, б. „в“, по чл. 242, ал. 4, по чл. 253, ал. 3, по чл. 253б, по чл. 254б, ал. 2, по чл. 278, ал. 5, по чл. 280, ал. 2, т. 5, по чл. 310, по чл. 311, по чл. 321, ал. 3, по чл. 325а, ал. 2, т. 2, по чл. 337, ал. 2, т. 1, по чл. 339а, ал. 2, по чл. 352, ал. 2, по чл. 353, ал. 1 и ал. 2, по чл. 353а, по чл. 353в, по чл. 354а, ал. 2, т. 3, по чл. 354б, ал. 2, т. 3, по чл. 356г, ал. 1, по чл. 356д и по чл. 357, ал. 1 НК.

Няколко са възможните решения на този въпрос.

Според едното субекти на посегателство по Глава VIII, Раздел II и IV от Особената част на НК са всички длъжностни лица, притежаващи длъжностно качество по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „а“ и б. „б“ НК<sup>14</sup>. Подобно становище гържи сметка за обстоятелството, че ненадлежното изпълнение на службата на длъжностното лице, което може да е в причинно-следствена връзка с вредоносния резултат, е общественоопасно в достатъчно висока степен, която да обуслови инкриминирането му, независимо от това дали е осъществено в публичния или в частния сектор на икономиката на страната. А заемането на служба в гържавния апарат може да е или квалифициращо (както е по чл. 283а НК), или отегчаващо отговорността на гееца обстоятелство в процеса на индивидуализацията на наказателната му отговорност.

Подгържа се, че наименованието на Глава VIII от Особената част на НК<sup>15</sup> не е обстоятелство, което може да се отрази върху кръга на засегнатите обществени отношения по начин, който да доведе до ограничаването им до онези правни връзки между членовете на обществото, които осигуряват нормалното и законосъобразно функциониране на гържавния апарат.

Възприемането на подобно становище изключва приложението на разглеждания класификационен критерий.

Според друго становище възможните субекти на длъжностните престъпления по Глава VIII, Раздел II и IV от Особената част на НК са както длъжностните лица по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „а“ НК, така и тези по б. „б“ на същия законов текст, ако заемат служба в частно-правен субект, основан на публична гържавна или общинска собственост<sup>16</sup>.

Според това становище, длъжностните престъпления могат да се подразделят на такива в публичния и в частния сектор само в зависимост от собствеността на капитала, въз основа на който е учредено звеното, в което е на служба престъпният геец.

След цитираното изменение в наименованието на Глава VIII от Особената част на НК нарастваща популярност придоби становището, според което субекти на длъжностните престъпления по Глава VIII, Раздел II и IV са само длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „а“ НК, тъй като само поведението на тази категория лица може да накърни обществените отношения – непосредствен обект на закрита от

<sup>14</sup> В този смисъл са присъда № 18/03.10.2001 г. по НОХД № 198/2001 г. по описа на ОС – Видин, присъда № 58/19.03.2002 г. по НОХД № 1174/2001 г. по описа на СГС, и присъда № 2/12.01.2006 г. по НОХД № 153/2005 г. по описа на СОС и други.

<sup>15</sup> След влизане в сила на ЗИДНК, обн., ДВ, бр. 43 от 2005 г. то гласи „Престъпления против дейността на гържавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции“

<sup>16</sup> В този смисъл вж. присъда № 196/10.05.2004 г. по НОХД № 2649/2003 г. по описа на СГС и присъда от 20.10.2005 г. по НОХД № 1383/2004 г. по описа на СГС.

разглежданата категория наказателноправни норми<sup>17</sup>. Според автора това становище може да се сподели.

То дава възможност длъжностните престъпления да се погразделят в зависимост от мястото на субекта в структурата на съществуващите обществени и правни връзки. Това съответства максимално на систематиката на Особената част на НК и на нуждите на наказателноправната теория и практика.

При посегателствата, осъществявани в публичния сектор, по необходимост, наред със специфичния обект на закрила, съобразно с който е и систематичното място на съответните престъпни състави в Особената част на НК, се засягат и обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното функциониране на държавните органи и обществени организации и законосъобразното осъществяване на дейността на заетите в тях и лицата с публични функции<sup>18</sup>.

**В.** В зависимост от това дали длъжностното качество на субекта е въздигнато в **съставомерен признак** по основния или по специалните състави на престъпленията различаваме:

- **същински** длъжностни престъпления, при които длъжностното качество на субекта е признак на основния състав и тези престъпления въобще не могат да се осъществят от лице, непритежаващо посоченото качество<sup>19</sup>, и
- **несъщински** длъжностни престъпления, които по основния състав могат да се осъществят от всяко наказателноотговорно лице, но извършването им от длъжностно лице е въздигнато в квалифици-

