

**НАУЧНИ ТРУДОВЕ
НА
ИНСТИТУТА
ЗА
ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО**

Редакционен съвет

Проф. Гергана Маринова
Проф. Дарина Зиновиева
Проф. Поля Голева
Доц. Тодор Кобуров

Editorial Advisory Board

Prof. V. S. Vereshchetin (Russia)
Prof. Judith Freedberg (USA)
Lord Bonomy (UK)
Prof. Katarina Boele-Wolki (The Netherlands)
Prof. Wladislaw Czaplinski (Poland)
Prof. Sarah Howard Jenkins (USA)

ТОМ XXI

Актуални правни проблеми

Българска академия на науките
Институт за държавата и правото

София, 2022

Bulgarian Academy of Sciences

**INSTITUTE FOR THE STATE AND THE LAW
YEARBOOK
2022 (XXI)**

© Ангел Анастасов, Тодор Кобуров, Янко Ройчев, 2022

ISSN 1314-6459

СЪДЪРЖАНИЕ

доц. д.ю.н. Ангел Анастасов

АКТУАЛНИ ВЪПРОСИ НА ПРОЦЕСУАЛНАТА ЗАЩИТА
НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ..... 5

доц. д-р Тодор Кобуров

ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ:
ЗАВРЪЩАНЕ КЪМ РЕАЛИЗМА 50

Гл. ас. д-р Янко Ройчев

НЕЗАБАВНО ИЗПЪЛНЕНИЕ, В ЧАСТТА ОТНОСНО МЕРКИТЕ
ЗА НЕОТКЛОНЕНИЕ, НА СЪДЕБНИТЕ АКТОВЕ,
ПОСТАНОВЯВАНИ В ПЪРВИЯ СТАДИЙ НА СЪДЕБНАТА
ФАЗА ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА 134

TABLE OF CONTENTS..... 182

доц. д.ю.н. Ангел Анастасов*

Assoc. prof. dr. jur. sc. Anguel Anastassov*

**АКТУАЛНИ ВЪПРОСИ НА ПРОЦЕСУАЛНАТА
ЗАЩИТА
НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**

**CURRENT ISSUES OF PROCEDURAL PROTECTION
OF THE EMPLOYEES IN THE INTERNATIONAL
PUBLIC ADMINISTRATION**

Ключови думи: *Международен служител; международна гражданска служба; привилегии и имунитети; Административни трибунали*

Резюме:

В изследването се анализират особеностите на международната публична администрация като специфичен обект на международното административно право. Процесуалната защита на международните служители е разгледана през призмата на юридическите инструменти за защита на правата на човека. Анализирана е ролята на международните Административни трибунали.

Key words: *International employee; international civil service; privileges and immunities; Administrative tribunals*

Summary:

The study analyzes the features of international public administration as a specific object of international administrative law. The procedural protection of international employees is examined through the lens of legal instruments for the protection of human rights. The role of international Administrative Tribunals is studied.

* Институт за държавата и правото при Българската академия на науките.

* Institute for the State and the Law – Bulgarian Academy of Sciences.

ВЪВЕДЕНИЕ

Процесуалната защита на международните служители в рамките на международните организации и Административните трибунали на тези организации е предмет на засилен академичен и практически интерес.

Последните промени в Устава на Административния трибунал на Международната организация по труда (АТ на МОТ)¹ се отнасят преди всичко към добавяне на някои предпоставки, при наличието на които международните организации, приели юрисдикцията, да могат да оттеглят участието си в този трибунал.

В разлика от направените несъществени промени в административната уредба на АТ на МОТ, в администрацията на правосъдието в ООН в началото на 2000 г. бяха създадени условия за съществено реформиране на процесуалната защита на служителите на световната организация. В изследването ще се анализират основните елементи на предприетите промени в тези Административни трибунали.

В основата на изследването е поставено противоречието между принципа за действието на юридическия имунитет на международните организации и принципа за достъп до правосъдие, заложен в общопризнатите права на човека. Отделен проблем представлява дали действащата административна юрисдикция отговаря на най-високите стандарти за ефективност при разрешаването на трудовоправните искове на международните служители. В тази връзка тези служители нямат право да сезират национални юрисдикции, както на страната-домакин на международната организация, така и на страната, чиито граждани са служителите. Единствената възможност за защита на

¹ Уставът на АТМОТ е приет от Международната конференция на труда на 9 октомври 1946 г., изменен на 29 юни 1949 г., 17 юни 1986 г., 19 юни 1992 г., 16 юни 1998 г., 11 юни 2008, 7 юни 2016, 17 юни 2019 и 18 юни 2021 г. Достъпен на адрес: https://www.ilo.org/tribunal/about-us/WCMS_249194/lang--en/index.htm (посетен на 1 август 2022 г.).

международните служители, практически остава използването на процесуалните средства в рамките на международната организация и възможностите на Административните трибунали, юрисдикцията на които е призната от съответните международни организации.

НЯКОИ ТЕРМИНОЛОГИЧНИ БЕЛЕЖКИ

Международната публична администрация може да се определи като орган с определена степен на автономност, съставена от назначени международни служители, които отговарят за конкретни задачи, включени в конститутивните документи на международната организация, следвайки нормите и правилата на тази организация.

В литературата е разпространен и терминът „международно административно право“, който основно означава система от съгласувани правила, които регулират работата на международните организации при изпълнение на техните мандати за решаване на определени публични интереси.

Понякога се употребяват и термините „институционно право“ или „вътрешно право“ на международната организация, с които се регулират освен международната гражданска служба, така също структурата и процедурните правила за политическите органи и секретариатите на международните организации.

Считам, че принципите и нормите, които регулират статута на международните служители и процесуалната защита на техните законни интереси, стои в основата на организацията и функционирането на международната гражданска служба. Тази служба е пряко свързана със специфичните отношения, възникващи в процеса на организирането и осъществяването дейността на секретариатите на международните организации. В това изследване ще се използва преимуществено терминът „международна гражданска служба“.

Принципите на организация и действие на международната гражданска служба като институция са основани на метода на общото съгласие на държавите участнички в международната организация. Държавите съгласуват действията помежду си, най-напред със създаването на организацията чрез съответните нормативни инструменти, а след това и с избора на нейния висш административен ръководител. В рамките на администрацията на международната организация действа друг метод на регулиране – методът на власт и подчинение, който разкрива юридическото неравенство на страните в служебното правоотношение. От една страна, това е административният орган, а от друга страна, международният служител. Такъв е методът на регулиране и в държавната служба на национално-правните системи. Методът на регулиране се определя от характера на обществените отношения, които са в основата на задоволяване на специфични интереси на международната общност, които могат да се различават от интересите на отделните държави членки. Именно защитата на общите интереси на държавите членки на международната организация предполага използването на метода на регулиране, който е характерен за вътрешно-националното административно право.

Отношенията на власт и подчинение се разпростират и по линията – висш административен ръководител на международната организация и представителните органи на международната организация. Най-висшето административно длъжностно лице на ООН, нейният генерален секретар например, съгласно чл. 98 от Устава на ООН действа в това си качество във всички заседания на Общото събрание, на Съвета за сигурност, на Икономическия и социален съвет и на Съвета за попечителство и изпълнява такива функции, които му са възложени от тези органи. В този смисъл генералният секретар не би могъл да си избира функциите, които да осъществява. Той се назначава от Общото събрание по препоръка на Съвета за сигурност на ООН

и поради тази причина действията на властването в отношенията между най-висшия административен ръководител на организацията и нейните ръководни органи.

Трябва да се подчертае, че Административните трибунали на международните организации упражняват правораздавателна функция, а не административна функция², като разглеждат правни спорове, произтичащи от трудовите правоотношения на международните служители. В този смисъл тези трибунали не прилагат „международно административно право“ в неговия буквален смисъл, а нормите и принципите на международната гражданска служба. Използването на прилагателното „административен“ в съчетание с трибуналите за разрешаване на трудовоправни спорове на международните служители води началото си от създаването на първия трибунал през 1927 г. и има по-скоро традиционен характер и не отразява по същество правните спорове между служителите и международните организации.

КРАТЪК ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА РАЗВИТИЕТО НА МЕЖДУНАРОДНАТА ГРАЖДАНСКА СЛУЖБА

Счита се, че правото на международната гражданска служба води началото си от първата сесия на Общото събрание на Обществото на Народите (ОН), проведена на 17 декември 1920 г. Член 6.1 на тогавашния Устав на световната организация провъзгласява създаването на постоянен Секретариат в главната квартира на организацията в Женева.

Учредява се Комисия с цел да изследва и да предлага съответни препоръки, отнасящи се до правилата за наемане и условията за работа на международните служители. Счита се, че Секретариатът следва да са формира на основата на определени принципи, които не винаги съвпадат с принципите, въз основа

² **Ago, Shin-ichi.** A few Thoughts about the Concepts of International Administrative Tribunals and International Administrative Law. Cambridge University Press, 10 May 2022.

на които се създават националните администрации.

В ОН, както и в другите международни организации се назначават служители, командировани от държавите членки, на временна основа. Още първият генерален секретар на ОН, бившият британски държавен служител сър Ерик Дръмънд, е привърженик на идеята, че международните служители не трябва да се подчиняват на съответната национална администрация, а да следват утвърдени принципи на международната гражданска служба.

Между 1920 и 1945 г. ОН създава редица работни органи, в това число Комисията за международната гражданска служба³, която действа и до днес за обсъждане и предлагане на подходящи условия за труд на международните служители.

Работните органи на ОН достигат до заключението, че тъй като не съществува база за сравнение с други подходящи международни организации, условията за труд на международните служители в ОН следва да са съпоставими с тези на най-високо платените държавни служители в света. Тази препоръка се основава на редица специфични обстоятелства, които характеризират международната гражданска служба, в това число продължителното откъсване от естествената национална, роднинска и приятелска среда. Немалко международни служители рискуват здравето и живота си в изпълнение на служебните си задължения, които много често се осъществяват в райони на въоръжени конфликти и социално напрежение⁴, а така също и в места с тежки климатични условия, пандемии и нисък жизнен стандарт. Работните органи на ОН препоръчват прилагане на принципа „за равен труд равна заплата“, независимо от пола и националността на международния служител.

³ Информация за работата на Комисията за международната гражданска служба е достъпна на адрес <https://icsc.un.org> (посетен на 1 август 2022 г.).

⁴ През 2021 г. 485 служители на ООН, граждани на 104 държави, са убити при изпълнение на служебните си задължения. Вж. SG/SM/21344, 22 June 2022.

На конференцията за създаване на ООН, която се провежда от 25 април до 26 юни 1945 г. в Сан Франциско, важно място заемат идеите, предложени от Канада и Нова Зеландия за формиране на ефективна международна гражданска служба. Двете държави предлагат международните служители да се назначават от генералния секретар на ООН според правила, установени от Общото събрание на ООН. Счита се, че при назначаването следва да се търсят най-високите стандарти на ефективност, компетентност и почтеност, като се отчита критерият за назначаване на служителите на колкото се може по-широка географска основа. Тази концепция е подкрепена от делегациите на САЩ, Великобритания, Съветския съюз и Китай. Четирите държави предлагат чл. 100 от Устава на ООН да повтори почти *verbatim* правната уредба на ООН за независимост на Секретариата на ООН.

През февруари 1946 г. Общото събрание на ООН приема резолюция, с която генералният секретар на ООН се упълномощава да разработи подходящи методи за назначаване на служителите на Секретариата на основата на най-високи стандарти в професионално и делово отношение. Въпросът за попълване на Секретариата обаче се оказва по-належаща задача и през 1946 г. 83,8 % от професионалния състав на ООН са граждани само на 11 държави тогава. През август 1947 г. от 902 служители на ООН, назначени на професионални постове, 721 са граждани на 13 държави⁵.

Дисбалансът при първоначалното конституиране на Секретариата на ООН налага предприемането на спешни административни мерки за изпълнение на принципа за географското разпределение при назначаването на международните служители. През септември 1948 г. първият генерален секретар на ООН, норвежкият юрист и дипломат Трюгве Ли, предлага концепция,

⁵ **Meron, Th.** The United Nations Secretariat. The Rules and the Practice. USA, 1977, p. 11.

в която се изтъква, че принципът за географското разпределение не означава, че граждани от съответна държава следва да заемат специфичен брой постове на съответно равнище. Главното според него е опитът и културата, с която отделните държави обогатяват работата на Секретариата на ООН. Генералният секретар на ООН счита, че използването на каквато и да е формула, включваща определени равнища на национален доход, финансов принос към бюджета на ООН и т.н. би затруднила необходимата административна свобода на ООН. В същото време обаче той приема, че е целесъобразно да се отчитат годишните постъпления на държавите в общия бюджет на ООН при назначаването на международните служители.

Създаденият специален Подкомитет подчертава принципите на международна отговорност на генералния секретар и неговия екип, които не следва да търсят или получават инструкции от външни на организацията източници. Същевременно се обсъжда и задължението на държавите членки на ООН да уважават международния характер на задълженията на Секретариата и да не се опитват да влияят на генералния секретар на ООН и неговите сътрудници при изпълнение на служебните им задачи.

Така се стига до текст, който впоследствие заема място в Устава на ООН. Чл. 97 на Устава на ООН визира генералния секретар на ООН като най-висшето административно длъжностно лице на организацията, една фраза, която няма аналог в документите, регулиращи ООН. Чл. 97, както чл. 100 и чл. 101 установяват юридическите гаранции за политическата независимост на Секретариата на ООН, който има задължения по поръчение на международната общност като такава и не защитава интересите на отделна държава или група от държави. Установените в Устава на ООН принципи намират по-нататъшно развитие в юридическата доктрина и практика и особено в резолюциите на ООН.

Законодателната история на член 101 на Устава на ООН показва, че международната конференция в Сан Франциско не

прецизира съотношението на двата главни критерия при назначаването на международните служители – квалификации, компетентност и ефективност, от една страна, и възможно най-широка географска основа, от друга страна. Не се дефинира и значението на понятието „географска основа“, което дава възможност за различни интерпретации, започващи от представянето на повече националности в Секретариата и достигащи до търсенето на съответна регионална, културна и идеологическа основа за назначаване на служителите.

На 21 декември 1987 г. Общото събрание на ООН приема резолюция 42/220 А, която фиксира редица критерии за разпределението на постове, финансирани от редовния бюджет в Секретариата на ООН, които влизат в сила от 1 януари 1988 г. и които не са се променили съществено досега. Те се състоят най-вече в определяне на съответен процент при отчитане на факторите, влияещи на разпределението на постове, подлежащи на географско разпределение, както следва: 55% за принос към бюджета, 40 % за членство и 5 % за население. Принципът, че всички държави следва да са представени в Секретариата на ООН, се отразява във фактора „членство“, който се прилага еднакво към всички страни членки. Различията в населението на държавите намира израз във фактора „население“, който се отчита при разпределението на постове. Постове, които са предвидени за фактора „принос в бюджета“, се изчисляват пропорционално на конкретния принос в бюджета на Организацията. При кумулативното действие на трите горепосочени фактора се установява средният брой постове, на които всяка държава членка на ООН има право⁶.

За илюстрация на практическото действие на принципите за назначаване на международните служители могат да се посочат някои актуални данни за състоянието на човешките ресурси

⁶ Вж. документ на ООН Assessment of the system of desirable ranges. Report of the Secretary-General, A/73/373/Add.3, 7 September 2018.

в ООН. Така през 2021 г. в общата система на ООН са работили 119 870 души. От тях най-големият брой международни служители на работа в световната организация са граждани на САЩ – 5 567 души (4,6 %); следва Франция – 4 488 (3,7%); Кения – 3 763 (3,1%); Италия – 3 763 (3,1%); Демократична република Конго – 3 100 (2,6%); Етиопия – 2 968 (2,5%); Великобритания – 2 573 (2,1%); Индия – 2 506 (2,1%); Филипини – 2 142 (1,8%); Уганда – 2 103 (1,8%). Гражданите на България на работа в общата система на ООН през 2021 г. са 274 (0,2%). От тях, 77 са в главната квартира на ООН, 46 в УНИСЕФ, 29 в Международната организация по миграция, 24 във Върховния комисариат за бежанците на ООН, 21 в Международната агенция за атомна енергия, 15 в Световната здравна организация, 10 в Организацията за прехрана и земеделие, 8 в Програмата на ООН за развитие, по 7 в ЮНЕСКО и Международния съюз по телекомуникации⁷, както и по-малък брой служители в други специализирани организации, програми и фондове на ООН.

ИМУНИТЕТИ И ПРИВИЛЕГИИ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОЦЕСУАЛНА ЗАЩИТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Международните организации са производни субекти на съвременното международно право. Терминът „международна организация“ често се използва взаимнозаменяемо с два други термина – междуправителствена организация и международна институция. В българската международноправна литература е използван и терминът „международен орган“⁸. Друг характер има, разбира се, терминът „наднационална организация“, който се използва най-често за Европейския съюз, а така също

⁷ Детайли за разпределението на човешките ресурси в ООН през 2021 г. са достъпни на адрес: <https://unsceb.org/hr-nationality> (посетен на 1 август 2022 г.).

⁸ **Борисов, О. Илиева, И. Драгиев, А.** Универсални международни органи. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2009.

за Икономическата общност на западноафриканските държави (Economic Community of West African States – ECOWAS) и Карибската общност (Caribbean Community – CARICOM). Въз основа на приетите от страните членки документи тези организации могат да приемат актове с обвързващ държавите характер без изричното съгласие за това на страните членки. За разлика от основните субекти – държавите, тези организации притежават специфична правосубектност⁹, определена в техните учредителни актове, многостранните конвенции за привилегиите и имунитетите на ООН и на специализираните организации, двустранните договори за седалището на международната организация, а така също едностранните актове, приети от представителните органи на международната организация. Сред спомагателните източници на международните организации могат да се посочат консултативните заключения на Международния съд на ООН и доктрината на международното публично право.