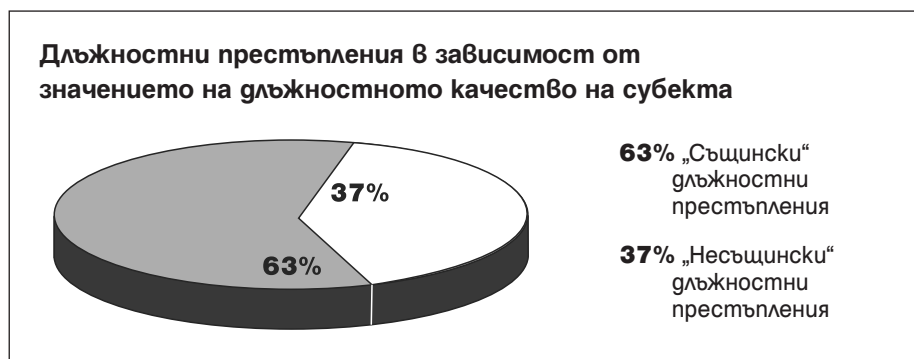
<sup>17</sup> Подобно виждане, застъпено в голям брой съдебни актове, постановявани от инстанционните съдилища (в този смисъл вж. присъда от 14.02.2003 г. по НОХД № 2407/2001 г. по описа на СГС, присъда № 227/31.05.2004 г. по НОХД № 3191/2003 г. по описа на СГС, присъда от 10.09.2004 г. по НОХД № 81/2003 г. по описа на МОС, присъда № 22/03.05.2005 г. по ВНОХД № 408/2005 г. по описа на САС, решение № 438/16.06.2004 г. по ВНОХД № 346/2002 г. по описа на САС, решение № 350/10.10.2005 г. по ВНОХД № 917/2005 г. по описа на САС, решение № 806/16.06.2004 г. по ВНОХД № 466/2004 г. по описа на САС, и др.), намира опора в практиката на върховната ни съдебна инстанция (вж. ППВС № 2/1980 г., т. 1, ППВС № 8/1981 г., Р 297-05-I, Р 499-05-II и др.) и в теорията (вж. Велчев, Б. За приложното поле на чл. 282 от Наказателния кодекс – в „Съвременно право“, кн. 6/2004 г., с. 66–71).

<sup>18</sup> Повече за обекта на някои от разглежданите посегателства вж. в Р 30-89-ОСНК, Р 38-05-III, Р 499-05-III на В(К)С, както и присъда от 20.10.2005 г. по НОХД № 1383/2004 г. по описа на СГС, решение № 216/16.07.2004 г. по ВНОХД № 193/2004 г. по описа на САС, решение № 806/16.06.2004 г. по ВНОХД № 466/2004 г. по описа на САС, решение № 350/10.10.2005 г. по ВНОХД № 917/2005 г. по описа на САС и др.

<sup>19</sup> Такива са престъпленията по чл. 103, по чл. 107, по чл. 169–169б, по чл. 172, ал. 2, по чл. 174, по чл. 176, ал. 2, по чл. 201, по чл. 217, ал. 1, по чл. 219, по чл. 220, по чл. 225в, по чл. 226, ал. 3, по чл. 227б–227е, по чл. 228, ал. 1 и ал. 2, по чл. 239, ал. 1, по чл. 248, ал. 4, по чл. 253б, по чл. 254а, по чл. 254б, ал. 2, по чл. 255а, по чл. 278, ал. 5, по чл. 278б, ал. 2, по чл. 282–285, по чл. 287, по чл. 288, по чл. 295, по чл. 299, по чл. 301–303, по чл. 311, по чл. 352, ал. 2, по чл. 352, ал. 2, по чл. 353, по чл. 353а, по чл. 353в по чл. 356д, по чл. 365, по чл. 387–388 и по чл. 398–399 НК.

ращо обстоятелство, тъй като с това се увреждат допълнителен кръг правно защитени обществени отношения<sup>20</sup>.

Графично процентното съотношение между тези подвидове длъжностни престъпления може да бъде представено по следния начин:



Вероятно могат да се предложат и други класификационни критерии за пограздяване на длъжностните престъпления. Изложеното обаче е достатъчно, за да илюстрира конкретните наказателноправни мерки, съществуващи в съвременното българско законодателство, за санкциониране на длъжностните лица, осъществили форма на престъпно поведение. Тези мерки имат голямо значение за превенцията и ограничаване на разпространението на подобни порочни практики.

Разбира се, веднага следва да се отбележи, че длъжностното лице е възможен субект на по-голяма част от престъпленията по Наказателния кодекс. Тези деяния обаче не са предмет на разглеждане в настоящото изложение, доколкото не съответстват на дефинираното по-горе понятие за „длъжностно престъпление“.

<sup>20</sup> Такива са всички останали длъжностни престъпления, които не могат да се обозначат като „същински“, като например тези по чл. чл. 116, ал. 1, т. 2, по чл. 131, ал. 1, т. 2, по чл. 142, ал. 2, т. 6, по чл. 195, ал. 1, т. 6, по чл. 210, ал. 1, т. 3, по чл. 213а, ал. 2, т. 5 и ал. 3, т. 5, по чл. 235, ал. 3, по чл. 242, ал. 1, б. „в“, по чл. 253, ал. 3, т. 3, по чл. 280, ал. 2, т. 5, по чл. 310, по чл. 321, ал. 3, по чл. 337, ал. 2, т. 1, по чл. 354а, ал. 2, т. 4 НК и други.



## Част 3

# Практически проблеми при установяване и доказване на престъпленията по служба и санкциониране на виновните длъжностни лица

От не по-малко значение за подобряване на ефективността на съдебната система при разглеждането и решаването на дела срещу длъжностни лица е анализът на практическите трудности пред заетите в правораздаването.

На този проблем ще бъде посветено следващото изложение, като при разглеждането му са взети предвид както достиженията на наказателноправната теория в тази насока, така и доводите на участниците в наказателното производство, обсъждани от институционалните съдилища и върховната съдебна инстанция при постановяване на окончателните съдебни актове.

Основните проблеми и фактори, пречателни за ефективната реализация на отговорността на виновните лица, могат да се обособят в три отделни групи, както следва:

**А. Проблеми при приложението на материалния наказателен закон** спрямо виновните длъжностни лица.

Към тази категория обстоятелства можем да отнесем:

- някои твърде остарели, архаични правила в наказателния закон;
- някои неудачи при формулиране или изменения на диспозициите на действащите наказателноправни норми и
- законодателни празноти, които сериозно затормозяват дейността на правораздавателните органи.

По-конкретно такива са:

- твърде остарялото и неадекватно спрямо актуалното състояние на организацията на обществото понятие за „длъжностното лице“, визирано в разпоредбата на чл. 93, т. 1 НК;
- липсата на ясни и обективни критерии (както в доктрината, така и в съдебната практика) за разграничение между понятието „длъжностно лице“ и други сходни правни фигури, традиционно легално дефинирани в НК, каквито са „орган на власт“, по смисъла на чл. 93, т. 2 НК, и „представител на обществеността“;
- неясният наказателноправен статут на някои особено важни категории лица като адвокати, частни съдебни изпълнители, помощник-частни съдебни изпълнители, нотариуси, помощник-нотариуси, еднолични търговци и някои групи;
- употребата в Особената част на НК на понятия, относими към качеството на субекта или пострадалия, които се отклоняват от приетите в чл. 93 НК понятия (като например „лице, което се занимава с охранителна дейност“, „служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност“, „лице от състава на МВР“ – вж. чл. 142, ал. 2, т. 6 НК и много други), като по този начин се създават предпоставки за неправилно тълкуване на общите понятия по чл. 93 НК;
- липсата на законодателна инициатива, която да бъде насочена към създаване на наказателноправни норми, осигуряващи закрила от типични посегателства по служба от длъжностни лица, заети в частния сектор – особено наложителни след възприемането на становището, че субект на престъпленията по Глава VIII, Раздел II от Особената част на НК са само длъжностни лица, заети в публичния сектор (така например и досега липсват сходни спрямо тези по чл. 282–285 НК състави с възможни субекти – длъжностни лица, заети в частноправни субекти, което в значителна степен пречатства търсенето на наказателна отговорност от такива лица, ако деянието им не е съставомерно по друг, специален състав);
- инкриминирането на деяния с обективни и субективни признаци спрямо вече съществуващи такива (вж. напр. чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 и чл. 248а, ал. 5 НК), което създава недопустими колебания както сред представителите на доктрината, така и сред практикуващите юристи, относно приложното поле на разпоредбите и съотношението помежду им;
- създаването на наказателноправни норми с твърде усложнени диспозиции (вж. напр. чл. 255а, ал. 1, чл. 259 НК и др. под.), което затруднява органите на досъдебното производство при формулиране на обвинението, в досъдебната фаза на производството, и при доказване на всеки отделен признак, в съдебната му фаза;
- липсата на ясна визия на законодателя относно необходимостта от уредба на отделни видове престъпни посегателства като например подкупът или посегателствата срещу средства от фондове на Европейския съюз на единно систематично място в Особената част на НК;

- липсата на каквито и да било усилия от страна на законодателя да осъвремени наказателноправните норми, инкриминиращи общественноопасни посегателства срещу правилното отправление на правосъдната дейност в страната;
- липсата на сериозни усилия от страна на върховната съдебна инстанция да отграничава основните спорни въпроси по приложението на съставите на длъжностните престъпления и да създава задължителна за инстанционните съдилища практика по тези въпроси и други.

**Б. Проблеми, свързани с организацията и функционирането на органите на досъдебното производство.** Тук следва да се посочат:

- предоставянето на правомощия по разследването на дела за длъжностни престъпления (които в големия брой случаи се характеризират със значителна фактическа и правна сложност) на разследващите полицаи вместо на следователи, които са лица с по-дълъг стаж и по-сериозен опит при разследването на стопанските престъпления;
- липсата на специализирани звена в съответните прокуратури за осъществяване на ръководство и надзор за законност на дейността на разследващите полицаи по дела за длъжностни престъпления, разкриващи особена фактическа и правна сложност;
- липсата на условия за качествена следдипломна подготовка на практикуващите юристи по проблемите на длъжностните престъпления;
- създадената неправилна и нецелесъобразна практика в прокуратурата в съдебната фаза на производството да се явяват обвинители, които са различни от тези, наблюдавали досъдебното производство, и други.