Когато държавите се присъединяват към международните организации, те приемат определени задължения, произтичащи от учредителните договори, въз основа на които са конституирани организациите¹⁰. Съществува и друга група задължения, които по принцип не са известни при присъединяването на държавите към международните организации¹¹. Такъв характер

⁹ Практиката познава конституирането на утвърдени международни организации, чиято правосубектност не буди съмнение при отсъствието на учредителен правен инструмент и такъв пример е ОССЕ. Вж. **Höbek, T.** Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument – The Case of OSCE. Doctoral thesis in partial fulfilment of the requirements for the degree of dr. iur, Vienna, 2020, 361 p.

¹⁰ Може да се отбележи, че по принцип международните организации функционират в условия на определена зависимост от участващите субекти и особено от икономически силните държави. Практиката познава и случаи, при които международните организации зависят и от участието на други организации и дори частни корпоративни и индивидуални субекти.

¹¹ **Hurd, I.** International Organizations, Politics, Law, Practice. Fourth Edition, Cambridge University Press, 2021, p. 3.

имат задълженията, свързани с различни аспекти на функционирането на тези организации, в това число, с изплащането на възможни материални и нематериални вреди, в резултат на решения на съответните административни трибунали в полза на международни служители, които са обжалвали съответни административни решения.

Правосубектността на международните организации¹² се проявява в привилегиите и имунитетите както на самите организации, така и на длъжностните лица¹³ на тези организации.

Международните организации не биха могли да изпълняват основните си цели, за които те са създадени, ако се подчиняват на правото на държавите членки или на законодателството на страната-домакин.

Важно място в концепцията за привилегиите и имунитетите на международните организации заема Съвещателното мнение на Международния съд от 1949 г. в делото за *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*¹⁴. Съдът достига до заключението, че ООН има способността да упражнява функционална защита по отношение на своите служители.

Правните инструменти, които регулират привилегиите и имунитетите, съдържат задължение за предоставяне на процесуални механизми за уреждане на спорове на международните служители, лишени от достъп до национални съдилища в резултат на имунитета на международната организация срещу трудовоправни искиове. Основно място в това отношение пред-

¹² **Бакъов, Г.** Договорната правоспособност като елемент на правосубектността на универсалните международни организации. София, 2022, 339 с. [дисертационен труд].

¹³ **Ковачева, Д.** Индивидът в международното право. Правосубектност на физическите лица в контекста на международното право за защита на правата на човека и международното хуманитарно право. София, Сиела, 2018, 414 с.

¹⁴ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949 I.C.J., *Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice*.

ставява **Конвенцията за привилегиите и имунитетите на Организацията на обединените нации**¹⁵. В съответствие с нейния чл. II ООН се ползва с юридически имунитет като според чл. VIII Раздел 29 тази организация предвижда подходящи начини за уреждане на споровете в областта на договорите или други частноправни спорове, в които ООН е страна.

Подобни разпоредби се съдържат в чл. IX на **Конвенцията за привилегиите и имунитетите на специализираните агенции**¹⁶, а така също в двустранните договори между международните организации и държавите, на териториите на които са разположени централите на тези организации.

Двете горепосочени конвенции са широко признати и прилагани от съответните организации от общата система на ООН и нейните специализирани организации¹⁷. Съществуват и такива организации, които са част от ООН, но тяхната работа не се покрива от тези конвенции. В този кръг могат да се включат така наречените „свързани с ООН“ организации. Такива са Международната организация за атомна енергия, Световната търговска организация и Международната организация по миграция. На основата на споразумения за взаимоотношения с ООН в меж-

¹⁵ Тази конвенция е обн. ДВ. бр. 36 от 3 Май 1960 г. Към 1 август 2022 г. конвенцията е ратифицирана от 162 държави. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=en (посетен на 1 август 2022 г.).

¹⁶ Одобрена от Общото събрание на ООН на 21.11.1947 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 13 от 15.02.2000 г., в сила от 13.06.1968 г. Към 1 август 2022 г. е ратифицирана от 130 държави. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-2&chapter=3&clang=en (посетен на 1 август 2022 г.).

¹⁷ Общият брой на служителите от общата система на ООН през 2021 г. е 119 870 души, от тях най-многобройни организации са следните: ООН – 35 993 служители; ЮНИЦЕФ – 12 503; Върховен комисариат на ООН за бежанците – 8 679; Програма на ООН за развитие – 7 353; СЗО – 6 292; Световна производствена програма – 5 496. Повече детайли са достъпни на адрес <https://unsecb.org/hr-organization> (посетен на 1 август 2022 г.).

дународното пространство действат и такива организации като Подготвителната комисия за Организацията за всеобхватна забрана на ядрените опити, Организацията за забрана на химическите оръжия, Международния наказателен съд, Международния орган за морското дъно и Съвместната програма на ООН за ХИВ и СПИН.

В действие са международни организации, които не са обхванати от конвенциите на ООН за имунитетите и привилегиите, каквито са регионалните организации. Така например имунитетите и привилегиите на Азиатската Банка за Развитие се основават на споразумението за седалището на организацията във Филипините.

ООН обикновено включва стандартна клауза за привилегии и имунитети в търговските си споразумения с други субекти, която звучи по следния начин: „Нищо в този договор или свързано с него не се счита за отказ от която и да е от привилегиите и имунитетите на ООН, включително, но не само, имунитет от всяка форма на правен процес“¹⁸.

Международните служители се ползват с юридически имунитет от съдебни процеси от всякакъв вид по отношение на изречени или написани думи и действия, извършени в служебно качество. Имунитетът представлява освобождаване от юрисдикция. Всъщност законите се прилагат, но лицето, за което е приложен имунитетът, не може да бъде подложено на съдебен процес за нарушаването им.

Без да навлизам в подробности в изясняването на различните категории служители, бих отбелязал, че с пълен имунитет и привилегии се ползват само определени служители от определен ранг. В случая с Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) се използва категорията „длъжностно лице“, която по принцип е подобна и за другите междуправителствени

¹⁸ UNGA Fifth Committee. Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations. 1995, para. 6.

организации, се отнася до генералния секретар, ръководителите на структури и всички други длъжностни лица, както са определени в Правилника за персонала на ОССЕ, както и до целия персонал на Международния секретариат на Парламентарната асамблея на ОССЕ. Лицата, които са наети на местно ниво и са назначени на почасови ставки, са изключени от това определение. Като пример за съществуващите изключения може да се посочи Споразумението относно Офиса на Европейската патентна организация във Виена. Съгласно членове 14 и 16 на това споразумение никое длъжностно лице, освен ръководителя на Офиса във Виена, не се ползва с имунитет за служебни действия в случаи на пътнотранспортни нарушения.

Важни практически аспекти в изясняването на противоречието между дипломатическия имунитет на международните организации и правото на правосъдие на международните служители заема делото на **Уейт и Кенеди срещу Германия на 18 февруари 1999 г.**¹⁹ Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) единодушно постановява, че при прилагането на юрисдикционния имунитет на Европейската космическа агенция (ЕКА) германските съдилища не са нарушили чл. 6 (1) от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

През 1977 г. жалбоподателите, системни програмисти по професия и наети от британската компания SPM, са представени на разположение на ЕКА за извършване на услуги в Европейския център за космически операции в Дармщат. Когато компанията уведомява жалбоподателите, че трудовото им правоотношение ще бъде прекратено при изтичане на техния договор, те завеждат дело срещу ЕКА пред Съда по трудовоправни спорове в Дармщат, като твърдят, че съгласно германското

¹⁹ Case of Waite and Kennedy v. Germany (Application no. 26083/94). European Court of Human Rights, Strasbourg, 18 February 1999. In: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58912%22%5D%7D> (посетен на 1 август 2022).

трудово законодателство те са придобили статут на служители на ЕКА. ЕКА се позова на своя имунитет по силата на учредителния си инструмент и съдилищата в Дармщат, а след това и във Франкфурт на Майн и в Германския федерален съд по труда обявяват жалбата на жалбоподателите за недопустима.

Жалбоподателите подават молба до Европейската комисия по правата на човека, като подчертават, че им е отказан достъп до съд за решаване на спора им с ЕКА относно въпрос по германското трудово право в нарушение на член 6 (1) от ЕКПЧ. Комисията обявява молбата им за недопустима и отнася случая до ЕСПЧ.

ЕСПЧ от своя страна решава, че правото да се образува производство пред съда по граждански дела е само един от аспектите на „правото на съд“, както е заложено в член 6 на ЕКПЧ. Съдът отбелязва, че според учредителния си инструмент ЕКА се ползва с имунитет от юрисдикция и изпълнение, освен до степента, в която Съветът на ЕКА изрично се отказва от имунитет в конкретен случай. ЕСПЧ е приел с основание, че съществен фактор, при определянето на това дали предоставянето на имунитет на ЕКА от германската юрисдикция е допустимо съгласно ЕКПЧ, е дали жалбоподателите са разполагали с разумни алтернативни средства за ефективна защита на правата си по Конвенцията.

Като има предвид алтернативните средства за съдебен процес, с които разполагат жалбоподателите, ЕСПЧ приема, че ограничаването на техния достъп до германските съдилища по отношение на ЕКА е накърнило същността на тяхното „право на съд“ или е било непропорционално за целите на член 6 (1) от ЕКПЧ.

След казуса на Уейт и Кенеди, белгийски съдилища в дела, засягащи Групата на африканските, карибските и тихоокеанските държави и френските съдилища в казуси относно спорове срещу Африканската банка за развитие, решиха да не признават юрисдикционния имунитет на международни организации в случаите, когато сметнат, че механизмът за разрешаване на спорове в тези организации е несъвместим с ЕКПЧ.

Основополагащ принцип на арбитражните правила, следвани от съответните трибунали, е, че тези органи трябва да са независими от участващите страни в съответния спор. Този принцип обаче не е включен в нормативните основи и практиката на редица международни организации, които имат ексклузивното право да назначават членове на арбитражите, а от друга страна, международните служители нямат правна възможност да атакуват съответните назначения. Така например съгласно чл. IV, ал. 2 от Устава на Административния трибунал на Световната банка членовете на Трибунала се назначават от Изпълнителните директори на Банката от списък с кандидати, номиниран от Президента на Банката след подходяща консултация. За тази цел президентът назначава консултативен комитет, съставен от четирима членове със съответен опит. Разпоредбите на Устава не предвиждат възможност международните длъжностни лица да обжалват отделните назначения.

Според чл. III, ал. 2 на съдиите в Административния трибунал на МОТ се назначават за срок от пет години, който може да бъде подновен веднъж от МОТ. Предложенията се представят от генералния директор на МОТ, което поставя въпроси относно пристрастността на това длъжностно лице към такива важни избори.

В заключение може да се каже, че не съществува хармония и съвместимост между принципа на международното право за юрисдикционен имунитет на международните организации и принципа на правата на човека за достъп до съд.

ПО ВЪПРОСА ЗА ИМУНИТЕТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В МЕЖДУНАРОДНИ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ

Международната практика познава няколко международни неправителствени организации, на които е предоставен юридически имунитет, който е тясно свързан с определени дипломати-

чески привилегии и имунитети. Първоначално такъв имунитет действа в полза на Международния комитет за червения кръст (МКЧК), а впоследствие и на Международния съюз за опазване на природата (МСОП); Глобалния фонд за борба със спин, туберкулоза и малария; Gavi (Алианса за ваксините) и Световната анти-допингова агенция.

Официалното създаване на МКЧК става на международната конференция в Женева през 1863 г. с участието на редица държави и благотворителни фондации. Международната правосубектност е в основата на обичайното развитие на правния статут на МКЧК, който е най-убедителният пример за групата международни неправителствени организации. През 1929 г. важноста на мисията на МКЧК за международната общност е призната за първи път чрез приемането на член 88 от Конвенцията относно третирането на военнопленниците: „Гореописаните разпоредби не представляват никаква пречка за хуманитарната дейност, която Международният комитет на Червения кръст може да действа за защита на военнопленниците със съгласието на засегнатите воюващи страни.“²⁰.

МСОП бе създаден, за да гарантира сътрудничеството между държавите за опазването на природата по време на международната конференция, проведена във Фонтенбло през 1948 г. Конвенцията за влажните зони с международно значение, особено като местообитание на водолюбивите птици, възложи на МСОП да изпълнява постоянните задължения на бюрото по тази конвенция, приета през 1971 г. Освен това признаването на международната роля на МСОП беше консолидирано през 1972 г. с приемането на Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство, като на тази организация беше признат консултантски статут в Междуправителствения комитет за опазване на световното културно и природно наследство.

²⁰ Convention relative to the Treatment of Prisoners of War. 27 July 1929, 118 LNTS 344, art. 88.

През 1989 г. започва кампания за обсъждане и приемане на резолюции, приети от Световната здравна асамблея, насочени към увеличаване на достъпа до имунизация в световен мащаб. Създаването на Алианса за ваксините (Gavi) е резултат и от поредица от междудържавни срещи, проведени между 1998 и 1999 г. Само няколко месеца след създаването на Gavi през 2002 г. 53-та Световна здравна асамблея призна съществуването му в резолюция, одобрявайки неговите цели и призовавайки държавите да подкрепят работата му. По подобен начин Световната здравна асамблея официално призна мисията на Глобалния фонд за борба със спин, туберкулоза и малария в резолюция, приета през 2002 г.

През 1988 г. на международната конференция на министрите и висшите длъжностни лица, отговорни за физическото възпитание и спорта, държавите признаха значението на създаването на международна комисия за контрол на забранени средства, което десет години по-късно доведе до конституирането на световната антидопингова агенция. Международната конвенция за борба с употребата на допинг в спорта е приета през 2005 г.²¹

Общото между тези пет организации е, че те са създадени в съответствие с швейцарското национално право. Освен това те имат хибриден характер, задоволяват определен публичен интерес, който е формално признат чрез ратифицирана международна конвенция или резолюции, приети от международни организации²². От тези неправителствени организации единствено МКЧК и Глобалният фонд за борба със спин, туберкулоза и малария са признали юрисдикцията на Административния трибунал на МОТ.

От 2001 до 2022 г. Административният трибунал на МОТ е разгледал 24 случая на жалби на служители на Международната

²¹ Ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 13 декември 2006 г. – ДВ, бр. 105 от 2006 г. В сила за Република България от 1 март 2007 г.

²² **Pavot, D.,** Laperle-Forget, L. The Emergence of objective guidelines for granting immunity to international non-governmental organizations. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 1, March 2021, pp. 137–163.

федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец²³. От 2014 до 2022 г. Глобалният фонд за борба със спин, туберкулоза и малария е бил страна в 37 случая на жалби на тази неправителствена организация²⁴.

ПРИНЦИПИ ЗА ПРОЦЕСУАЛНА ЗАЩИТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Принципите за процесуална защита на международните служители се основават на основните юридически инструменти за защита на правата на човека и не се различават съществено от действащите принципи в процесуалната защита на гражданите в националните правни системи.

Достъпът до правосъдие обхваща редица основни права на човека²⁵, например правото на справедлив процес по смисъла на член 6 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата на основните права на ЕС, както и правото на ефективни правни средства за защита по силата на член 13 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата. Сред общопризнатите елементи на достъпа до правосъдие се включва правото на лицата да получават ефективна консултантска помощ, процесуална защита и представителство. Достъпът до правосъдие е съществена съставка за подобряване на защитата на правата на човека и системите за разрешаване на конфликти.

²³ Съществуват определени различия между МКЧК и Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец. МКЧК е институция, която защитава жертвите на международни и вътрешни въоръжени конфликти. Международната асоциация, от друга страна, е най-голямата хуманитарна организация, която предоставя помощ без каквато и да е дискриминация по отношение на националност, религиозни убеждения, раса или политически възгледи. Това е основната разлика между двете организации. Тези организации са част от Международното движение на Червения кръст и Червения полумесец.

²⁴ Посочените данни са достъпни на адрес <https://www.ilo.org/tribunal/lang-en/index.htm> (посетен на 1 август 2022 г.).

²⁵ **Илиева, И.** Хартата за основните права на човека в Европейския съюз. – Правна мисъл, 2001, бр. 1, с. 72–80.

Правната система на Съвета на Европа и правото на ЕС използват термина „правораздавателен орган“, а не „съд“, но тези термини се използват като еквивалентни. Правораздавателният орган трябва да притежава съдебни функции, да може да произнася обвързващи решения и да отговаря на други критерии, разработени от ЕСПЧ и от Съда на ЕС, включително да бъде независим и безпристрастен.

Достъпът до правосъдие може да се определи (*stricto sensu*) във възможностите на достъп до съд за съдебна защита, чрез справедлив процес и с всички гаранции на надлежния процес, като безпристрастност, разумна продължителност, мотивация на решенията, публичност и други. От друга страна, достъпът до правосъдие включва и достъп до права в извънсъдебни сфери по отношение на информация, съвети и ефективни алтернативни методи за разрешаване на конфликти²⁶.

Правото на **справедлив съдебен процес** включва правото на равнопоставеност на страните, правото на състезателно производство, правото на мотивирано решение, както и правото да се осигури изпълнението на взетото съдебно решение. Правото на справедливо разглеждане на делото трябва да е достъпно за всички лица, независимо от финансовите им възможности.

Публичното разглеждане осигурява контрол над правораздавателната власт. То включва правото на устни пледоарии, което не е абсолютно. За правото на публично разглеждане също така е необходимо лицето, което търси съдебно разглеждане на съответния спор да има право да присъства и да чуе представените доказателства.

Достъпът до справедливо изслушване от безпристрастен съд е основно право на човека, намерило място в член 10 от Все-

²⁶ **Makowiecky Salles, Br.,** Cruz Paulo, M. Access to justice: a concept in the light of the European and American international systems. – Academia Letters, June 2021, p. 4.

общата декларация за правата на човека²⁷, Европейската конвенция за правата на човека (чл. 6(1))²⁸, Международния пакт за граждански и политически права (чл. 14)²⁹, Американската конвенция за правата на човека (чл. 8, чл. 25) и Африканската харта за правата на човека и народите (чл. 7) и Арабския устав за правата на човека (чл. 9).