**В. Проблеми при доказване на вече формулираното от органите на досъдебното производство обвинение пред съда.** Към тази категория можем да отнесем:

- създадената практика сред гържавните обвинители да събират доказателствени материали в подкрепа на обвинението единствено в досъдебната фаза на производството (които, съгласно закона, следва да се предявят на обвиняемите и техните защитници след приключване на разследването) и липсата на инициатива, в големия брой случаи, за събиране на допълнителни доказателства след образуване на съдебното производство по делото;
- повдигането на обвинения срещу голям брой лица (повече от пет), съпричастни, според обвинението, спрямо осъщественото общественноопасно посегателство, което, макар теоретично да се очаква да доведе до общественоприемливи резултати (неизменност на наказателната репресия спрямо виновните лица), на практика често затруднява хода на производството (поради необходимостта да се осигурят възможности за упражняване на правото на защита на по-голям брой лица – обвиняеми и техните защитници; поради предпоставяне на възможност на по-голям брой лица да шиканират с проце-

суалните си права и поради невъзможност съобвиняемите лица да се ползват като източник на гласни доказателствени средства в подкрепа на обвинението спрямо останалите лица);

- събиране на многоброен доказателствен материал (най-често едни и същи документи се прилагат многократно по едно и също досъдебно производство) – включително до неколкостотин тома, релевантни или недопринасящи за доказване на обвинителната теза, което съществено затруднява страните и съда при установяване на обективната фактическа обстановка и при преценка на релевантните доказателства;
- отправяне на искане за разпит на голям брой свидетели (понякога повече от 100), чиито показания не допринасят съществено за разкриване на обективната истина (особено по делата за т.нар. „стопански престъпления“, които се решават на базата на документи), но същевременно трудностите при призоваването им обуславят голям брой отлагания на делата и решаването им по същество години след внасяне на обвинението в съда;
- отказът на представителите на държавното обвинение да събират поискани от страните гласни и писмени оправдателни доказателства за обвиняемите лица, което създава предпоставки, при допускане на искането им в съдебна фаза, за съществено изменение във фактическата обстановка по делото от тази, залегнала в обвинението, респ. – до различни правни изводи от тези, формирани от органите на досъдебното производство;
- negliжирането на възможните оправдателни факти и обстоятелства, налични в материалите по досъдебното производство и на възможните оправдателни тези и версии на фазата на досъдебното производство, които биха могли да се проявят в съдебна фаза;
- изготвянето на неясни, непълни, необективни експертни заключения в полза на обвинението, които лесно биха могли да се оборят в съдебната фаза на процеса и това да повлияе на крайния изход на делото.

Тук следва да се посочи, че все още и за голямо съжаление обективността и безпристрастността на разследващите органи и държавното обвинение не се преценяват като достоинства на органите на досъдебното производство. Търси се реализация на обвинителната теза „на всяка цена“ в съда, без да се държи ясна сметка за възможния краен изход на производството.

Това прехвърля тежестта на доказване изцяло в съдебната фаза на производството, където възможностите за разгръщане на защитната позиция са всякога по-силни.

Не се държи сметка за обстоятелството, че неблагоприятното на обвинителната теза в съда всякога ще има по-силен отрицателен обществен отзвук, особено ако са положени неимоверни усилия и е вложен сериозен потенциал в съдебната фаза на производството, от този, ако прокуратурата предварително извърши обективен анализ на пове-

гението на обвиняемите лица и застъпни принципни позиции относно виновността и отговорността им.

Практиката показва, че във всеки един съдебен процес за санкциониране на виновното длъжностно лице се проявява комплекс от фактори измежду посочените по-горе, което не само затруднява успешното и срочно приключване на делото, но и демотивира пострадалите лица да търсят и реализират правата си по съдебен ред.

Последното от своя страна води до неразкриване въобще или несвоевременно разкриване на лицата, осъществили подобни отрицателни прояви. То създава и предпоставки за рецидивирание на недобросъвестното отношение при упражняване на правата и задълженията, за поява и проява на „чувството за безнаказаност“.

Ето защо и по-долу (вж. Част 5) ще бъдат предложени някои конкретни мерки, които биха могли да допринесат за ограничаване въздействието на разглежданите отрицателни за правораздаването фактори, както на законодателно, така и на институционално и функционално равнище.

## Част 4

# Особености на делата срещу длъжностни лица по високите етажи на властта

Интерес представлява изследването на спецификите на процеса по разкриване, разследване и доказване извършването на длъжностното престъпление **в зависимост от мястото, което заема длъжностното лице в структурата на съществуващите обществени отношения.**

Значими **отклонения** в тази връзка показват делата, образувани и водени срещу длъжностни лица, заемащи съответно:

- отговорни длъжности **в публичния сектор**, т.е. лица, заемащи ръководни, структуроопределящи или решаващи позиции за политиката и насочеността на дейността на съответното звено в системата на държавната администрация или органите на местното самоуправление, регламентирани от Конституцията и законите на страната (министри, зам.-министри, ръководители на политически кабинети, народни представители, областни управители, кметове, общински съветници и други);
- ръководни длъжностни **в частния сектор**, независимо дали се касае до юридически лица, основани изцяло на частната собственост, или такива с държавно участие, нито дали са създадени в частен или обществен интерес (изпълнителни директори, членове на ръководни или надзорни структури в юридическото лице, главни счетоводители и други) или
- длъжност **в системата на органите на съдебната власт или Министерството на вътрешните работи** (съдии, прокурори, следователи, разследващи полицаи).

Разбира се, с най-голяма сложност и с най-съществено обществено значение са делата срещу първата категория лица. От една страна това са лицата, избрани да формират волята на обществеността и поради това от тях се изисква и предполага по-висок личен морал, отговорност и безкористност при осъществяване на служебните правомощия. От друга – тези лица управляват и имат възможност да въздействат върху най-сериозните властови ресурси, поради което и всяко нарушение на правата и задълженията им по служба би могло да има изключително сериозни вредни последици – както с имуществен, така и с неимуществен характер.

Поради това и тук ще акцентираме върху някои основни особености на наказателните производства, водени до момента срещу лица от

първата категория, които са дали съществено отражение върху окончателните актове на съдилищата.

Тази категория дела обичайно се съпровожда с изключителен медиен интерес, сравнително кратки срокове на разследване (доколкото позволява необходимият обем доказателства, които трябва да бъде събран за нуждите на обвинението), сериозен обществен, политически и често – икономически и корупционен натиск върху участниците, страните и субектите в процеса, и същевременно – сериозен дисциплиниращ страните натиск от страна на съдебните власти към ограничаване на възможността за злоупотреба с процесуални права и прилагане на някои от най-сериозните мерки за процесуална принуда, уредени понастоящем в българското законодателство.

Както се оказва обаче, при един сериозен и лишен от популизъм и пристрастност анализ на практиката на съдилищата по тази категория дела трудностите пред реализацията на наказателната отговорност на предадените на съд лица са по-скоро обективни и имат своя произход в мястото им в йерархията на съответното структурно звено и естеството на упражняваните от тях функции.

Неразбирането на тези особености всъщност е първопричината за неуспехите на обвинението по редица дела с обществен интерес и за крайното разочарование на медиите и обществеността от усилията на съдебната власт да постигне санкциониране на ръководните длъжностни лица.

Един от основните проблеми пред реализацията на отговорността на предадените на съд лица е **отграничаването на персоналната от колективната отговорност** при незаконосъобразни, неправилни или нецелесъобразни действия или бездействия по служба.

Често органите на съдебната власт се стремят да санкционират поведение, довело до сериозни вредни последици за съответното ведомство, учреждение или трети лица, но в хода на разследването се установява, че управленското решение е формирано от колективен орган, или от система от последователни, неправилни или незаконосъобразни действия на лица от различни звена в системата на единната структура, които в крайна сметка са обусловили и предпоставили управленското решение.

Емблематичен пример в тази насока са установените многобройни злоупотреби със средства от фондове на Европейския съюз, предоставяни на трети лица – бенефициенти по програма САПАРД. По тази категория дела неизменно се установява, че управленското решение (което в крайна сметка е незаконосъобразно) е взето след проверки, надлежно документирани от съответните длъжностни лица, извършени в съответствие със закона, без да може да се установи коя от тези проверки в действителност е била опорочена.

В тези случаи възможностите за търсене и реализация на наказателна отговорност от ръководните длъжностни лица действително са ограничени, доколкото не може да се персонализира вина – в някои случаи е невъзможно да се установи кое е лицето, предложило да се постанови вредоносното решение (при колективни органи за управление),

а в други – управленското решение е взето при условията на оперативна самостоятелност или пък напротив – е било единствено възможно при липса на обективни признаци за предшестващи незаконосъобразни действия на администрацията.

Тук уместно би било държавата да реагира посредством търсене на дисциплинарна отговорност от органите на администрацията и то не толкова с цел възмездие за крайния незаконосъобразен акт, колкото с цел превенция на последващи общественоопасни прояви и ангажиране на обективната, безвиновна отговорност на ведомството.

Друг проблем, поставен за решаване от наказателния съд, е **постигането на неправомерна цел посредством сложен фактически състав от взаимосвързани и обусловени юридически факти, нито един от които сам по себе си или в съвкупност с останалите не е противоположен**. По този начин в ранните години на демокрацията у нас държавата и общините изгубиха контрол върху предприятия, създадени с общинско или държавно участие, а по-късно и върху имоти на значителна стойност, срещу придобиване на други на по-ниска такава (т.нар. „заменки“).

Проблемът тук произтича от това, че от една страна крайният вредоносен, управленски акт не е незаконосъобразен, тъй като е постановен при условията на оперативна самостоятелност, а не на обвързана компетентност, а от друга – че за формиране на управленската си преценка решаващият орган се е позовал на многобройни, но сами по себе си – законосъобразни, юридически факти – правни сделки, експертни оценки и др. под.

Вероятно, доколкото въздействието спрямо ръководните длъжностни лица посредством методите и средствата на наказателното право, в тези случаи е практически невъзможно, превенцията следва да се търси на основата на засилен контрол от страна на висшестоящите ръководители.

Уместно е също така да се полагат по-сериозни усилия за преценка законосъобразността, респ. – за ангажиране на отговорността (не само наказателна, но и административнонаказателна, и дисциплинарна) на лицата, заети в системата на държавен орган или орган на местно самоуправление, които с действията или бездействията си са предпоставили вредоносния управленски акт (документи с невярно съдържание, сключване на неизгодни сделки, неверни заключения на вещи лица и др. под.).