Достъпът до правосъдие е намерил морално-политическа подкрепа в документи на ООН, а така също в Орхуската конвенция от 1998 г. за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда³⁰ и Конвенцията от 2006 г. за правата на хората с увреждания³¹.

Международната гражданска служба използва определени процедурни механизми за процесуална защита на международните служители. В редица документи на ООН и другите международни организации се използва термина „администрация на правосъдието“, който включва системата от нормативни разпоредби за защита на законните права на служителите. Използват

²⁷ Приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г. Издадена в сборник от международни документи, 1992 г.

²⁸ Издадена от Министерството на външните работи, доп. с Протокол No 2 от 6.05.1963 г., изм. с Протокол No 3 от 6.05.1963 г., Протокол No 5 от 20.01.1966 г., Протокол No 8 от 19.03.1985 г. Ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г., изм. и доп., с Протокол No 11 от 11.05.1994 г., изм. и доп., бр. 38 от 21.05.2010 г.

²⁹ Ратифициран с Указ No 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г. В сила за България от 23.03.1976 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн. бр. 43 от 28.05.1976 г.

³⁰ Република България е подписала конвенцията на 25 юни 1998 г. Ратифицирана е със закон, приет от Народното събрание на 2 октомври 2003 г. Конвенцията е в сила за нашата страна от 16 март 2004 г.

³¹ Ратифицирана със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 26 януари 2012 г. – ДВ, бр. 12 от 2012 г. В сила за Република България от 21 април 2012 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн. ДВ. бр.37 от 15 Май 2012 г.

се също термините, формална (официална) и неформална форма на защита.

В основата на защитата на международния служител стои реализацията на неговите субективни права. Правата, придобити във връзка с действието на международната гражданска служба, са т.нар. права *intoito personae*, т.е. непрехвърлими права със строго личен характер. Изключение прави защитата на правата на наследниците на международния служител при осъществяване на искове, свързани с осигурителните отношения, например при действието на пенсионните права.

Неформалната система включва редица възможни етапи за поставяне на проблемите, свързани със защитата на статута на международния служител, в това число, отдела по човешките ресурси на организацията; синдикалните съюзи; отговорниците по проблемите на жените; комисиите от служители за разглеждане на въпросите на дискриминацията и др; Омбудсман.

Омбудсманът е сравнително нова правна фигура в международната гражданска служба, която за първи път се използва в ООН през 2002 г. Неговите функции се състоят в запознаване на служителите за възможните варианти за разрешаване на техните жалби, свързани с осъществяване на служебните им правоотношения при спазване на условията за конфиденциалност .

Формалната система за защита на правата на международните служители се основава на административно-правния модел, при който висшият административен ръководител взема окончателните решения по повод на апелативните жалби на служителите. Тези решения могат да се обжалват пред международен Административен трибунал, юрисдикцията на който се признава от съответната международна организация. Административните трибунали решават предявените искове в съответствие с техните правила за процедура със сила на присъдено нещо (*res judicata*).

Формалната система за защита на правата на международните служители се подчинява на определени принципи, които

по същество не се различават от принципите за контрол над администрацията според вътрешното право. В тази връзка можем да посочим следните принципи на действие на формалната система за защита на правата на международните служители:

Първо, йерархия на нормативните актове, според който при противоречие между актове от различна степен, се прилага актът, който е с по-висока степен. Поради тази причина административните решения, основани на вътрешно-административни актове на организацията, които противоречат на документи от по-висок порядък, например на Правилата за човешките ресурси се обявяват от Административните трибунали за нищожни;

Второ, съразмерност на правомощията на администрацията, при който тя следва да се въздържа от действия, които могат да причинят неблагоприятни правни последици, несъизмерими с набеязаната цел;

Трето, истинност, според който административните актове следва да се издават единствено върху основата на действителните факти, т.е. на фактите, които административният орган има на разположение в момента на вземането на административното решение;

Четвърто, равенство на страните в административния процес. В същото време върху администрацията лежи по-голямата отговорност на страната, която обективно е поставена в привилегировано положение поради властническия характер на взаимоотношенията си с международния служител. Върху администрацията лежи тежестта на доказване в производството за налагане на дисциплинарни наказания;

Пето, служебно начало, според който административният орган събира всички необходими доказателства, независимо от това дали е постъпило конкретно искане от заинтересованите лица. Този принцип се намира в съответствие със задължението на администрацията да защитава интересите на държавите членки на международната организация.

Нормите, които регулират процедурата за обжалване на административните решения в международните организации, не са кодифицирани и следва да се търсят преди всичко в техните Правила за човешките ресурси и допълващите ги вътрешно-административни директиви и инструкции.

На обжалване подлежат всички действия на администрацията, които засягат както служебните правоотношения на служителите, така и някои извън-професионални сфери, по повод на които администрацията се е произнесла, тъй като те засягат кодекса на поведение на служителите, например във връзка с изказвания в пресата без предварителното разрешение на висшия административен ръководител на организацията.

Съществуват определени пречки пред ефективната процесуална защита на физическите лица, както следва:

- Високите доказателствени прагове могат да създадат пречки пред достъпа до правосъдие.
- Високите съдебни такси и разноски не би трябвало незаконосъобразно да ограничават достъпа до правосъдие.
- Давностните срокове трябва да служат на законна цел за ефективно правораздаване.
- Иmunитетът може да е допустим, ако служи на законна цел. Дипломатическият имунитет служи за защита на международните организации и техните служители от търсене на отговорност за решения, взети в хода на изпълнението на служебните им задължения.
- Разумността на продължителността на процесуалното производство зависи от конкретните обстоятелства по всяко дело.

АДМИНИСТРАТИВНИ ТРИБУНАЛИ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Административният трибунал на дадена международна организация може да се дефинира като правосъдна система, която

издава окончателни решения със силата на присъдено нещо по въпроси, свързани с разрешаване на трудовите спорове между международната организация и нейния персонал. Някои международни финансови институции създадоха свои Административни трибунали, обсегът на компетенциите на които надвишава класическите пълномощия на Административните трибунали и включва и други иски на международните служители. Типичен пример е Съветът за санкции на Световната банка, който изслушва и разрешава иски на частни участници.

Ефективността на Административните трибунали гарантира баланса между зачитането на правата на човека и юрисдикционния имунитет на международните организации. За изясняването на тази ефективност аз фокусирам вниманието си върху анализа на двата основни режими – на трибуналите на ООН и АТ на МОТ.

АДМИНИСТРАТИВНИ ТРИБУНАЛИ НА ООН

В ООН действа вътрешна система за правосъдие³² на международните служители, които са в трудовоправни отношения със световната организация. Административните трибунали на ООН най-общо разглеждат трудовоправни спорове; случаите на незаконно дисциплинарно насилие, включително сексуално; и спорове, засягащи пенсионни права.

Неформална система в ООН за защита на международните служители.

Неформалната система на ООН предвижда следните възможности в рамките на международната организация: в съответната организационна единица – офис или отдел; чрез Омбудсмана и услугите за медиация; и чрез Службата за правна помощ на персонала.

Създадени са и други неформални вътрешно-организа-

³² Елементите на вътрешната система за правосъдие на ООН са достъпни на адрес <https://www.un.org/en/internaljustice/> (посетен на 1 август 2022 г.).

ционни средства за процесуална защита. В тази връзка може да се посочи ролята на програмните мениджъри, които имат задължения за ефективното управление на отделите, които ръководят.

Във **формалното разрешаване на споровете** се включват етапите на управленска оценка, ангажиране на Трибунала на ООН по споровете и Апелативния Трибунал на ООН. **Процесът на управленска оценка** от страна на съответния административен отдел включва разработване на становище по коригирането на възможно неправилното решение и предоставяне на адекватни средства за защита на съответния международен служител.

Управленската оценка не е задължителна, когато решението, предмет на обжалване, предполага приемане на дисциплинарни или недисциплинарни мерки или когато това решение е било прието по препоръка на технически органи. В тези два случая съответните жалби могат да се представят директно на Трибунала на ООН по споровете в течение на 90 календарни дни от получаването на уведомлението за съответното административно решение.

Молбата за изготвяне на управленска оценка е необходимо да се представи в течение на 60 календарни дни, след получаването на уведомление на административното решение, което е предмет на обжалване. Съответното длъжностно лице или служебен офис е длъжен да направи управленска оценка в течение на 30 дни за офисите на ООН в Ню Йорк и Женева и 45 дни за другите офиси.

Ако международният служител не е доволен от съдържанието на управленската оценка, той има възможност да представи молба в Трибунала на ООН по споровете в течение на 90 календарни дни, след като е получил резултатите от управленската оценка.

Създадените служби по етика в системата на ООН предлагат конфиденциални съвети относно установените стандарти

за поведение на служителите на ООН. Важна роля играят и профсъюзните организации в разясняване на вътрешно-организационни механизми за разрешаване на жалби, свързани с трудовоправното положение на служителите. Офисът на съветника на персонала към Службата за управление на човешките ресурси предоставя подкрепа, насоки и професионална помощ на служителите на Секретариата на ООН. Центърът за връзка по въпросите на жените предоставя специфични съвети и насоки за жените служители на Секретариата на ООН.

Формална система на ООН

След изчерпване на неформалната система служителите имат на разположение формални средства за процесуална защита. Административният преглед започва с формалния процес „управленска оценка“. Ако този процес не разрешава съответния спор, международният служител може да се обърне към Трибунала на ООН за спорове³³, който е първата юридическа инстанция, разположена в трите основни централи на ООН – Ню Йорк, Женева и Найроби. Трибуналят на ООН за спорове започва работа през 2009 г., като част от създадената от Общото събрание на ООН нова система за правосъдие на ООН.

Апелативният Трибунал на ООН³⁴ е втората инстанция, която разглежда искове, депозираны в Трибунала на ООН за спорове.

Така структурираната система на ООН за разглеждане и разрешаване на спорове е създадена през 2009 г. след оживена дискусия, продължила няколко години.

Юридическата независимост на Трибуналите на ООН може да бъде разглеждана на три равнища: институционална незави-

³³ Повече детайли на Трибунала на ООН за спорове са достъпни в неговия Устав (Statute of the United Nations Dispute Tribunal (24 December 2008), UNGA RES A/RES/63/253, Annex I.

³⁴ Уставът на Апелативния трибунал на ООН е достъпен в документ UNGA RES A/RES/63/253, Annex II.

симост; независимо вземане на решения; индивидуална независимост³⁵.

Институционалната независимост по принцип е свързана структурно и процесуално с организацията на Регистрите на Трибуналите и тяхното самостоятелно функциониране в административно и финансово отношение.

Анализът на институционалната независимост на формалната система за защита е зависима от ефективната работа на Офиса за Администрация на Правосъдието (ОАП), който включва Офиса на Изпълнителния Директор и Офиса за юридическа защита на персонала, както и предоставяне на административна и техническа помощ за Регистрите на двата Трибунала на ООН. Ръководителят на този Офис е подчинен в административно отношение на генералния секретар на ООН. Така създадената организация на системата за защита на служителите ясно нарушава принципа за институционална независимост на Трибуналите на ООН.

От друга страна, Главният регистратор обслужва и двата Трибунала, което по дефиниция съдържа конфликт на интереси³⁶. В същото време това длъжностно лице е подчинено на генералния секретар на ООН, който е ответник по всички спорове между международната организация и нейните служители.

Трибуналят на ООН за спорове използва петима постоянни професионални съдии: трима съдии на пълен работен ден и двама съдии на половин работен ден. В състава на този Трибунал влизат и трима временни съдии *ad litem*, назначени от Общото събрание за срок от една година, с всички правомощия, предоставени на постоянните съдии. Всяко отделение има един съдия на пълен работен ден и един съдия *ad litem*³⁷. Делата в

³⁵ Вж. по-подробно Gulati, R. Access to Justice and International Organisations. Coordinating Jurisdiction between the National and Institutional Legal Orders. Cambridge University Press, 2021, p. 74.

³⁶ UN Document ST/SGB/2010/3 (n 24).

³⁷ Statute of the United Nations Dispute Tribunal, Art. 4.

този Трибунал се разглеждат от един съдия, с изключение на особено сложни или важни дела, в които може да участва състав от трима съдии.

Трибуналетът на ООН за спорове провежда изслушвания, издава решения и взема задължителни решения, като всички те се отнасят до административното решение, оспорено от жалбоподателя. И двете страни, ищецът (жалбоподателят) и ответникът (Администрацията), имат право да обжалват решението на Трибунала по споровете пред Апелативния трибунал на ООН.

В юрисдикцията на Апелативния трибунал влиза изслушването и решаването на жалби срещу решения, постановени от Трибунала на ООН за спорове, в които се твърди, че Трибуналетът по споровете:

- а) излиза извън рамките на своята юрисдикция или компетентност;
- б) не е упражнил юрисдикцията, на която принадлежи;
- в) допуснал е грешка по отношение на правото;
- г) допуснал е процесуална грешка, засегнала решението по делото; или
- д) допуснал е грешка по фактическа тема, която е довела до явно неразумно решение³⁸.

Апелативният Трибунал на ООН провежда три сесии годишно в Ню Йорк, Найроби и Женева. Състои се от седем съдии, като неговият председател формира колегия от трима съдии за разглеждане на всяко дело. В случаите на сложни дела от фактическа и юридическа гледна точка заседава пленумът на Трибунала. Решенията на Апелативния Трибунал на ООН са окончателни и задължителни за страните по спора.

Важно място в обезпечаването на равноправното участие на международните служители в тяхната процесуална защита заемат юридическите консултации и представителство от страна на Отдела за юридическа помощ на персонала. В админи-

³⁸ Statute of the Appellate Tribunal of the United Nations, Art. 2.

стративно отношение този орган е ситуиран в рамките на Управлението за администрация на правосъдието на ООН, наред със секретариатите на Трибуналите на ООН, което поставя въпроси за тяхната независимост. Самите Трибунали обаче не са част от това Управление. Управлението за администрация на правосъдието предоставя на Трибуналите на ООН оперативно-функционална, техническа и административна помощ.

За действието на формалната система за администрация на правосъдието в ООН могат да послужат някои данни за 2020 г. От 404 искания, получени през 2020 г. в Секретариата на ООН, 371 са били приключени до 31 декември 2020 г. Повечето искания, получени от Отдела за управленска оценка през 2020 г., включват назначаване и повишение (около 21 процента), напускане на службата (около 16 процента) или случаи, включващи удостоверение за отпуск по болест и икове до Консултативния съвет по икове за обезщетение (около 15 процента). Значителен брой искания идват от служители в мирни и специални политически мисии (приблизително 60 процента). През 2020 г. повечето искания, получени в Отдела за управленска оценка, (77 процента), не са преминали към Трибунала за спорове на ООН, което показва, че функцията за оценка на управлението продължава да играе важна роля при предоставянето на адекватно решение за международните служители на ООН. През 2020 г. Трибуналят по спорове на ООН е сезиран с 216 нови дела. Висящите дела са били намалени от 323 на 31 декември 2019 г. на 189 на 31 декември 2020 г. Апелативният трибунал на ООН е произнесъл 100 присъди и 118 решения, което представлява увеличение спрямо 2019 г., когато е издал 82 присъди и 95 решения³⁹.

В заключение може да се подчертае, че създаването на устойчива, с адекватни ресурси и децентрализирана система за

³⁹ Детайли от действието на администрацията на правосъдието в ООН са достъпни в документ Administration of justice at the United Nations. Report of the Secretary-General, A/76/99, 25 June 2021.

правораздаване, в съответствие с нормите на международното право, принципите на върховенството на закона и надлежната процедура е необходима за ефективно управление на човешкия ресурс, който е най-ценният актив на Организацията⁴⁰.

Концепцията за справедливост в практиката на Трибуналите на ООН

Уставът на Трибунала на ООН за спорове и неговите Правила за процедура изискват Решенията по споровете да се представят в писмен вид, да съдържат основанията, фактите и нормативната база, върху която те се основават.

Съществуват обаче определени пропуски в процесуалната защита на международните служители, които биха могли да се анализират чрез правото на достъп до съд; равенството на страните в разрешаването на трудовоправните спорове; право на ефективни средства за процесуална защита; право на правосъдие без необосновано забавяне; и право на справедлив процес.

Право на достъп до съд

Съгласно Устава на Трибунала на ООН за спорове, формалната система за правосъдие е отворена само за служители, които имат постоянен контракт или контракт с фиксиран срок на действие. Извън компетенциите на Трибуналите на ООН остават значителни групи служители като консултанти и стажанти. В последните години ООН и другите международни организации разчитат на изпълнението на своите задачи на участието на

⁴⁰ Вж. Statement on behalf of the Group of 77 and China by Ambassador Boubacar Diallo, G-77 Coordinator, Permanent Mission of the Republic of Guinea to the United Nations, on agenda item 147: Administration of Justice at the United Nations, at the Fifth Committee during the main part of the Seventy-Sixth Session of the United Nations General Assembly (New York, 5 November 2021). Достъпен на адрес: <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=211105> (посетен на 1 август 2022 г.).

тези служители, чиито разходи са значително по-ниски от тези на редовните служители.

Практиката познава някои Административни трибунали, които признава консултанти с продължаващи срочни договори като де-факто служители, които имат правото на процесуална защита ⁴¹.

Равенство на страните

Няма съмнение, че международната организация разполага със значителни интелектуални и финансови ресурси за защита на своите интереси, които не биха могли да се сравнят с възможностите на отделния международен служител. Важен етап в преодоляването на това неравноправие заема създаването на Службата за правна помощ на персонала. На практика обаче тази Служба няма възможност да предоставя помощ на международните служители, особено на тези, които работят в офиси на ООН извън централата. В резултат на това тези служители обикновено участват сами в процесуалните действия за разрешаване на техните трудовоправни спорове. В крайна сметка тази ситуация води до накърняване на принципа за равенство на страните.