Следващ проблем, който изначално и почти по всяко от делата за длъжностни престъпления по високите етажи на властта затруднява доказването на евентуалното виновно поведение, е **постоянно променящата се социално-икономическа обстановка**, при която ръководните длъжностни лица са осъществявали дейността си, като например инфлация, дефлация, промяна в курс на валута, промяна в котировките на петролни продукти, промяна в рамкови договори със съсловни организации и др. под.

При това от дистанцията на времето поведението на определени стопански ръководители се явява вредоносно, но детайлният анализ на



обществено-икономическите условия, при които е действало съответното лице, сочи, че е защитавало в максимална степен интересите на ръководеното от него звено.

За съжаление твърде често напоследък този анализ се прави едва в съдебната фаза на производството и изцяло се игнорира от органите на държавното обвинение.

Що се отнася до случаите, в които съответното нарушение на правомощията на длъжностното лице по служба има **корупционен характер**, тук следва да се отбележи, че разследването им обикновено се затруднява както от взаимната зависимост между участниците в корупционната сделка, така и от взаимния интерес от сделката. Разбира се, този проблем не стои единствено и само по отношение на длъжностните лица в сферата на публичното управление.

Тук възможностите за санкционно въздействие спрямо виновните длъжностни лица са както по линия на повишения предшестващ и текущ контрол, така и по линия на санкционирането на част от елементите на порочната сделка, ако всички от тях, в тяхната цялост и взаимовръзка, не могат да бъдат доказани.

Във всички случаи следва да се предпочете съответното длъжностно лице да бъде санкционирано, макар и за отделен елемент от цялостната му престъпна дейност, отколкото да се търси безусловно, задължително и на всяка цена предаването му на съд за недоказуем или трудно доказуем фактически състав.

# Част 5

## Основни изводи и препоръки

Настоящото изложение беше подчинено на няколко основни **цели**:

- да посочи механизмите, които съвременното българско законодателство предвижда за превенция и противодействие на посегателствата по служба;
- да илюстрира основните пропуски и несъвършенства на уредбата на санкционните механизми, както и основните проблеми при тяхното приложение при сегашното състояние на българската съдебна система;
- да предложи някои възможни насоки за усъвършенстване на законодателството на Република България с цел по-ефективно противодействие на длъжностните престъпления.

В резултат на изследването се формираха няколко извода със съответстващите им препоръки.

На първо място в законодателството на страната са предвидени множество на брой и функциониращи **механизми за превенция и противодействие на правонарушенията, извършени от длъжностни лица** във връзка с изпълнение на правомощията им по служба. Те могат да бъдат погразделени на три категории – институционални, функционални и санкционни (вж. по-горе, Част 1).

Най-добре развита е **системата на санкционните механизми за противодействие на разглежданите правонарушения**. Приложението им зависи до голяма степен от ефективността на останалите две групи механизми и действащите процесуални правила.

Онова, което не е развито в достатъчна степен, е личностната дисциплина и съзнание на всеки, зает в определена структура от гържавния и обществен апарат. Липсва мотивация за спазване на установените правила на поведение – нормативни, ненормативни и етични, и най-вече – за мотивиране на останалите лица от колектива за спазване на трудовата дисциплина и етичните правила за поведение, както и за сигнализиране при констатирани пропуски. Общественото съзнание е крайно неразвито в тази насока и това дава своето негативно отражение върху функционирането на установените системи за контрол върху дейността на длъжностните лица.

С оглед ограничаване на това явление следва да се обърне особено внимание – както на законодателно равнище, така и на равнище отделни структури, към превенция на правонарушенията и към стимулиране на всеки от служителите да съобщава за констатираните от него нарушения на трудовата дисциплина или на етичните правила за поведение от трети лица.

Така например уместно е да се засили контролът върху актовете на длъжностните лица, включително и на случаен принцип. Например без предварително планиране и известяване да се проверява определен брой дела, на доклад на всеки магистрат. Необходимо е и да се следи дали практиката по сходни правни казуси е идентична или търпи неопустими и необясними колебания. Това би могло да бъде знак за корупционно поведение.

Уместно е да се предвидят конкретни права и задължения по отношение на лица, съобщили за нарушение на закона, трудовата дисциплина или етичните норми за поведение на служебното си място, както и гаранции, че срещу тях няма да бъдат предприети дискриминационни, репресивни мерки, вследствие от изнесената информация за възприетите нарушения.

С оглед увеличаване на дела на извъннаказателните превантивни и санкционни мерки за въздействие върху нарушителите (уместни при нарушения с неготам висока степен на обществена опасност и осигуряващи бърза и не скъпо струваща ефективна реакция срещу закононарушителите) е добре да се обмисли създаването на Дисциплинарен кодекс, който да регламентира общите положения при търсенето на дисциплинарна отговорност от служителите (голяма част от които – длъжностни лица).

На второ място, що се отнася до **наказателните мерки за въздействие** по отношение на длъжностни лица, осъществили състав на престъпление във връзка със службата си, с категоричност може да се твърди, че законодателят все още е длъжник на правоохранителните институции.

Както видяхме (вж. по-горе, Част 2) в системата на Особената част на Наказателния кодекс съществуват голям брой престъпни състави (общо 93 на брой, при цялата условност на делението на „длъжностни“ и „недлъжностни“ престъпления), инкриминиращи престъпно поведение по служба.

Същевременно проблемът при приложението им е обусловен още от неудачната (за актуалното обществено-политическо развитие на страната) дефиниция за „длъжностно лице“, уредена понастоящем в разпоредбата на чл. 93, т. 1, б. „а“ и б. „б“ НК, която едновременно е твърде широка и включва огромен брой работници и служители, и недостатъчна, за да обхване някои новорегламентирани категории длъжностни лица, изпълняващи твърде важни обществени функции (например – частните съдебни изпълнители, личните лекари, еднличните търговци и други).

Това налага сериозно преосмисляне на понятието за длъжностно лице към стесняване на приложното му поле и най-вече – ясната диференциация на категориите лица, които, според българския законодател, ще следва да се квалифицират като такива. От особено съществено значение е преценката дали като „длъжностни“ по смисъла на Наказателния кодекс ще се третират само лица, заемащи публични функции, или и лица на служба или ръководещи частноправни субекти.

Това ще позволи и по-правилна преценка на приложимия наказателно-правен състав в случаите на наличие на състави с идентични обектив-

ни признаци, отличаващи се помежду си по качеството на субекта (вж. например обсебването и длъжностното присвояване).

Отделно от това крайно наложително е и прецизирането на съществуващите понастоящем диспозиции на наказателноправните норми, регламентиращи съставите на длъжностни престъпления, с оглед, от една страна, максимално разширяване на приложното им поле, а от друга – избягване на регламентацията на едни и същи фактически състави от норми, уредени на различно систематично място в НК (вж. например чл. 212, ал. 3 вр. с ал. 1 и чл. 248а, ал. 5 вр. с ал. 1 НК).

Следва окончателно да се реши въпросът дали в системата на Особената част на НК ще продължи да се възприема делението на „общи“ и „специални“ длъжностни престъпления (което в редица случаи води до съществено затормозяване на правоприлагането и до колебание между приложимите правни норми) или ще се отдаде приоритет единствено на „специалните“ длъжностни престъпления и системата им ще бъде осъвременена и усъвършенствана.

В случай че подобно деление продължи да съществува, от особено значение е да се реши – на законодателно равнище, а по-късно – и в съдебната практика, дали всички категории длъжностни лица, познати по сега действащия НК, ще бъдат възможни субекти на всяко от длъжностните престъпления или не и ако се предпочете последното – това ясно да се посочи в закона.

На трето място наред с трудностите пред ефективното санкциониране на виновните длъжностни лица от законодателен характер са налице сериозни **проблеми при организацията и дейността на лицата, натоварени с функции по преследване и наказване на виновните лица.**

Решаването им е от не по-малко значение за превенцията и противодействието на длъжностните престъпления, доколкото резултати в тази насока могат да се постигнат само при едновременно развитие, усъвършенстване и взаимовръзка между законодателните инициативи и тези за подобряване условията за правоприлагане.

В тази връзка прави впечатление, че все още представителите на държавното обвинение предпочитат да ангажират съда във всеки случай, в който са налице съмнения за длъжностно престъпление, без да упражняват пълноценно правомощията си на *dominis litis* на досъдебното производство и да се ангажират с обективно, всестранно и задълбочено изследване на действителността.

Засилената обвинителна функция в тези случаи и категоричният отказ да се събират и анализират и оправдателните доказателства често водят до съществено изменение на фактическата обстановка, приета от обвинението, в съдебната фаза на производството, а това обуславя и невъзможност да се поддържа и докаже то.

Липсва и стремеж и мотивация за повишаване подготовката на държавните обвинители в областта на позитивното право и счетоводната и данъчна отчетност на юридическите лица, което в редица случаи води до обосноваване на внасяните в съда обвинения само на за-

ключенията на вещи лица – експерти, които понякога търпят сериозни изменения в съда.

При неблагоприятно за обвинението развитие на производството не се прави обективен анализ на грешките, допуснати във всеки конкретен случай, не се полагат усилия за отстраняването им при бъдещи сходни правни казуси, не се взаимодейства със съда с оглед уеднаквяване във вижданията относно съотношението между отделните престъпни състави и необходимите предпоставки за приложението им.

Липсва и тенденция за оптимизиране на производствата извън условието „срок за разследване“, а именно – относно броя на обвиняемите лица, броя свидетели, обема доказателствени средства и дргуи, което в редица случаи съществено затруднява разследването и съдебното следствие.

Слаба е инициативността на магистратите въобще в насока към взаимодействието с представителите на доктрината и постановяването на актуална тълкувателна практика по основните спорни сред правоприложителите въпроси.

Разбира се, тези недостатъци не биха могли да бъдат отстранени посредством законодателни инициативи, а единствено посредством осигуряване на условия за обективност и безпристрастност на магистратите, натоварени с функции по противодействие на длъжностните престъпления. Препоръчва се и ефективна дейност по анализ на проблемните зони и по търсене на отговорност от онези от тях, които не изпълняват стриктно правомощията си. И не на последно място – необходимо е взаимодействие между институциите във всички случаи, а не единствено по дела с повишен обществен интерес.