Принципът на равенство на страните се нарушава от възможността само едната страна в процеса – администрацията на международната организация, да има правото да сезира Международния съд на ООН да се произнесе по Решения на Административните трибунали на ООН. Това право е упражнявано в съответствие с чл. на 65, параграф 2 на Устава на Административния трибунал на ООН от 1955 г. и е премахнато с Резолюция A/RES/50/54 от 11 декември 1995 г. ⁴²

⁴¹ Такова е делото *Jorge O. Amora v. Asian Development Bank*. Asian Development Bank Administrative Tribunal, Decision No. 24, 6 January 1997. Достъпно на адрес: <https://www.adb.org/sites/default/files/microcontent/adbt0024.pdf> (посетен на 1 август 2022 г.).

⁴² **Treves, T.** *Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions*

Право на справедлив процес

Функционирането на справедлив процес за разрешаване на трудовоправните спорове между международните организации и техните служители е свързано с издаване на окончателни и задължителни решения от съответните административни трибунали. В съответствие с чл. 10 (5) и 15 на Устава на Трибунала на ООН за спорове обхватът за разглеждане на делата е ограничен само до трудовоправни искиове.

Възможно частично решение на правото на справедлив процес е премахването на ограничението за изплащане на обезщетения до двегодишната заплата на ищеца. Не винаги в практически план Решенията на Административните трибунали се изпълняват от съответните административни лица.

Тази особеност важи особено за необходимостта от последващи действия за търсене на наказателна отговорност в случаите, в които служители на международни организации са ангажирани със сериозни правонарушения, включително корупция и сексуални престъпления, доказани с Решения на Административни трибунали на международни организации.

В заключение може да се подчертае, че съществуват сериозни пропуски в процесуалната защита на международните служители като се отчита организацията и функционирането на Административните трибунали на ООН.

АДМИНИСТРАТИВЕН ТРИБУНАЛ НА МЕЖДУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ТРУДА

Около 60 международни организации са приели юрисдикцията на АТ на МОТ. Принципно в обсега на неговите пълномощия са споровете, произтичащи от трудовоправните отношения между международната организация в качеството ѝ на работодател и нейните служители. Въпреки че членове 11 и 12 от Правилата за процедура на АТ на МОТ допускат провеждане

на изясняване на фактическите обстоятелства по конкретните дела, това не се случва на практика. АТ на МОТ приема тези обстоятелства на основата на представените факти от страните по делото.

Преди даден иск да се заведе в АТ на МОТ, съответната жалба на международния служител трябва да е преминала всички етапи на вътрешно разглеждане в международната организация. Такова разглеждане се провежда от служители, които по принцип трябва да се равноправно предложени както от администрацията, така и от професионалните организации на международните служители. Решенията на вътрешните органи имат качеството на препоръки и не са задължителни за администрацията на международната организация.

АТ на МОТ изпълнява функции едновременно както на първоинстанционна, така и на апелативна инстанция.

Лична независимост на АТ на МОТ

До 2021 г. съдиите в АТ на МОТ бяха назначавани за срок от три години с възможност за подновяване на техните трудови правоотношения. Този срок създаваше отношения на зависимост от генералния директор на МОТ, който в голям брой искове е ответник по трудовоправни спорове със служители на тази международна организация. С изменението на чл. III на Устава на АТ на МОТ съдиите вече се избират за срок от пет години, с възможност за преизбиране веднъж от международната конференция на МОТ. Правният статут на съдиите има все още има пропуски, в това число, правилата, при които съдиите биха могли да бъдат освобождавани от длъжност.

Концепцията за справедливост в практиката на АТ на МОТ е сериозно нарушена. Както в случая с Трибуналите на ООН, които не гарантират юридическа защита на една голяма група служители, преди всичко, консултанти и стажанти, подобна и ситуацията и с АТ на МОТ.

ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА МЕЖДУНАРОДНАТА ГРАЖДАНСКА СЛУЖБА

Административните трибунали се позовават преди всичко на административните актове за назначаване на служителите на международните организации, приложимите правила за персонала, общопризнатите принципи на международното административно право и прецедентното право. В международната практика често се използва термина „вътрешно право“ на международните организации, в който се включват конститутивните актове на съответните международна организация, решения, декларации и други актове на органите за вземане на решения, които засягат организацията и нейните международни служители. В този смисъл вътрешното право на международните организации представлява автономна юридическа система, която се отличава от класическото международно публично право.

Сред горепосочените източници на приложимо право особено внимание заслужава анализа на общопризнатите принципи на международната гражданска служба. Те включват принципите, които се прилагат при действието на всяка правна система, в това число интерпретирането на юридическите актове и факти; принципите за функциониране на Административните трибунали и справедливия съдебен процес. В коментар на АТ на Международния валутен фонд се подчертава, че редица общи принципи на международната гражданска служба са „така широко приети и добре установени в различните юридически системи, че те се разглеждат като общо приложими към всички решения на международните организации“⁴³. От друга страна, административната практика на организациите може, при определени обстоятелства, да бъде основа на юридически права и задължения. В тази връзка интерес представлява позицията, заета от

⁴³ *Commentary on the Statute of the Administrative Tribunal*, International Monitoring Fund. Вж. <https://www.imf.org/external/imfat/report.htm> (посетен на 1 август 2022 г.).

Световната Асоциация по международно право в доклада си от 2004 г., в който Административните трибунали се призовават да вземат под внимание решенията на тези органи за намаляване на риска от несъвместимо прецедентно право.

Националните правни системи поддържат строго определена йерархия на нормативните актове, на върха на която стои Конституцията на държавата, следвани от законите и подзаконовите нормативни актове. Важна особеност на нашата правна система е, че съгласно чл. 5, ал. 4 на Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната, като те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Не по този начин обаче стоят нещата с йерархията на нормите, които се прилагат от Административните трибунали на международните организации. Статутите както на АТ на МОТ, така и на Трибунала по споровете и Апелативния Трибунал на ООН не съдържат разпоредби, които да се позовават на приложимото от тях право и не прецизират йерархията между международното публично право и вътрешното право на международните организации.

Според чл. 38 (1) от Статута на Международния съд международните конвенции, международният обичай и общите принципи на правото са основни източници на международното право, докато съдебните решения и доктрината на най-квалифицираните автори от различните нации, като помощни средства за установяване на правните норми. Въпреки авторитетното позоваване на тези източници на международното право, Административните трибунали не са се позовавали на разпоредбите на чл. 38 (1)⁴⁴.

⁴⁴ **Kryvoi, Y.** The law by the international Administrative Tribunals: from autonomy to hierarchy. – The George Washington International Law Review. Vol. 47, 2015, p. 296.

Административният трибунал на МОТ обаче е имал повод по даден случай да подчертае, че определено право (правото на страната да участва в разглеждането на доказателства) на международен служител, извлечено от общ принцип на международното административно право, трябва да се уважава дори когато съществуват разпоредби, които му противоречат или пък когато такива разпоредби отсъстват⁴⁵. В свое съдебно решение от 1981 г. Административният трибунал на Световната банка подчертава, че има такива норми, които международните организации не би трябвало да нарушават като забраната на ретроактивното действие и дискриминацията⁴⁶.

ТЕНДЕНЦИИ В ОРГАНИЗАЦИЯТА И ПРАВОМОЩИЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ТРИБУНАЛИ НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Правна сила на съдебните решения на Административните Трибунали

Въпросът за задължителността на съдебните решения на Административните трибунали е свързан с изясняването на правната природа на тези органи. Международният съд на ООН е имал възможност да се произнесе чрез съвещателно мнение по това дали Общото събрание на ООН може да откаже изпълнението на съдебно решение на АТ на ООН. Съдът установява, че Трибуналят е независим съдебен орган, който постановява окончателни решения без обжалване в рамките на ограничените си правомощия, а не само като консултативен или подчинен орган. На тази основа неговите решения са обвързващи за Общото събрание на ООН⁴⁷. Международният съд на ООН достига

⁴⁵ ILO Administrative Tribunal. In re Ferrechia, Judgment No. 203, 14 May 1973.

⁴⁶ World Bank Administrative Tribunal. Louis de Merode v. World Bank, Decision No. 1, 5 June 1981.

⁴⁷ International Court of Justice. Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Tribunal, 13 July 1954, p. 53.

до същия извод и по отношение на АТ на МОТ в съвещателното си мнение от 1956 г. във връзка с жалби срещу ЮНЕСКО. Съдът подчертава ограничената юрисдикция на този Трибунал и го квалифицира като специален международен юридически орган⁴⁸.

В подкрепа на тезата за Административните трибунали като юридически органи могат да се приведат и други аргументи, в това число характеристика на приложимото право, съдебен състав на Трибуналите, а така също приетите съдебни решения със силата на присъдено нещо (*res judicata*).

Оправдан интерес предизвиква въпроса с обхвата на привилегиите и имунитетите на международните длъжности лица. Такива са например членовете на Комисията на ООН по международно право, участниците в редица комитети, комисии и други органи, в които те са избрани за определен период от време в лично качество, а не като представители на държавите, чиито граждани са те. Тези лица не са и международни служители, тъй като не участват в служебни правоотношения с международна организация на основата на индивидуални административни актове. Както разпоредбите на Раздел 22 от чл. VI от Конвенцията за привилегиите и имунитетите на ООН, така и съответните *travaux préparatoires* не уточняват същността, продължителността и мястото на провеждане на форумите с участието на тези високопоставени експерти с официална мисия. Практиката на ООН и другите международни организации показва обаче, че горепосочените лица са експерти с официална мисия по смисъла на горепосочения юридически инструмент. Международният съд на ООН предложи свое съвещателно мнение, според което експертите участващи в официална мисия имат дипломатически имунитет и привилегии през целия период на действие

⁴⁸ International Court of Justice. Judgments of the Administrative Tribunal of the International Labor Organization upon Complaints Made Against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1956, p. 97.

на съответната мисия, независимо дали се включва пътуване или не. Освен това се уточнява, че този имунитет и привилегии действат както по отношение на държавата, чийто гражданин е експертът, така и по отношение на държавата, в която тя или той живеят постоянно.

Право да ангажират АТ на МОТ имат междуправителствените организации и тези организации, които съгласно чл. II, параграф 5 от Устава на Трибунала отговарят на определени условия. На първо място, организациите трябва да са международни по отношение на техния членски състав, структура и сфера на дейност; второ, организациите не трябва да прилагат каквото и да е национално право по отношение на техния персонал, който се ползва със съдебен имунитет на основа на споразумението за седалище, сключено със държавата-домакин; трето, тези организации би трябвало да имат постоянни функции на международно равнище, както и според позицията на съответния управителен орган достатъчни гаранции за институционален капацитет за изпълнение на такива функции, а така също гаранции за спазване на решенията на Трибунала.

Оправдан е интересът към обхвата на дипломатическия имунитет и привилегии на МОТ поради факта, че значителна част от делата пред нейния Административен Трибунал засягат именно тази организация. Съгласно чл. 6 (1) на споразумението между Швейцария и МОТ, МОТ се ползва с абсолютен имунитет, тъй като имунитетът засяга „всяка форма на съдебен процес“, освен ако не е формално оттеглен. Такъв обхват на имунитета се намира в известно противоречие с разпоредбите от Устава на МОТ, който има правна природа на конститутивен акт, учредяващ междуправителствената организация, а така също на регулативен акт, уреждащ разпоредбите относно нейните цели и дейността ѝ. Чл. 40(1) от Устава на МОТ визира такъв обхват на имунитета и привилегиите, които са необходими за осъществяването на неговите цели.

За периода на съществуването си АТ на МОТ от 1927 г. до 2022 г. е издал 4 529 Решения, от които делът на пет международни организации е 55,9 %, като на Европейския патентен офис се падат 962 (21,1%), на СЗО – 531 (11,7%), МОТ – 388 (8,6%), ФАО – 381 (8,4%), ЮНЕСКО – 271 (6,0%)⁴⁹.

Някои предизвикателства пред АТ на МОТ

Някои практики на АТ на МОТ се отличават от най-добрите примери за защита на правата на човека в съответствие с действащото международно право.

- Неизползване на свидетелски показания, както и отсъствие на изслушвания на страните в открит процес. Свидетелите имат възможност да депозират декларации, но практиката на „кръстосания разпит“ не се използва.
- Не съществува инстанция за обжалване на взетите решения въз основа на съдебна грешка.
- Трибуналет формално не е включил прецедентното право сред приложимите юридически източници за разрешаване на споровете между международните служители и техните работодатели. Поради тази причина няма гаранции че разрешаването на подобни спорове ще приключат по аналогичен начин. Тази практика се отразява, разбира се, на надеждността на професионалната защита на международните служители.
- Независимостта на съдиите, участващи в съставите на Трибунала, е сериозно накърнена, като се има предвид механизма на назначаване на тези длъжностни лица. Подновяването на тригодишните им трудови договори е оставено на дискрецията на генералния директор на МОТ, а

⁴⁹ Посочените данни са достъпни на адрес <https://www.ilo.org/tribunal/lang-en/index.htm> (посетен на 1 август 2022 г.).

много често и ответник по редица дела, които се решават от същите тези съдии.

Съгласно чл. V от Статута на АТ на МОТ по своя преценка АТ може да реши или да откаже да проведе устно производство, включително по искане на страна в процеса. АТ решава във всеки случай дали устното производство пред него или част от него е публично или закрито. Чл. 11 и 12 от Правилата на АТ на МОТ визират случаите, когато Трибуналят разрешава изслушване на експерти и други свидетели, консултации с компетентен международен орган и експертно разследване, както и вземане на устни показания от свидетели. Въпреки тези разпоредби АТ на МОТ не е допускарал устно производство в последните години от своята работа.

Гореизложените практики нямат строго логично обяснение. Всъщност тези практики се проявяват в една или друга степен и в системите за обжалване, следвани от Административните Трибунали и на другите междуправителствени организации. Особено фрапантно е неспазването на международно признатите права на човека от ООН и МОТ по отношение на техните служители. А тези организации са депозитарии на основните юридически инструменти в тази област и *raison être* за тяхното създаване е насърчаването на спазването на правата на човека и основните свободи.

Интересни правни и етични проблеми поражда тенденцията от последно време за заявяване на интерес от някои междуправителствени организации, които са приели юрисдикцията на АТ на МОТ, да го напуснат.

Напоследък редица организации напускат юрисдикцията на АТ на МОТ: Те са: Междуправителствен съвет на страните износителки на мед (от 1992 г.); Международна служба за национални селскостопански изследвания (от 14 юли 2004 г.); Постоянен арбитражен съд (от 1 ноември 2016 г.); Център за развитие на предприятията (от 15 март 2017 г.); Световна мете-

орологична организация (от 31 октомври 2017 г.); Междуправителствена организация за международни железопътни превози (от 13 март 2018 г.); Агенция за международна търговска информация и сътрудничество (от 13 март 2018 г.); Технически център за селскостопанско и селско сътрудничество (от 30 октомври 2018 г.); Международен фонд за развитие на селското стопанство (от 31 март 2020 г.); Световен пощенски съюз (от 21 май 2021 г.). Световната метеорологична организация и Международния Фонд за аграрно развитие, които напуснаха АТ на МОТ и признаха юрисдикцията на Трибунала на ООН по споровете и Апелативния Трибунал на ООН.

Тенденцията за напускане на юрисдикцията на АТ на МОТ поради нарушения на основни права на човека може да се илюстрира чрез анализа на спазването на принципа за „разумния срок“ по отношение на делата, заведени от международни служители от Световната здравна организация (СЗО), в която се води дебат в последно време дали да продължи да се счита обвързана от юрисдикцията на този трибунал. На основата на изследване на юридическата практика на АТ на МОТ и Трибунала за спорове на ООН може да се достигне до следните резултати за средния брой работни дни между подаването на жалбите на международните служители до издаването на последните 100 съдебни решения от 2021 г. назад: 362 работни дни за практиката на Трибунала за спорове на ООН и 604 работни дни за АТ на МОТ за СЗО. Тенденцията в тази статистика е още по-убедителна, като се отчита и фактът, че горепосочените работни дни са разпределени, както следва: от 200 до 400 дни: 41% от жалбите са разглеждани от Трибунала за спорове на ООН и 11 % от АТ на МОТ за СЗО. Над 600 дни Трибуналят за спорове на ООН е отделил за 7% от споровете, докато АТ на МОТ се е занимавал с 48% от споровете, в които са ангажирани служители на СЗО⁵⁰.

⁵⁰ Анализът на юридическата практика на АТ на МОТ и Трибунала за спорове на ООН е направен на основа на данните на тези Трибунали, достъпни

ЕСПЧ е постановил редица решения, които дефинират аспектите на „разумния срок“ по отношение на правораздавателната дейност. Съдът нееднократно е постановявал, че „разумността“ на продължителността на съдебното производство трябва да се преценява в светлината на обстоятелствата по делото и по отношение на редица критерии: сложността на делото, поведението на жалбоподателя и официалните власти и какво лежи в основата на жалбата в спора. Така например в делото *S.Z. v. Bulgaria*⁵¹ ЕСПЧ е посочил, че значителната продължителност на съдебния процес не е оправдано от неговата сложност.

Уставът на АТ на МОТ претърпя определени промени, които са новост в нормативната регулация на международната гражданска служба. Тези промени въвеждат определени условия, които трябва да бъдат изпълнени за легитимното напускане на съответните международни организации от юрисдикцията на АТ на МОТ. На първо място, необходимо е официалната комуникация за едностранна отмяна да произхожда от същия орган, който е признал юрисдикцията на АТ на МОТ. Второ, обяснението на причините за оттеглянето трябва да съдържа и информация за механизма за разрешаване на административните спорове, който да замени АТ на МОТ. Трето, необходимо е представяне на всички детайли по проведените консултации с представителите на служителите по въпросите на отмяната. Четвърто, изричното задължение на организацията да изпълни изцяло и точно всички съдебни решения, които Трибуналет е постановил до ефективната дата на едностранната отмяна на юрисдикцията.

на техните официални страници: <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/orders.shtml> ; <https://www.ilo.org/tribunal/lang--en/index.htm>

(посетени на 1 август 2022 г.).

⁵¹ *S.Z. v. Bulgaria*, 3 March 2015.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процесуалната защита на международните служители е важен елемент от ефективността на международните организации. Нейното укрепване в съответствие с общопризнатите принципи и норми за защита на правата на човека е гаранция за успешното функциониране на тези организации.

Съществуващото противоречие между принципите за действието на юридическия имунитет на международните организации и техните служители и достъпа до правосъдие на тези служители може да се реши на основата на спазването на действащите юридически инструменти и преди всичко уважаването на общопризнатите права на човека. Няма съмнение, че работата на Административните трибунали на международните организации трябва да отговаря на най-високите стандарти за ефективност на справедливо решаване на трудовоправните искове на международните служители.

доц. д-р Тодор Кобуров*
Assoc. prof. Todor Koburov, PhD*

**ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ЗА
СИГУРНОСТ:
ЗАВРЪЩАНЕ КЪМ РЕАЛИЗМА**

**FOREIGN POLICY AND SECURITY POLICY:
BACK TO THE REALISM**

Ключови думи: *Международни отношения; външна политика; политика за сигурност; мирна политика; интердисциплинарни изследвания; изследване на развитието; устойчивост на държавата*

Резюме:

Въпросът как една държава води своята външна политика и свързаният с това въпрос за гарантиране на сигурността и устойчивостта на държавата в международните отношения не е нов проблем за научната общност, но той придоби особена актуалност след промените в международната обстановка, свързани с агресията на Русия срещу Украйна, започнала на 24.02.2022 г. Анализът на тази проблематика изисква както нов научен подход, така и сериозна дискусия, която да представи алтернативни решения и преосмисляне на някои досегашни стереотипи за гарантиране на мира и сигурността. На преден план придобива актуалност въпросът за нова външна политика и нова дипломация, особено за държави, които не са в състояние сами да гарантират своята сигурност. Актуалност придобива и въпросът за трансформацията и развитието на международните организации, както и за тяхната нова роля и място в системата на международните отношения. Авторът на настоящата студия си поставя скромната задача да предизвика дискусия по тези основни проблеми и да предложи някои идеи, касаещи българската перспектива за външна политика, сигурност и устойчивост на държавата.

* Институт за държавата и правото при Българската академия на науките.

* Institute for the State and the Law – Bulgarian Academy of Sciences.

Key words: *International relations; foreign policy; security policy; peace policy; interdisciplinary research; development research; state resilience*

Summary:

The question of how a state conducts its foreign policy and the related question of ensuring the security and stability of the state in international relations is not a new problem for the scientific community, but it has gained special relevance after the changes in the international situation related to Russia's aggression against Ukraine, which began on 24/02/2022. The analysis of this issue requires both a new scientific approach and a serious discussion that presents alternative solutions and rethinking some previous stereotypes for guaranteeing peace and security. In the foreground, the question of a new foreign policy and a new diplomacy is gaining relevance, especially for countries that are not able to guarantee their own security. The issue of the transformation and development of international organizations, as well as their new role and place in the system of international relations, is gaining relevance. The author of the present study sets himself the modest task of provoking a discussion on these basic problems and offering some ideas concerning the Bulgarian perspective on foreign policy, security and stability of the state.

*„Международната политика е като всяка политика –
борба за власт“*

ХАНС МОРГЕНТАУ

Предизвикателствата пред България в началото на XXI век и Новите реалности в света след агресията на Русия срещу Украйна от 24.02.2022 г. поставят на преден план въпроса за преосмислянето на принципни теоретични постулати за международните отношения, сигурността и външната политика на съвременната държава. На преден план излизат дискусиите за политическата ефективност на *войната*, осигуряването на мира, гарантирането на сигурността и устойчивостта на държавата и най-вече доколко е реалистичен сценарият, светът да се озове пред вратите на унищожителен *ядрен конфликт*.

Без да сме преодолели заплахите и последиците от разпространението на вируса, причиняващ Ковид-19, изследователите

на международните отношения, а и управляващият елит на европейско и световно ниво изведнъж се изправи пред нови, много по-сериозни, предизвикателства за мира и сигурността, които изискват намиране на бързи, адекватни, ефективни и дългосрочни решения за големия брой обществени, политически, социални и икономически проблеми.

В самата международна среда за сигурност настъпиха безпрецедентни динамични промени изискващи ново отношение и нов изследователски подход към такива категории, като категорията „война“, категорията „мир“, категорията „сигурност“ и категорията „устойчивост на държавата“.

На преден план отново започнаха да се завръщат тезите за „силовия характер“ и за „реализма“ при анализа на международните отношения. Започнаха да се дискутират идеите за „конвенционалните методи за сила“, за използването на „икономическата сила“, въпросите за „енергийната сигурност“, както и за използването на съвременните средства за комуникации при пропагандата и налагането на т.нар. „мека сила“¹.

Анализът на международните отношения винаги е изискувал един широк научен поглед и интердисциплинарен подход. „Международните отношения, в най-добрия случай са обект или дори особена форма на социални отношения, които биха могли да се развиват в толкова различни области, че покриват почти изцяло полето на социалните и хуманитарните науки“².

„Понякога е дори трудно да се прекара точна граница между вътрешната и външната политика. Може ли например да се разбере американската политика в Близкия Изток, ако не се вземат предвид някои вътрешнополитически критерии? Може ли да се изясни международната политика на Китай, без да се отчете историческото измерение? Може ли да се анализира политиката на Русия, като не се използва

¹ Вж. по този въпрос **Най, Джоузеф младши**. Бъдещето на силата. ВИ, 2013.

² Цит. по Бонифас, П. Съвременната геополитика. С., 2007, с. 14–15.

никакъв икономически критерий? Би могло да се посочат още примери, които ще ни отведат до заключението, че международните отношения трябва да заимстват от всички тези дисциплини, за да стане възможен напредъкът в опознаването на света.³

Ролята на дисциплини като „международните отношения“ всъщност е именно тази – да осигури няколко помощни средства за разбиране на външния свят.

„Външният свят дава отражение върху ежедневието и границата между националното и интернационалното все повече се заличава и е необходимо академичните международни отношения да се освободят от маргиналността си“.⁴

Представянето на някои теоретични въпроси трябва винаги да е в унисон с актуалните предизвикателства както пред Европа и света, така и пред самата България, още повече, когато голяма част от принципните постулати за международните отношения, външната политика, дипломацията и политиката за сигурност са поставени на остра дискусия и дори са на път да бъдат тотално отхвърлени⁵.

С навлизането на света в технологичната ера международната политика престана да бъде херметически затворен свят, в който шестват необезпокоявано единствено дипломатите-професионалисти. Това доведе до качествени изменения в предмета и в практиката на международната политика, при което традиционни средства, които бяха използвани досега като *преговори*, *международни конференции*, *налагане на икономическо ембарго*, *нанасянето на ограничени военни удари* съществено се компрометираха, за да не кажем, че тотално се провалиха в опитите за решаването на редица кризи и конфликти.

³ Пак там, с. 15.

⁴ Пак там, с. 15.

⁵ Вж. по този въпрос **Риардан, Ш.** Новата дипломация, превод от английски Петър Герасимов-Константинов. С., книгоиздателска къща Труд, 2015.

Устоите, върху които се основаваха международните отношения, традиционната външна политика и дипломацията от средата и края на XX век са сериозно подкопани и днес ние сме принудени да търсим нови начини, на научно и практическо равнище, за осъществяване на външнополитическата дейност, още повече в условията на революционаризиране на международните отношения от новите технологии и навлизането в Нова ера на кризи, конфликти и войни.

Съвременните средства за комуникация предоставиха на политическите лидери пряк достъп до информация и пряк път за представяне на техните политически послания, без да им е необходимо да разчитат на дипломатическо представителство.

Всички станахме свидетели днес как един съвременен държавен деец, който желае да бъде активен в международен план, би могъл с модерните средства за комуникация да си създаде мрежа от контакти и връзки, далеч по-широки от тази, която му осигурява един посланик, разчитащ на контактите лице в лице.

Международните отношения днес започнаха да се развиват на различни нива и вече не минават през един-единствен портал – този на дипломатическото представителство⁶.

Всички тези промени имаха своето отражение върху начините за осъществяване на външнополитическата дейност и т. нар. „публична дипломация“. Те поставят с особена актуалност и острота въпроса за намирането на баланс между *националната политика и националните интереси* и *международната политика и глобалните интереси*.

От тази гледна точка, когато се опитваме да разработваме и представим съвременна теоретична концепция, още от самото начало трябва да обърнем внимание на някои характерни *особености на научното изследване в областта на социалните и хуманитарните науки, а именно:*

1. Целта на всяко научно изследване е да представи тези и

⁶ Пак там, с. 13.

да достигне до изводи на базата на богата емпирична информация;

2. Изследването трябва да бъде представено експлицитно (ясно, категорично, отчетливо), кодифицирано и публично;

3. Тезите и изводите от едно социално изследване винаги остават несигурни и дискуссионни.

Какво е днес разбирането за държавата?

Ето един въпрос, на който всеки си мисли, че може да отговори. Така, както всеки мисли, че разбира от футбол и от политика. Ако поставим въпроса достатъчно сериозно, ще видим, че никой досега не е отговорил напълно задоволително.

Ако попитаме например един социолог какво е държавата, отговорът би бил приблизително следният: *Държавата е една строго определена и подразделена на социални групи общност от хора, която притежава силов апарат за защита на границите и правото си.*

Един юрист би отговорил вероятно по следния начин: *Държавата е правов ред.*

Юристите насочват своето внимание върху правната същност на държавата – съвкупността от правни норми, регламентиращи дейността на държавните институции. Социолозите напротив, обръщат внимание на обществените групи, обществените отношения и държавата като определен социален ред.

Ако се опитаме да преодолеем чисто юридическия и чисто социологическия подход към държавата, а защо не и чисто историческия подход към държавата, ние ще видим, че понятието държава има познавателна стойност само когато се отнася до *реалната държава.*

А съвременната реална държава е неразривно свързана с политиката.

Дискутирайки проблемите на държавата, авторитетни автори обръщат внимание върху две основни понятия – *легитимност*

и суверенитет. Проблемът с *легитимността* на държавната власт, на нейните институции, на изборите и назначените длъжностни лица, не е нов, но е съществен проблем пред политическия живот. В зависимост от конкретния случай, легитимността (т.е. законността) на властта се *оспорва или утвърждава*. *Оспорването* на легитимността на властта става обикновено по пътя на въоръжена борба. Има също така заговори, преврати, убийства на длъжностни лица и т.нар. узурпатори на властта, а също и организирана борба срещу тях. Революциите също са вид оспорване на легитимността на властта. С революция се установява нова власт по пътя на насилието. Много често *утвърждаването* на легитимността на властта също се прави с насилие.

Държавата е носител на висшата власт, на *суверенитета*. Това понятие е особено актуално за държавите от Източна Европа и бившия Съветски съюз, които продължават да са в процес на *утвърждаване на своята независимост и своя суверенитет* след падането на Берлинската стена от 1989 г.

Според *Самуел Джонсън суверенитетът* би могъл да бъде изследван в два аспекта:

Във *външен аспект* той означава независимост от каквато и да е правителствена власт извън границите на страната. Суверенитетът в този аспект се изразява в правото и властта да се сключват договори с други държави, да се обявява война, да се наказват посегателства срещу държавата. Проявление на този външен аспект е способността на държавата да участва в създаването и активно да участва в дейността на международните организации.

Във *вътрешен аспект* суверенитетът включва пълното право и реалната власт да се управлява територията и населението на държавата. Определянето на границите на върховната власт и суверенитета става чрез Конституцията. Конституцията провъзгласява и гарантира суверенитета на държавата, законовите и съдебно-наказателните мерки срещу каквито и да е опити да

се оспори върховенството на държавната власт, както и създаването на реална сила от институции и длъжностни лица, която да е в състояние *де факто* да елиминира всякакъв такъв опит. Съществените проблеми в това отношение обаче възникват, когато се насочим към актуални примери от съвременността и тогава на преден план излиза въпросът за ефективността на държавната власт, ефективността на нейните институции и длъжностни лица да се справят с актуалните проблеми.

Ралф Фелтъм в книгата си „Дипломатически наръчник“ дава следното определение за обхвата на суверенитета: „Териториалният суверенитет на държавата се простира върху земята в пределите на държавните граници и във въздушното пространство над нея... В случая с морските държави суверенитетът също се простира (с определени ограничения) върху вътрешните води и териториалното море...“⁷.

Кои са основните функции на модерната държава днес?

Ако се обърнем към някои класически автори, като Джон Кенет Гълбрайт например, ще видим, че, в съвременното социално устроено общество държавата трябва да играе ролята на изглаждащ и смекчаващ сътресенията фактор.⁸

От трийсетте години на ХХ век до наши дни особено актуален е въпросът за новата роля на държавата. През този период беше поставен на дискусия проблемът за т.нар. „държава на благоденствието“. Ангажиментите на държавата бяха насочени не само в областта на политическия ред и осигуряване на политическите права и свободи, но и към ръководството на икономическия живот и към разпределението на ресурси в социалната сфера. Целта на тези ангажименти е с помощта на държавата да се смекчат крайностите на икономическия цикъл (характерни преди всичко с неимоверно висока безработица)

⁷ Фелтъм, Р. Дж. Дипломатически наръчник. С., 1995, с. 188.

⁸ Вж. Гълбрайт, Дж. К. Анатомия на властта. С., 1993.

и да се осигури икономически и социален ред. Тези идеи бяха свързани с името на *американския президент Франклин Делано Рузвелт* и неговата политика на „*Нов курс*“.

Днес отново сме изправени пред подобни проблеми и предизвикателства, затова *Гълбрайт* обръща внимание, че в този нов свят, където терминът „капитализъм“ вече не е удачно да се употребява, защото е загубил своето значение, в смисъла от края на XIX и началото на XX век, действа *много точна комбинация между пазарни стимули и държавни регулатори на икономическия и политическия живот*. В този смисъл функциите на държавата могат да се сведат до следните:

1. *Функции по конституиране на социално-икономическата среда, в която членовете на обществото могат да проявяват своите интереси;*

2. *Функции по конституиране на политическия ред, който гарантира суверенитета на отделния гражданин;*

3. *Функции, позволяващи осъществяването на контрол на обществото върху всички политически институции;*

4. *Функции, гарантиращи съществуването на държавата успоредно с останалите държави. Именно в тази група функции намират място външните отношения на държавата, нейното поведение в международната среда. Част от тези функции включват сключването на договори и влизането в международни обединения като коалиции, съюзи и организации.*

Посочените функции дават основание да се твърди, че държавата като политическа организация на обществото е не просто елемент на системата на властта в обществото, а е *елемент за самопознанието на обществото и осигуряването на развитието на процесите вътре в него*.

Що се касае до принципите на *съвременната държава на благоденствието*, повечето автори ги свеждат до следните:

1. *Всеки човек в обществото има право на жизнен минимум;*

2. *Държавата на благоденствието трябва да води политика на икономическа стабилност, като се стреми да предотврати сътресенията и кризите;*

3. *Една от висшите цели на социалната политика на държавата е пълната заетост.*

Анализирайки поуките от промените в Източна Европа, Гълбрайт категорично свързва перспективите на съвременната демокрация и развитието на държавата с *концепцията за благоденствието*. Според него днес главните критерии за компетентност на всяко едно правителство са:

- *предотвратяването на масовата безработица;*
- *осигуряването на икономически растеж;*
- *повишаване на жизненото равнище на населението.*

Държава и политика

Както вече бе отбелязано, връзката между държавата и политиката не е случайна – това са две категории, които са иманентно свързани. За да стигнем до големите въпроси на международната политика, международните отношения, външната политика и ролята на международните организации, не можем да избягаме от някои необходими теоретични бележки в областта на политиката.

Политиката е неизбежен факт в човешкото битие. Дали желаем или не, дали това ни харесва или не, но всеки от нас е въввлечен в някакъв вид политически отношения. Дори и самите ние да не искаме да се занимаваме с политика, то тя се занимава с нас.

И до днес няма единно мнение относно възможностите да се изучава политиката с научни методи. Мненията по този въпрос варират от краен негативизъм, до не по-малко краен оптимизъм. Съществуват мнения, че политиката не е сериозна наука, че тя продължава да търси своята идентичност, че няма работа с общи закони, та дори и такива като мнението на френския учен

Морис Дюверже, че тя може да разобличи лъжата, но нищо повече.

„Разбира се, всеки може да осмисли някак политиката; но тя е изключително сложно нещо, навярно едно от най-сложните неща, с които се сблъсква човек. Ако не притежаваме уменията да се справяме със сложностите на политиката, има опасност драстично да я опростим. Честно казано, мисля, че повечето хора прекалено я опростяват.“⁹

В някои случаи известно опростяване е неизбежно и един опит за аналитично представяне на политическата проблематика, като въведение към изучаването на международните отношения и външната политика също опростява политическата сложност – но надяваме се не съвсем.

В някои изследвания се прави разлика между *социология на политиката, теория на политиката, наука за политиката и политология*, в други – те са синоними. Не би могло да се каже, че това разноезичие е преодоляно и от съвременните изследователи.

Разнообразието на мненията впечатлява. Но то съдържа възможност за известно недоразумение, което трябва да бъде избегнато още от самото начало. За това е необходимо едно *предварително уточнение*.

Дали една научна дисциплина е оформена според изискванията на общоприетите стандарти на академическите или университетските науки: предмет, метод, основни понятия, изследователски техники и т.н., *това е един въпрос*, чийто отговор не може да предreshава отговора на *другия важен въпрос*, дали има научни изследвания, познания, теории, възгледи за дадена сфера на обществения живот, от които човечеството в една или друга степен се ръководи в своята практическа дейност¹⁰.