# Библиография

**Ангелов, Милан.** Военногължностни престъпления. Социалистическо право, 1975, № 3, с. 46–54.

**Атанасова, Лиляна.** Някои бележки във връзка с престъпленията по чл. 202 и чл. 212 НК. Социалистическо право, 1972, № 1, 58–60.

**Байчев, Илия.** Въпросът, дали вещото лице, назначено по гелата от следствените, прокурорските и съдебните органи, е гължностно лице, по смисъла на чл. 373 НК. Правна мисъл, 1959, № 1, 102–105.

**Беленски, Рагостин.** Организираната престъпност – съдържание и криминалистична характеристика. Съвременно право, 1992, № 3, 70–75.

**Бузов, Венеци.** Престъпления по служба (чл. 255–269 НЗ). Социалистическо право, 1954, № 6, 1 – 23.

**Бузов, Венеци.** Безстопанственост – чл. 113 НЗ. Социалистическо право, 1954, № 12, 9–24.

**Бузов, Венеци.** Система на присвоителните престъпления против обществено имущество по Наказателния кодекс на НР България. Изв. Инст. прав. науки, 11, 1960, 5–69.

**Бузов, Венеци.** Присвоителни престъпления против обществената собственост по Наказателния кодекс на НРБ. С., БАН, 1963, 278 с.

**Бузов, Венеци.** Развитие на наказателното законодателство за престъплението „гължностно присвояване“. Изв. Инст. прав. науки, 24, 1970, 5–59.

**Бузов, Венеци.** Дължностни присвоявания по Наказателния кодекс на НР България (Някои актуални проблеми). С., БАН, 1978, 168 с.

**Василев, Никифор.** Дължностно лице по смисъла на Наказателния кодекс. Социалистическо право, 1957, № 3, 1–12.

**Велчев, Борис.** За приложното поле на чл. 282 от Наказателния кодекс. Съвременно право, 2004, № 6, 66–71.

**Груев, Лазар.** Анतिकорупция. Правно понятие за корупция. С., ЦИД, 2000, 174 с. (в съавт.).

**Груев, Лазар.** Понятието „корупция“. Съвременно право, 1999, № 2, 31–38.

**Груев, Лазар. Борис Велчев.** Наказателноправни аспекти на борбата с корупцията. С., ЦИД, 2000, 39 с.

**Димитрова, Райна.** За обекта на гължностното престъпление. Социалистическо право, 1961, № 6, 6–21.

**Михайлов, Димитър.** Дължностното лице – особен субект на престъпление. С., Наука и изкуство, 1969, 155 с.

**Михайлов, Димитър.** Понятието „гължностно лице“ в практиката на Върховния съд на НР България. Правна мисъл, 1975, № 4, 98–106.

- Михайлов, Димитър.** Субект на стопански престъпления. Бюл. СЮБ, 1979, № 1, 31–49.
- Михайлов, Димитър.** Наказанията за престъпления по служба. Социалистическо право, 1981, № 5, 15–24.
- Михайлов, Димитър.** Престъпления по служба. Лекции следдипл. квалиф. юристи, 20, СУ, ЮФ, 1981, 419–577.
- Михайлов, Димитър.** Престъпленията по служба в практиката на Върховния съд на НР България. Правна мисъл, 1981, № 3, 82–91.
- Михайлов, Димитър.** Наказателноправна защита срещу организираната престъпност и корупцията. ГП на РБ. С., 1999, 27–35.
- Михайлов, Димитър.** Проблеми на наказателното право (Особена част). С., Сиела, 2008, 818 с.
- Ненов, Иван.** Безстопанственост – чл. 113 НЗ. Юрид. мисъл, 1951, № 5–6, 194–219.
- Илкова, Ралица.** Длъжностни престъпления (Сборник съдебна практика 1955–2006), С., Сиела, 2006, 716 с.
- Палазов, Иван.** Длъжностно присвояване. С., Наука и изкуство. 1984, 72 с.
- Панайотов, Пламен.** Изпирането на пари по наказателното право. С., Сиби, 1998, 201 с.
- Стойнов, Александър.** Престъпления против собствеността. С., Сиела, 2003, 262 с.
- Стойнов, Димо.** Престъпленията по чл. 282 и чл. 301 НК в практиката на Върховния съд по тях. Социалистическо право, 1975, № 11, 83–85.
- Филчев, Никола.** Допустителство на престъпление – чл. 285 НК. Социалистическо право, 1980, № 6, 26–34.
- Филчев, Никола.** Престъпността при прехода към пазарна икономика и наказателното законодателство. Съвременно право, 1995, № 6, 40–46.
- Хинова, Тамара.** Някои въпроси на престъпленията по служба по наказателното право на НРБ. С., БАН, 1965, 166 с.
- Хинова, Тамара.** Отговорност на длъжностните лица за престъпления по служба, според новия Наказателен кодекс. Социалистическо право, 1968, № 7, 13–22.
- Хинова, Тамара.** Изследователски труд върху проблемите на длъжностните престъпления. Социалистическо право, 1979, № 6, 33–44.