Затова, опитвайки се да дефинират понятието *политика*, повечето автори използват релацията на това понятие с *държа-*

⁹ Дал, Р. Съвременният политически анализ. С., 1996, с. 9.

¹⁰ Вж. Семов, М. Политиката – теория и история. С., 1984.

вата, властта, управлението, влиянието, господството и контрола.

Търсенето на адекватна дефиниция обикновено започва с етимологията на думата „политика“, която има гръцки произход. На български език се превежда като – *това, което се отнася за държавата*. Прието е да се смята, че действителният произход на това понятие води началото си от *града-държава* – *полис* в Древна Гърция. Някои автори смятат, че това понятие означава *участие в държавните дела*, други свързват политиката с *ръководство на държавата*, а трети обозначават с това понятие *самите дейности на държавата*.

Как да различаваме политическите аспекти на човешкото общество от другите му аспекти? Кое ни дава основание да говорим за политиката като една своеобразна сфера, различаваща се например от икономическата сфера?

Макар че между изследователите на политиката никога не е имало пълно съгласие по тези въпроси, така както никога не е имало съгласие между политиците за пътя на държавното развитие, ще се опитаме да синтезираме някои общи принципи и закони на политиката.

Връзката между *политиката и държавата* се потвърждава не само от теорията и практиката на древните народи от античността, но и от цялото последващо развитие на човешкото общество.

В изданието по политически науки на немската изследователка *Иринг Фетчер*¹¹ се дефинират *четири области*, които определят предмета на политологията:

Първата област разглежда въпроса за *властта* (т.е. разглежда се властно-аналитичния аспект на политологията);

Втората област разглежда въпроса за механизмите и функциите на един *политически ред*, както и за *неговия потенциал*.

¹¹ Вж. **Fetscher, I.** Politikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg, 1990

циал за генериране на стабилност или промяна (институционален и политико-обществен аспект);

Третата област разглежда свързания с институционалните школи и политическата социология въпрос за *значението (смисъла) на политическите институции* (политико-телеологичен аспект);

Четвъртата област разглежда възможностите за *реализирането на политическите проекти* (еманципационно-утопичен аспект).

На основата на това разделяне *обектът на политологията* може да бъде определен като:

(1) *Борба за власт* (още от автори като Тукидид през Макиавели до Макс Вебер и Карл Шмидт). Проблемът за *властта* бе поставен в центъра на политическите изследвания още от началото на XVI век. Тя беше централна категория така, както преди това в миналото, и то за дълъг период от време, политическите теории се занимаваха с проблема за *справедливостта*, т.е. те се опитваха да намерят най-доброто разделение на властта;

(2) *Определен политически ред със съответни политически институции и социални движения* (с автор Токвил); но и като

(3) *Нормативно ориентиран към осъществяването на общественото благо „добър ред“* (от Аристотел до Йоахим Риттер и Лео Штраус); или като

(4) *Голяма историческа крайна цел заедно със стратегическите планове и тактическите стъпки за нейното реализиране* (Карл Маркс и Фридрих Енгелс и техните ученици и наследници).

В класическия учебник по политически науки, съставител на който е германският професор *Херффрид Мюнклер*, Политическата наука е представена в *3 основни части*:

I част: История, актуално състояние и методи на политическата наука;

II част: Поддисциплини на политическата наука, в която влизат: дисциплините:

- „международни отношения“;
- „история на политическите идеи“;
- „нормативна/икономическа политическа теория“;
- „сравнителна политология“;
- „вътрешна политика“;
- „политическа социология“ и
- „политическа култура“¹²

и

III част: Практика на политическата наука, в която влизат 3 основни глави:

1. Политологът – повече от една професия;

2. Да се работи с научни средства;

3. Индекс на политическата наука – където много подробно са разгледани портали и линкове по политически науки, изследователски институти и възможности за научна работа, политически съюзи и професионални организации на политолози, архиви и база данни, както и подробен списък на списания по политически науки.

В рамките пък на дисциплината „международни отношения“ са структурирани

3 основни поддисциплини:

външна политика и политика за сигурност (тези две категории в научна традиция винаги се разглеждат заедно – б. а. – Т. К.); изследвания за развитието; международни организации.

Подобна изходна схематична представа е особено необходима, за да ни покаже точното място и ролята на дисциплината „международни отношения“ в системата на науката.

В капиталния си труд, посветен на *държавата, управлението и политиката*, Карл Дойч¹³ обръща внимание на това, че ние

¹² **Muenkler, H.** (Hg.). Politikwissenschaft Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

¹³ Вж. **Deutsch, Karl W.** Staat, Regierung, Politik. Eine Einfuehrung in die

не сме запознати с пълния мащаб на влиянието, което оказва политиката върху нас.

Дори и днес в съвременността ние се сблъскваме с много проблеми, които по-рано нямаха никаква пряка връзка с политиката. Търсим решения, които в предишни времена или въобще не бяха необходими да се вземат, или автоматично бяха превърляни на правителството, а много често и към частни лица. Днес подобни проблеми трябва да бъдат поети от публичните институции и от всички нас, които участваме в политическия процес. Независимо от това дали желаем или не.

Политиката, в смисъла представян от Карл Дойч, означава, намирането на решения по пътя на общественото търсене, в противовес на личните решения на отделните граждани и на решенията в икономиката. Съвкупността на всички решения, които трябва да се вземат по пътя на публичното обсъждане, образува т.нар. ОБЩЕСТВЕН СЕКТОР на една страна или на едно общество. И във времето ние наблюдаваме, че този обществен сектор, непрекъснато се разширява¹⁴.

Ние виждаме, че държавните и политическите решения влияят върху всички области на живота, включително и по въпросите на нашето здраве, да не говорим за въпросите, касаещи мира и войната, сигурността, екологичната среда. *От политическите решения зависи дали държавите ще живеят в мир, или ще воюват помежду си.* Светът днес допълнително се е политизирал и от възникването на много нови държави. Нека да си спомним, че през XIX век е имало едва 50 суверенни държави, а днес всеки от нас може да види в интернет колко са държавите-членки на ООН например.

Светът днес е една *неделима общност*, той е изключително взаимозависим – кризисната ситуация и конфликт в дадена

Wissenschaft der vergleichenden Politik. Rombach+Co GmbH, Druck- und Verlagshaus, Freiburg. 1976.

¹⁴ Вж. пак там, с. I и II.

държава, разпространението на една епидемия, а дори и изригването на един вулкан са все красноречиви примери за това колко взаимозависим е светът днес и как ефектът на доминото за разпространение на проблемите е валиден във висока степен.

Констатациите на Карл Дойч са актуални днес особено когато отбелязва, че ако нашата цивилизация и голяма част от човечеството бъде унищожена през следващите години, причината за това няма да бъде чума или епидемия, а ще бъде политиката, която се е превърнала буквално във въпрос на живот и смърт.

Политиката означава вземане на решения по пътя на обществената дискусия, а щом стигаме до въпроса за решенията – това означава, че стигаме до въпросите на *управлението на държавата*.

И в тази връзка нещата стават особено интересни, защото въпросите започват да надвишават отговорите и те са свързани със *сферите/областите на политиката*:

Каква е същността на политиката? Какво представлява политическият свят, как политиката се свързва с управлението на държавата. Кои са основните интереси и ценности, защо обръщаме внимание на легитимността и суверинитета, как да подобрим гражданската чуваемост и гражданското съзнание *За участие* в политическия процес. Трябва ли да допускаме някой да се учи в политиката или да допускаме тези, които вече са се научили и доказали в обществения и в политическия живот. Единна ли е политиката. Единна ли е държавата – ако да, *ЗАЩО* и ако не – в каква степен тя е разединена;

За какво става въпрос в политиката? Ясно е и на всеки трябва да му стане ясно, както ни учеше проф. Минчо Семов, че в политиката *става въпрос за ВЛАСТТА*. *Основният въпрос в политиката е въпросът за властта*. Но заедно с това изникват и въпросите за средствата, начините и целите на тези, които искат да упражняват властта. На преден план излизат и други

ценности в политиката: въпросът за морала и почитеността, за добросъвестността, богатството, здравето, образованието, професионалната квалификация;

Кои са участниците/актьорите в политическия процес? Тук идват въпросите за елита в една държава и неговите нива, както и за осигуряването на един **НОРМАЛЕН политически процес**. Как се осигурява плурализма и синхронизирането на различните интереси. Какво е значението на политическите партии – сега все модерно става участието на граждански движения в политическия процес, всеки започва да бяга от думата **ПАРТИИ**. Докъде ще стигне този процес;

Каква е съвременната държава и каква трябва да бъде? Тук навлизаме в сложната сфера за това как трябва да изглежда и как да функционира една национална държава. Но ако тя е многонационална, ако е била колониална, ако в дълъг исторически период е съществувала като империя. Тогава как да подхождаме към нея, към нейната политика.

Да не забравяме и въпроса за политическата общност! Кои са аспектите на политическата общност – трябва ли да следваме класическите модели или да търсим нови хоризонти.

Въпросът за СИСТЕМАТА на политиката. Кои са компонентите на тази система. Трябва ли да я разглеждаме като система. Какво е отношението между системата и индивида. Кои са самоподдържащите и дезинтеграционните фактори на една политическа система. Как тя се вписва в цялостната обществена система;

Процесът на управление на държавата и ролята на управляващия апарат. Въпросът за администрацията и бюрокрацията. Въпросът за съветниците на управляващите. Не на последно място въпросът за отговорността. Кой носи отговорност за всичко, което става в една държава. Кои са основните сфери, които трябва да се управляват, доколко управлението да навлиза в сфери като икономиката, образованието, здравеопаз-

ването, екологията. Как да се намери баланс между държавната намеса и свободата на частна инициатива. Доколко са гарантирани правата на човека. Как да оценим дали едно управление е *ЕФЕКТИВНО*.

И представете си – цялата тази МЕТОДОЛОГИЯ и всички тези въпроси – как да ги приложим при анализа на дадена конкретна държава, а след това към даден регион и т.н.

Външна политика и вътрешна политика

В научното пространство има множество дефиниции за външната политика. Опит за тяхното схематично представяне прави Владимир Чуков в книгата си „Външна политика и идеи“¹⁵. Той представя следните определения:

„Националната външна политика има за цел да избегне конфликтите и разшири полето за сътрудничество“, Ж.П. Камат;

„Външната политика е система от дейности, осъществени от отделните народи с цел да променят поведението на другите народи и да го приблизят до своята собствена дейност в контекста на международната обстановка“, Жорж Моделски;

„Външната политика е израз на решенията и действията, които са значими в контекста на двустранните отношения“, Джозеф Франкел;

„Външната политика е израз на висша дипломация, разглеждана като средство на политическите връзки между отделните държави в контекста на международната сигурност и принципите на международните отношения. Тя съответства на националните интереси с оглед поддържане на добри отношения с другите правителства и зачитане на международните договорености“, Уилям Уолъс;

„Външната политика е действие за намиране на баланс

¹⁵ Вж. Чуков, Вл. Външна политика и идеи. С., Парадигма, 1999, с. 23–24.

между външните задължения на една държава и силата, необходима за реализиране на тези задължения“, Уолтър Липман;

Под „задължения“ авторът на последното определение може би има предвид „интереси“ и „отношения“ с всички актьори на международната сцена, които се намират извън националните граници на държавата. Що се касае до „силата“ – тя винаги се свързва с военната мощ, икономическия потенциал, природните и човешките ресурси, с които една държава разполага.

От тези изходни предпоставки стигаме отново до релацията на външната политика с международните отношения и до техните многобройни аспекти (*политически, икономически, социални, религиозни, културни, правни и т.н.*), а защо не и до релацията с понятието „многовекторност“ или *множество от вектори* с различно съдържание, които определят и насочват външната политика.

Стигаме и до релацията на *външната политика с международната политика*, с *международната сигурност*, а оттам и до спазването и прилагането на международните договорености, т.е. не би трябвало да пренебрегваме и релацията на *външната политика с международното право*.

Трябва да признаем, че не само от теоретична гледна точка, но и от чисто логическа гледна точка *външната политика винаги се свързва с определена държава – тя винаги е национално оцветена и затова говорим за външна политика на САЩ, външна политика на Русия, външна политика на Германия* и т.н. Всяка една държава има свой собствен подход и национални специфики в провеждането на външната политика, своя собствена стратегия и тактика, както и свои интереси, които можем да проследим в историческата динамика, а оттам да набележим и основни *тенденции, фактори и актьори*, които влияят в този процес.

Връзката между външната политика и вътрешната политика би следвало да се изучава и анализира в един по-широк кон-

текст. Отношенията между тези две сфери са така взаимосвързани, както държавата и политиката.

Владимир Чуков обръща внимание на *няколко специфични елемента от взаимовръзката и взаимозависимостта* между външната политика и вътрешната политика¹⁶:

Външната политика е много важна за вътрешната политика в многонационалните държави;

Външната политика се явява източник за поставяне и набелязване на акценти във вътрешната политика;

Външната политика може да служи и като средство за разрешаване на чисто вътрешнополитически проблеми;

Вътрешната политика се влияе от нуждите на външната политика;

От своя страна, външната политика, успешна или неуспешна винаги има вътрешнополитически измерения и последици.

Върху иманентната връзка между външната и вътрешната политика обръщат внимание много изследователи особено тези, които са имали и практически ангажменти на полето на дипломацията. Пример за такъв автор е Джордж Кенън¹⁷, който е представител на т.нар. „Реалистична школа“ в международните отношения и се сочи като класически автор, свързан с изследванията, посветени на Русия.

Темата Русия е особено актуална във връзка с войната в Украйна, затова е необходимо да се спрем на някои проблеми в контекста на отношенията:

външна политика – вътрешна политика

¹⁶ Вж. **Чуков, Вл.** Външна политика и идеи, С., Парадигма, 1999, с. 47–49. Той представя много подробно идеите на **Kamath, P. M.** Foreign Policy – Making and International Politics, Sangam books, London, 1990.

¹⁷ Вж. **Кенън, G.** Soviet-American Relations, 1917-1920, London, Faber&Faber, 1958. Вж. от същия автор и книгите: Russia, the Atom and the West, London, Oxford University Press, 1958; Soviet Foreign Policy, 1917-1941, Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1960; The Nuclear Delusion: Soviet-American Relations in the Atomic Age, New York, Pantheon Books, 1982.

Руският политически деятел, бивш премиер и външен министър и академик на Руската академия на науките, Евгений Примаков обръща внимание на този проблем, като споделя, че „без активна външна политика Русия трудно би могла, ако изобщо би могла, да извършива кардинални вътрешни преобразувания и да запази своята териториална цялост. На нея далеч не ѝ е безразлично по какъв начин и в качеството си на каква ще влезе в световното стопанство – като дискриминиран суровинен придатък или като равноправен участник. В много отношения същото се отнася и за функцията на външната политика“¹⁸.

Става въпрос за 90-те години на ХХ век, когато след рухването на комунистическите режими Русия започна да търси една нова политическа идентичност, която да преодолее рефлексите от миналото – на „суперсила“ – характерни със стремеж да се участва във всички международни процеси, често с цената на непосилно напрежение за вътрешните ресурси на страната. Ръководните кръгове в Русия осъзнават в края на ХХ век, че подобен външнополитически подход, при който тя се стреми на всяка цена да поддържа положението си на „суперсила“ с колосални разходи за въоръжаване и изтощаване на вътрешните ресурси, няма особени изгледи за успех, при положение че във вътрешнополитически план има множество нерешени проблеми.

Затова стратегите на новата външнополитическа доктрина на Русия се преориентират към провеждането на външна политика, която „да обслужва“ преди всичко *жизнените интереси на вътрешното развитие*¹⁹.

А именно:

- *гарантиране на надеждна сигурност;*
- *постигане на стабилен икономически растеж;*

¹⁸ **Примаков, Ев. М.** Россия в мировой политике. – Год планеты – М., 1998, с. 52.

¹⁹ Вж. **Иванов, Иг.** Новата дипломатия на Русия. С., 2003, с. 25–30.

- повишаване на жизненото равнище на населението;
- укрепване на целостта на страната и т.н.

През този период от края на ХХ и началото на ХХІ век започва да се налага и един *важен аспект от външнополитическата концепция на Русия*, който може да ни послужи за отправна точка при съвременните анализи на проблемите в международната политика.

Според него постепенно се налага концепцията, че *основен критерий за ефективността на външната политика, е защитата на правата и интересите на гражданите на Русия, където и да се намират и да живеят те*. Като става въпрос, на първо място, за гарантиране на правата на милионите руски граждани, които живеят в пространството на бившия Съветски съюз. Този критерий се превръща в принцип, който е закрепен в специален закон за *„Държавната политика на Руската федерация и за отношенията със съотечествениците в чужбина“*, приет през 1992 г., а с идването на власт на Владимир Путин постепенно бе претворен и в практически външнополитически стъпки, включително анексията на Крим (2014) и започналата военна агресия срещу Украйна от 24.02.2022 г.

Анализирайки проблемите за взаимодействието между външната и вътрешната политика и използвайки актуалната *тема Русия*, трябва да вникнем и отделим внимание на въпроса за *методологията според разбиранията на руските изследователи*:

„Съвременната методология за изучаване на външнополитическата история обхваща широк спектър от събития и явления, има комплексен подход и изхожда от факта, че външната политика на страната ни (има се предвид Русия – б. а., Т. К.) и нейният държавен механизъм функционират в рамките на две социално-икономически и политически системи: вътрешнодържавната, където външната политика предимно се формира, и междудържавната, където тя се реализира. За-

това при изучаване на външната политика трябва да се имат предвид политическите и социално-икономическите основи на държавната политика, общественно-политическият строй на страната, географското и демографското ѝ положение, промишленият и военният ѝ потенциал, културното равнище и националното самосъзнание, политическият манталитет на управляващите кръгове и населението ѝ, историческите особености и традициите ѝ във взаимоотношенията с околния свят и прочие²⁰.

Продължавайки с анализа на отношенията по релацията външна – вътрешна политика, правят впечатление и различията в протичането на този процес.

Във външнополитическия процес основна роля играе Изпълнителната власт. Правителството и МВнР, разбира се, се съобразяват със законодателния орган – Парламента, който също има права и отговорности във външната политика, но в крайна сметка – самото провеждане на външната политика е поверено на Изпълнителната власт и на неговите основни институции.

Това има някои логически основания – например Изпълнителната власт с целия апарат от дипломатически представителства в рамките на МВнР, както и с другите министерства, държавни агенции и служби, включително и служби за сигурност, разполагат с много по-широка мрежа за набиране на външнополитическа информация, която на всичкото отгоре в голямата си степен е и засекретена.

Т.е. процесът на взаимодействие и взаимовръзка между външната и вътрешната политика трябва да се разглежда като една диалектическа връзка, в която могат да се наблюдават и дисонанси, и различия, включително и противоречия, а понякога и открити парадокси, при които една тема се интерпрети-

²⁰ История внешней политики России, конец XIX – начало XX века. М., 1997, с. 5.

ра по определен начин във вътрешнополитически план, а при външнополитическите взаимоотношения приоритет в интерпретацията имат съвсем други неща.

Този парадокс се получава, тъй като вътрешната политика е в рамките на държавните граници, тя касае националния суверенитет, докато външната политика се провежда извън тези граници. Тук в този контекст особено важна изпъква ролята на средствата за масова информация, но този аспект не е обект на настоящия анализ. Разбира се, когато говорим за релацията *външна – вътрешна политика*, разбираме много добре и цялата условност на подобни разсъждения.

Те имат и своите особености, касаещи дадена държава, но може да се правят изводи и за общия случай – например при участие на дадена страна в мащабен военен конфликт, като например *войната на САЩ с Виетнам, съветската инвазия в Афганистан, а и съвременната война в Украйна* – това са примери, при които външната политика е оказала и оказва огромно въздействие върху вътрешнополитическата обстановка в страната и е предпоставка за наличието на сериозни проблеми пред вътрешнополитическото развитие.

Фактори за влияние върху външната политика

„Историята дава на владетелите примери за управление, на поданиците – за подчинение, на войните – за мъжество, на съдиите – за правосъдие, на младите – за разумна старост, на старите – особена увереност при даването на съвети, всекиму – незлобливо веселие, свързано с неизмерима полза“

Михаил Василиевич Ломоносов

В научната литература се отделя сериозно внимание на източниците и факторите за влияние върху външната политика.

Освен за „източници“, се говори и за „детирминанти“ и „фактори“, като се влага едно и също значение и за трите категории.

Класификацията на източниците дава възможност за по-голяма светлина при изясняването на теоретичната материя – подобна класификация, разбира се, не може да бъде универсална, а е по-скоро условна, като трябва да се обърне внимание на:

- *продължителността на действието на отделните фактори*, както и
- *на силата на влияние* на тези фактори.

Продължавайки с условността на анализа, ще видим, че много често авторите-теоретици говорят също така за:

- *външни фактори* за влияние и за
- *вътрешни фактори*.

Изясняването на този въпрос всъщност е свързано с въпроса за *познанието, за неговите исторически закономерности, за търсенето и утвърждаването на истината, за всички аспекти на историческия процес*.

Знанието е необходимо не за да изразим своето пристрастие или гняв, не за да избягаме от настоящето, а за да се опитаме да *формиране съзнание за критично мислене и критично обяснение на съвременните събития*, както и за да създадем *добра база за прогнозиране на бъдещето*.

Ако се опитаме да анализираме обективния ход на *руската история например*, ще видим, че върху нейното развитие са оказали влияние *природата на страната, природата и особеностите на народите, които я населяват, както и ходът на външните събития*²¹. Тук става въпрос за целия сложен комплекс от еволюционни закономерности, свързани с *географското положение, природата и климата, с размерите на територията и населението, с различните народности, които населяват тази*

²¹ Вж. по този въпрос подхода на авторския колектив **Орлов, А.С., Георгиев, В.А., Георгиева, Н.Г., Сивохина, Т.А.**, История на Русия от най-древни времена до наши дни, С., книгоиздателска къща Труд, 2002.

страна, техните икономически, социални, етнически и дори религиозни особености и не на последно място на външните фактори, свързани с развитието на международните отношения в съседство и в света като цяло.

Логично е да започнем с първия и основен фактор:

1. *Географското положение* на една държава. Особенности на нейния климат, релеф и природни дадености. Разсъжденията и анализите за този първи източник датират още от древността и са свързани с имената на *Аристотел* и *Цицерон*. През Средновековието на този фактор обръщат внимание мислителите като *Томас Мор* и *Жан Боден*, както и *Шарл Монтезкьо* в класическия труд „*За духа на законите*“. Този фактор е от първостепенно значение, тъй като оказва влияние върху всички останали сфери на държавното и обществено развитие на една страна – има значение дали тя е с излаз на море или е „вътрешна държава“. Има значение дали е в Европа, Африка, или в Азия, или в Северна, Южна или Латинска Америка;

2. *Големината на територията на една държава*. В този смисъл говорим за „Велики сили“, „Регионални или средни/сили“ и т. нар. „малки държави“. На този въпрос ще се спрем по-подробно в изложението, а тук само ще маркираме параграфите;

3. *Икономическият потенциал* на дадена държава. Анализът на този фактор е свързан и с отношенията *икономика-политика* и въпросите на *прехода/транзицията* към нови форми на организация както на икономиката, така и на политиката – особено когато говорим за държавите от региона на Източна Европа например.

4. *Особености на социално-политическото развитие*. Това е значим източник и фактор за външната политика, чието познание ще ни даде представа за това доколко една държава се придържа към традиционни нрави и обичаи, доколко следва приемственост във външната си политика. *Дали е войнствено или*

пацифистично настроена, дали е била дълго време под чуждо управление или нейната държавна традиция е била/не е била прекъсвана във времето.

5. *Особености на конституционното и държавно устройство.* Този фактор е иманентно свързан и с гореизброените. Важно е да се вид кой е *Центърът на властта*, в коя политическа и държавна институция е съсредоточена властта – дали тази държава е *конституционна монархия, или република* – ако е република – дали е президентска република и т.н. Българският автор *Владимир Чуков* обръща внимание например, че в Конституцията на България от 1991 г. има някои „*неясноти и луфтове*“ по отношение на *механизма на осъществяване на външнополитическите функции на страната*²². Като цяло обаче авторът споделя, че централна роля при осъществяване на външната политика на България има *Изпълнителната власт*.

6. *Военен потенциал – традиции и особености в тази област на конкретната страна.* На този фактор може да се спрем дълго и пространно – и това струва ми се е особено актуално, ако говорим за външната политика на България.

7. *Външни фактори.* Анализът на този източник за влияние върху външната политика е свързан с цялостното развитие на международните отношения в даден исторически период. Тук особено място заемат *войните, които човечеството е преживяло – техните причини, генезис и последици*. Анализът на външните фактори може да бъде разглеждан не само в историческа перспектива, но и с оглед на глобалните процеси на изменение в технологичните, информационните и дори климатичните промени.

Както отбелязва проф. *Пламен Пантев* в книгата си „*Центрове на силата в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век*“:

„*Международните отношения са като игра на карти, чиито правила се променят постоянно и тяхното изясняване е ос-*

²² Вж. **Чуков, Вл.** Външна политика и идеи. С., Парадигма, 1999, с. 42.

тавено на самите играчи. Най-доброто, което те могат да направят, е да се опитват да имат относително ясна представа за какво може да послужи всяка от картите в ръката им във всеки един момент. Такава представа може да бъде придобита в значителна степен посредством преглед на актуалните отговори на въпроса „Какво можем да разбираме под „сила“ в международните отношения?“²³.

Когато анализираме въпроса за източниците и факторите за влияние върху външната политика, логично възниква и въпросът за това каква да бъде политиката за сигурност на малката държава и кои са критериите за класификацията на една държава като „малка“. Тук възниква въпросът и дали може да класифицираме България като малка страна.

На тази проблематика обръщат внимание автори още от края на Първата световна война, занимавайки се с проблема за оцеляването на малките страни в международните отношения чрез налагането на концепцията за неутралитета например, а и в по-късни времена, особено след края на Студената война, когато възникнаха много нови държави.

Изследователската амбиция е провокирана от въпросите за „обяснителните фактори“ на концепцията за сигурността на малките държави. Търсят се отговори за това каква да бъде политиката за сигурност, какво да бъде взаимодействието между „малките“ и „големите“ страни, между малките страни и регионалните и световните организации за сигурност, кои са най-подходящите стратегии за оцеляване на малките страни и т.н.²⁴

Проф. Пламен Пантев прави опит за теоретични обобщения и оценки, които бихме могли да представим накратко:

²³ **Пантев, П.** Центрове на сила в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век. Концепция, съставителство и редакция: Пламен Пантев. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 46.

²⁴ Вж. Пак там, с. 48.

„Въпросът за политиката на малките страни и тяхната сигурност е част от теоретичната проблематика за силата, съюзите и интеграцията в международните отношения, изследванията по сигурността, морфологията, структурата, функционирането и управлението на системата на международните отношения“²⁵. Все въпроси, които са от особена актуалност и днес.

При анализа на тази проблематика се предлага на първо място количествен ограничител за това коя държава може да се нарече малка – например да има население до 15 милиона души²⁶.

Други количествени ограничители в сравнителен план с големите държави са следните:

- военен персонал (12:1 в полза на великите държави);
- военни разходи (23:1 в полза на великите държави);
- консумация на енергия (16:1 в полза на великите държави);
- производство на желязо и стомана (14:1 в полза на великите държави);
- население (6:1 в полза на великите държави);
- градско население (8:1 в полза на великите държави).

Следва оценката, че малките страни са тези, които имат толкова ограничени дипломатически и материални ресурси, че тяхното ръководство се фокусира главно върху запазването на териториалния интегритет, а не към преследването на глобални цели.

Съществуват и теоретични опити, които отново се фокусират към гореизложените фактори като географското разположение и площ, брой на населението, Брутния вътрешен продукт,

²⁵ Пак там, с . 48.

²⁶ Пламен Пантев цитира изследвания на David Vital, Helmut Kramer, Arno Waschkuhn, Volker Krause, J. David Singer, Michael W. Mosser, Olaf Knudsen, Robert L. Rothstein, Robert O. Kehane и др.

който една държава произвежда. Тук се обръща внимание и на въпроса, *че големината на страната има значение, когато се съотнася към нейните непосредствени съседи или към региона към който принадлежи*, т.е големината на една страна е важна променлива величина, но все пак това е относително.

Важен компонент при формиране на концепция за сигурността на малката страна е способността ѝ да насочи изследователски усилия към *онези проблеми*, които типично възникват в практиката на малките страни – обикновено това са *проблеми, свързани с нейното политическо и физическо оцеляване*.

И тук стигаме до главния въпрос:

*Малка държава е тази, която признава, че не може да постигне сигурност чрез използване на собствените си способности*²⁷.

Да, но и този въпрос подлежи на критичен анализ, когато бъде съотнесен към другия въпрос – *дали има съвременна държава, която може изцяло да гарантира своята сигурност в условията на съществуване на ядрени оръжия*.

Въпросите стават още по-интересни, когато се интерпретират *историческите наслоявания и богатия опит на малки държави, които са имали трудни и превратни отношения със свои могъщи съседи*.

Въпросите стават и изключително актуални, когато се интерпретират в контекста на *глобализацията в международните отношения, когато съдбата на малките страни става все по-зависима от съвременните тенденции в световния дневен ред на сигурността* – в много по-голяма степен, отколкото от *силовите диспропорции с непосредствения голям съсед или друга велика сила*²⁸.

²⁷ Вж. **Rothstein, R. L.** Alliances and Small Powers in **Bauwens, Werner, Clesse, Armand and Knudsen, Olaf F.** (Eds.). Small States and Security Challenge in the New Europe, Brassey, London, Washington, 1996.

²⁸ Вж. Пак **Пантев, П.** Центрове на сила в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век. Цит. съч., с. 50.

Обобщавайки тематиката на изследванията в областта на сигурността на малката страна, *проф. Пламен Пантев* представя основно 5 *съществени аспекта*:

1. *Статута на неутралитет* и произтичащите от него изисквания;

2. Отношенията *доминиране/подчиненост* между силните и големите и относително по-слабите и малки държави;

3. *Възможностите* на малките държави да членуват в *международни съюзи за сигурност*;

4. Влияние и отражение на *интеграцията в рамките на ЕС* върху сигурността на малките страни членки;

5. Въпросите на *военната сигурност* и как малките страни да я гарантират за себе си.

Всички тези анализи и изследвания са изключително полезни, те подпомагат изучаването на специфичните особености за гарантиране на сигурността на малката страна.

Въпросите на *външната политика* и *политика за сигурност* водят и до други *съществени теоретични изводи*:

1. *Малките страни*, а бих добавил и всяка страна по принцип, *са отговорни за своето оцеляване и, разбира се, за реализиране на условия за своето развитие*. Една малка страна трябва да води умна, мъдра, адекватна и целенасочена *външна политика* и *политика за сигурност*, подплатена с *качествена дипломация*;

2. Трябва внимателно да се анализират и *следят факторите, които имат определящо въздействие върху сигурността на малките държави* и надхвърлят *капацитета им за справяне с тези заплахи, рискове и предизвикателства*.

Така стигаме до *необходимите въпроси, касаещи взимането на решения в областта на външната политика и политиката за сигурност* – съществува ли ясно дефиниран и демократично контролиран процес в тази област. Доколко *вземането на дадено външнополитическо решение е гарантирано с висока степен на политическа, обществена и икономическа зрялост?*

Съществува ли и формиран ли е *необходимият аналитико-експертен и прогностичен потенциал* от страна на институциите на дадена държава в областта на външната политика, сигурността и отбраната – този институционален потенциал би трябвало да включва не само държавните институции, но и институциите от научната сфера, а и неправителствения сектор.

Горепосоченият потенциал е свързан и с въпроса за натрупания и формиран адекватен национален, *експертен преговорен потенциал и капацитет*.

От тази гледна точка са възможни и някои негативни сценарии за малката страна, когато тя може да изпадне в ситуация на надценяване или подценяване на дадени фактори, както и да не успее да мобилизира достатъчно своите ресурси при решаването на съществени проблеми в областта на външната политика и сигурността.

Възможно е също така да изпадне в *деструктивен национализъм*, който да повлече след себе си всички последици, които наблюдавахме например при разпадането на бивша Югославия – държава, непосредствен съсед на Р България.

Според теоретичен модел, разработен от *Олаф Кнудсен*, има *6 ключови променливи величини*, които обобщават взаимодействието на *факторите на външната среда и ролята и отговорността на малката страна* за запазване на сигурността ѝ²⁹:

1. *Стратегическата важност на географското разположение* на малката страна – според оценката на една или друга водеща велика държава;

2. *Степента на напрежение между водещите велики държави*;

3. *Фазата на властовия (силовия цикъл)*, в който се намира най-близката до малката страна водеща велика държава;

4. *Историческият опит* на отношенията между малката страна и най-близката велика държава;

²⁹ Пак там, с. 52.

5. Политиката към малката страна на друга(и), съперни-
чеща(и) велика(и) сила(и);

6. Наличието на многостранни рамки за сътрудничество
по сигурността, които могат да стабилизират силовата диспро-
порция.

Променливите величини е необходимо да се разглеждат в
единство, но ключово значение за сигурността на една малка
страна имат *втората и третата величина*. И тази методоло-
гия би могла да бъде приложена върху конкретна страна и върху
конкретен регион.

Влияние оказва и натрупаният исторически опит във вза-
имоотношенията между малката страна и най-близката велика
сила, но и между малката страна и другите центрове на сила в
международните отношения.

*„Когато в тази история е имало драматични периоди и
епизоди, опасността за опростени тълкувания на актуални
проблеми на сигурността е по-голяма, отколкото ако тези от-
ношения са били по-обикновени и незабележителни. Също така
може да се каже, че наличието или отсъствието на доверие
спрямо великата и силна съседна държава от страна на малка-
та страна е силно зависимо от историческия опит. Не би било
пресилено твърдението, че отличителен белег на „съседските“
отношения между малки страни и велика държава е доминирането,
а не рядко и насилието, които не водят до утвърждаване
на доверието помежду им. Следователно силовите диспропор-
ции в актуалната съвременна ситуация не се подобряват поради
позоваване на обективния исторически опит“³⁰.*

Позоваването и интерпретирането на историята на външ-
ната политика и международните отношения изисква високи
стандарти, отразяващи както стремежа на малките страни към
просперитет, развитие и себеутвърждаване, така и успоредно с
това цялостно демократизиране на системата на международни-

³⁰ Пак там, с. 55.

те отношения. Защото през целия ХХ век, а и в началото на ХХІ век наблюдаваме огромни дефицити на демократизъм в международните отношения.

Подобни дефицити могат да бъдат практически преодолявани, ако огромно мнозинство от малки и средни държави поемат своята отговорност и допринесат за решаването на въпроси от дневния ред по сигурността.

В крайна сметка за малките държави, но и за средните и дори за великите държави важи максимата, че *те трябва да съумеят да намерят баланс между икономическия, военния и политическия потенциал* – ако искат да осигурят своето дългосрочно историческо развитие. Концентрирането само върху един от тези елементи води до възникването на сериозни проблеми, а понякога и до крах на държавността.

Въпросът за приемствеността във външната политика

Въпросът за приемствеността във външната политика е от важно значение – той е важен не само за една държава, но бих казал и дори в личен и семеен план, където всеки трябва да е наясно за своето родословно дърво и за историята на своето семейство.

Въпросът за приемствеността има голямо теоретично и приложно значение, тъй като, ако не го вземем предвид, много трудно ще оценим *ролята, мястото и историческото развитие на дадена държава в международните отношения, както и нейната специфична външнополитическа култура и методите, които използва при дипломатическата практика.*

Приемствеността най-общо е *връзка между явленията в обществото, когато новото, сменяйки старото, запазва някои негови елементи*³¹.

Приемствеността представлява *предаване и усвояване от новото поколение на традиции и ценности от миналото.* Съот-

³¹ Вж. **Иванов, И.** Новата дипломация на Русия. Цит. съч., с. 35.

несено към външната политика и дипломатията, това означава, че дадена държава прилага определен стил и методи, независимо от променящата се вътрешнополитическа или външнополитическа ситуация.

Тя се съобразява с определени вътрешни и външни фактори при вземането на външнополитическо решение. *Самият механизъм на вземане на външнополитическото решение също показва дали една държава е демократична, или авторитарна.* Във всеки случай тук основно значение за нас има въпросът за *приемствеността*.

Ако приложим тази методология към конкретната държава, както е в случая с Русия, ще видим, че при промяна на обществено-политическия строй, било то чрез революции или по мирен начин – *имаме нови предизвикателства пред външната политика.* Тя трябва да отговори на въпроса *дали ще продължи да спазва досегашните международни ангажменти и да се явява като предсказуем и отговорен член на международния ред, или ще избере друг път.*

Нещата стават още по-сложни, когато пред себе си имаме *държава като например Русия, която заема огромна територия и има важна роля в международните дела от столетия.* Същевременно става въпрос за *държава, която през ХХ век два пъти преживява дълбоки вътрешни трансформации – първият път през 1917 г., когато от монархия се превръща в република, и втори път през периода след 1989 г., когато се разпада СССР.*

Тук отново се връщаме към въпроса за *методологията за изучаване на външната политика и за необходимостта да бъдат разгледани и анализирани широк спектър от исторически събития и явления, да се използва комплексен и интердисциплинарен подход, който да анализира процесите както във вътрешнодържавен аспект, така и в международен аспект.*

- *Отново стигаме до анализа на фактори като:*
- *вътрешнополитически и социално-икономически строй;*

- географско положение;
- демографско състояние;
- икономически потенциал;
- военни способности;
- културно равнище и национални традиции и самосъзнание;
- политически особености и манталитет на управляващия елит;
- исторически особености и традиции във взаимоотношенията с околния свят и др.³²

От така изброените фактори става ясно, че те имат дълготраен характер при формирането на външната политика и действат дори при мащабни промени както във вътрешен план на държавата, така и при промени в международната ситуация. Съвкупността от тези фактори има определящо значение за приемствеността във външната политика и дипломацията на тази страна.

Ако разгледаме историята на Русия, но и не само на тази страна, ще видим, че дори при радикални революционни вътрешни промени и трансформации, има приемственост във външната политика – що се касае до основните цели и интереси на държавата.

Руските автори-историчи отбелязват, че руската дипломация от края на XIX и началото на XX век не е отхвърлила и отрекла всичко, което е правила в миналото. Въпреки свалянето на царския режим и то по един изключително насилствен начин – избито е цялото царско семейство, външнополитическите задачи пред развитието на Русия са се запазили и след установяването на съветския режим. С идването на власт на Съветите приемствеността при отстояването на руските национални интереси се запазва – затова признават и западни автори като

³² Вж. История внешней политики России, конец XIX – начало XX века. М., 1997.

известния американски изследовател *Джордж Кенън*.

Когато един въпрос бъде разгледан от различни гледни точки, а по възможност и от автори, принадлежащи към различни национални и научни традиции, тогава ще видим, *че въпросът за приемствеността не може да се оценява само в един цвят и само положително или само отрицателно.*

Руската имперска външна политика бива наследена и от новата власт, а при нея винаги са се наблюдавали определени характерни тенденции. Тя винаги се е характеризирала с:

- *териториална експанзия/териториално разширяване на държавата;*
- *винаги е имала претенции за „идеологическа изключителност“;*
- *винаги се е отнасяла с дълбоко недоверие към Запада и изобищо към чужденците.*

А подобен тип приемственост във външната политика много често води и до *вкореняване на определени стереотипи при възприемането на страна като Русия*. Преодоляването на подобни стереотипи зависи както от поведението на Русия във всеки един исторически момент, така и от поведението на Запада и особено на Великите сили, които са традиционни противници на Русия като *Великобритания и САЩ в световен план и Полша, Швеция и Литва в регионален план.*

От тази гледна точка *анализът и осмислянето на външната политика на Русия от позициите на съвременността са твърде актуални*. Традиционно подобно осмисляне е свързано с класиците на руската философия и литература и затова те трябва да се четат и изучават и с оглед на тълкуването на съвременните събития и процеси.

Творци като *Александър Пушкин, Александър Херцен, Лев Толстой, Антон Чехов, Гогол и Достоевски* разкриват душата на руската национална традиция. Затова казваме, че науки като международните отношения и външната политика изискват ин-

тердисциплинарен подход и изследвания – те включват използването както на *специфичния научен и категоричен апарат*, така и запознаване с произведенията на *изкуството, културата, литературата и дори киното*.

Кои са общите концептуални рамки на *понятието приемственост*, що се отнася до *външната политика на Русия*? Кои периоди от историята на страната са особено поучителни и маркират традициите и методите на провеждане на *външната политика на Русия*? Как страната е усъвършенствала своята дипломатическа служба с оглед на приспособяването към промените в международната среда, но и с оглед на случващото се вътре в страната? Отговарянето на подобни въпроси е сложно, тъй като би било много опростено да твърдим, че сегашната *външна политика на Русия е механично продължение на външната политика на СССР, а външната политика на Съветска Русия е продължение на тази на Царска Русия*.

Формирането на нови възгледи, принципи и концепции за актуалната *външна политика на всяка страна* не става изведнъж. Този процес е отражение на многовековния опит в международното общуване, както и отражение на натрупания *институционален капацитет и формираната инфраструктура – двустранни и многостранни връзки, професионални традиции, кадрови потенциал* и т.н.

Това е един творчески процес, който е отражение на промените след Студената война и на факта, че СССР се разпадна и спря да съществува на историческата сцена *не в резултат на военно поражение или насилствена социална революция*.

Това предопредели определена приемственост, като *първата стъпка в тази посока беше* направена с послание на президента на Руската федерация до генералния секретар на ООН от 24.12.1991 г. за *поемането от страна на Руската федерация на всички права и задължения като наследник и правопри-*

емник на СССР в съответствие с Устава на ООН³³. В Нота на МВНР на Русия от 13.01.1992 г. се заявява, че Русия „*продължава да осъществява правата и да изпълнява задълженията, произтичащи от международните договори, сключени от СССР*“.

Тези дипломатически усилия имаха за практически резултат *запазването на мястото на Русия като постоянен член на СС на ООН, но доведоха и до сложни казуси по отношение на наследството на СССР и изграждането на нови отношения с държавите, произлезли от разпадането на Съветския съюз.*

Периодът на външната политика на СССР от 1917 г. до края на Студената война, както и дългия почти 300 годишен исторически период на Царска Русия, управлявана от фамилията Романови, трябва да бъдат подложени на *обективен и безпристрастен научен анализ*. На подобен анализ, разбира се, трябва да бъдат подложени и актуалните събития, като войната в Украйна например днес.

В критични и трудни времена руските изследователи се обръщат към миналото, като се започне с основаването на МВНР, свързано със създаването на т.нар „*Посланически приказ*“ (*държавно учреждение в Русия с функциите на Външно министерство, създадено и съществуващо в периода 1549-1720 г. – б. а., Т. К.*), премине се през дейността на видни руски дипломати като *Горчаков, Мартенс и Милюков* и се стигне до наши дни.

Много често като пример от историята се споменава загубената Кримска война от средата на XIX век и реформите в руската дипломация, предприети от Горчаков в момент, когато руската държава е отслабена и се сблъсква с реалната заплаха да се превърне от *Велика сила във второстепенна държава, изтласкана на задния ред на европейската сцена.*

³³ Вж. пак **Иванов, Игор**. Новата дипломация на Русия. Цит. съч., с. 45, както и цитирания от автора Дипломатически вестник, 1992, № 1, с. 13.

В Паметна записка до император Александър II тогава Горчаков набелязва следните задачи на външната политика на Русия:

Политиката трябва да бъде насочена към двойка цел. „Първо, да предпази Русия от участие в каквито и да било външни усложнения, които биха могли донякъде да попречат на собственото ѝ вътрешно развитие; Второ, да направим всичко възможно междуременно в Европа да няма териториални промени, промени в баланса на силите или влиянията, които значително да навредят на нашите интереси или на политическото ни положение. Ако спазим двете условия, можем да се надяваме, че Русия ще се съвземе след загубите, ще укрепи силите си, ще възстанови ресурсите си и отново ще заеме мястото, положението, авторитета, влиянието и предназначението си сред Великите сили. Русия може да заеме това положение, само ако разгърне вътрешните си сили, които понастоящем са единственият реален източник за политическото могъщество на всяка държава“.

Всъщност една съвременна интерпретация на мислите на Горчаков може да се илюстрира с 2 основни цели на всяка една външна политика:

1. Създаване на максимално благоприятни условия за вътрешнополитическо и икономическо развитие, както и провеждането на необходими реформи за осигуряване на това развитие;

2. Недопускане на отслабване на позициите на държавата на международната арена.

Горчаков, но и не само той, обръща *голямо внимание на провеждането на необходими вътрешни реформи в Русия* – те са важни за гарантиране на сигурността, но и за запазване на *статута на страната като Велика сила в международните дела*.

Осигуряването на вътрешна стабилност и мир за провеждането на реформи чрез активна дипломация на международната арена на пръв поглед изглежда парадоксална задача, защото ролята на дипломатията винаги е била насочена във външен, а не

във вътрешен аспект.

Тук трябва да изтъкнем ролята на Горчаков, който още в онези времена на кралски величия и самодържавие е прозрял *разликата между Самодържец–император и държавата. Между диктатора и държавата* като съвкупност от народа. Той прави разлика между *дипломация в служене на самодържеца-монарх и дипломация в служене на националните интереси на страната* – и тогава и сега има разлика – нали! Той за първи път започва да употребява изреча „*Императорът и Русия*“. Неговите предшественици дотогава са смятали, че единствено важният в дипломацията е Царят, докато интересите на Русия и нейния народ – това не е толкова важно.

Горчаков започва да води една нова външна, но и вътрешна политика на *национално достойнство*, като лично се застъпва за реабилитиране на останалите живи декабристи, за възстановяване на длъжностите и званията им и правото да се завърнат от заточение в Сибир.

Когато говорим за *приемственост*, трябва да не се фиксираме изцяло върху *външната политика*, а да видим всички *цветове на дъгата*. Да не се затваряме само в тесните рамки на *международната политика*, а да осъзнаваме необходимостта от *вътрешни реформи в държавата* като условие за водене на *успешна външна политика*. Това означава политика за законодателни реформи, за обективни медии и достъп до информация, за представителна демокрация, при която всички слоеве на страната имат политическо представителство и т.н.

Ако *външната политика* е фиксирана само и единствено върху *външнополитически проблеми*, без да отчита особеностите, спецификите и най-вече определено влошаване на *вътрешната ситуация*, то подобна *външна политика* рано или късно ще доведе до неуспех.

От тази гледна точка трябва да обърнем внимание и на проблема за патриотизма – необходимо е да наблягаме върху „*про-*

светения патриотизъм“ – той трябва да бъде отличителна страна на всяка политическа култура и на всяка дипломация.

Дипломацията на една страна трябва да следи и вътрешните процеси в собствената си страна, като възпитава критерии за оценка на ситуацията в зависимост от това дали едни, или други външнополитически стъпки отговарят на националните интереси – трябва да формирате необходимото ниво, за да правите оценки безпристрастно, професионално и в съответствие с реалността. Необходимо е да формирате позиции, без да се изпада в крайности, авантюризм и откъсване от реалността.

Решаването на една такава задача всъщност е свързана със задачата за формиране на „националната идея“, т.е. със задачата за „просветения патриотизъм“ – и решаването на една подобна задача би допринесло и за формирането на необходимия национален консенсус по основните въпроси на външната политика.

Високото ниво на политическа култура в дипломацията означава създаване на широки международни връзки и недопускане на изолация. Това изисква добра координация между действията на различните държавни институции, но и лично ангажиране и участие на политическите лидери на най-високо ниво.

Създаването на широки международни връзки не означава воденето на външна политика само в един регион и само по отношение на една или няколко Велики държави – връзки трябва да се развиват и с т.нар. „Второстепенни държави“. Ако една държава в даден период от историята е била на по-ниско равнище, то не значи, че в следващ период ще бъде такава и държави като Китай и Япония, а дори държави като Индия, Пакистан, Бразилия, Турция и др. са пример в това отношение.

Външната политика на Русия, но и на всяка страна, не означава непременно конфронтация със Запада или пък налагане на самоизолация.

Когато говорим за приемственост във външната политика, трябва да имаме предвид и осмислянето и вземането на поуки

от отрицателния исторически опит, особено при взаимоотношенията със съседните държави. Там формирането на стереотипи, при които присъства единствено лицето на врага, не работят в полза на изграждането на ефективна и дългосрочна външно-политическа стратегия. Опитът от историческото развитие на бивша Югославия например показва колко взривоопасен потенциал крият нанесените обиди и допуснатите международни конфликти. В съвременна Европа външната политика и въобще политиката не бива да се превръща в заложница на историята.

„Естествено, не можем да игнорираме или да премълчаваме предишни грешки, пропуски и трудности. Но те трябва да ни служат за урок или да ни предпазват за в бъдеще, а не да стават средство и аргумент за постоянно поддържана враждебност, за усложняване на двустранните отношения.“³⁴

Външна политика и дипломация

„Свободата заедно с религията е движещата сила на добрите дела, но обикновено е претекст за престъпления още от времето, когато семената ѝ са били посетени в Атина...“

Във всяка епоха нейният прогрес е съпътстван от естествените ѝ врагове: невежеството и предразсъдъците, страстта към завоеванията и любовта към безделието, стремежът на силните към властта, а на бедните – към прехрана.

За дълги периоди този прогрес е бивал напълно спиран...

Нито едно препятствие не е било толкова упорито и толкова трудно преодолимо,

както неопределеността и объркването относно самата природа на истинската свобода.

Ако враждебните интереси са нанесли много щети, то лъжливите идеи са нанесли още повече.“

Лорд Актън

³⁴ Пак там, с. 62.

Връзката на *външната политика с дипломацията* не е случайна – затова тези дисциплини обикновено се разглеждат и представят заедно и взаимно допълващо се. Същевременно, не е учудващо, че „дипломат“ и „дипломация“ имат толкова различни значения.

Ако един изследовател няма определен практически опит на полето на дисциплината, с която се занимава, съществува опасност да остане с доста идеалистични представи за същността на „дипломацията“ и за дейността на „дипломатите“ въобще, както и за международните отношения като цяло.

От една страна, съществува някакъв благороден ореол на значимост в това да работиш в интерес на своята държава. От друга страна, „дипломацията“ и „външната политика“ е умение и дори изкуство да се осъществяват различни видове взаимоотношения на международната сцена³⁵.

Преодолявайки ограниченията на определен идеализъм, можем да продължим с опита за дефиниции, които са от много старо време:

- „дипломатите са по-известни с техните обноси, отколкото с ентузиазъм или сурова прямота“;
- „основното задължение на посланика е същото както на всеки правителствен служител, т.е. да прави, да казва, да съветва и да мисли за това, което най-добре ще служи за запазването и издигането на своята собствена държава“³⁶;
- „посланикът беше човек, който бе изпратен да лъже в чужбина за доброто на своята страна“.

Разбира се, има и други определения. Последното определение се възприема с голяма радост, но понякога не е справед-

³⁵ Вж. **Попов, В. И.** Современная дипломатия. Теория и практика. Дипломатия – наука и изкуство: Курс лекций. – 2-е изд., М., Междунар. Отношения, 2004, както и Международные отношения и внешнеполитическая деятельность России, под общ. редакцией проф. д.п.н. Проскурин, С. А., М., 2004.

³⁶ По думите на **Ериолоа Барбаро**, венециански посланик в Рим през 1490 г.

ливо към хората, които упражняват с чувство за дълг тази благородна професия³⁷.

*„Дипломацията е официална дейност на държавните ръководители и на сътрудниците на органите, осъществяващи международните отношения, за постигане с мирни средства целите на външната политика, за защита на интересите на държавата и нейните граждани в чужбина“.*³⁸

*„Дипломацията е прилагане на интелигентност и такт в управлението на официалните отношения между правителствата на независими държави“.*³⁹

Класическата или т.нар. „стара“ дипломация може да открием още в древността, когато възникват и процъфтяват градовете-държави. Самият произход на дипломацията идва от гръцката дума „диплома“, което означава сгънат документ, служел за идентификация или за удостоверяване на определена привилегия или благоволение. Дипломацията е синоним на между-

³⁷ Вж. **Сборник публични лекции**. Изд. на Дипломатическия институт на МВнР на Р България, 2005. Нека не забравяме и необходимостта от развито ниво на чувство за хумор, което автори като **Йордан Големинов и Страхил Червенков** са обобщили в книгата „Дипломатически анекдоти и афоризми“. С., Хомо Футурис, 1997. Още в началните страници те разказват за класическия случай за разликата между *военния и дипломатическия подход*. В Древния Рим въоръжен отряд, предвождан от смел, но и умен командир, нападнал планинска област, която била обитавана от племето сабиняни. Както често се случва в условията на война, войниците убили мъжете и пленили жените, които се съпротивлявали. Римляните действали жестоко и безогледно. Командирът обаче постъпил дипломатично. Той си избрал една красива девойка, която също била изплашена и искала да избяга, като ѝ казал: „Не се страхувай, аз няма да ти направя нищо друго, освен това, което твоят баща е направил на майка ти“. Така той постигнал същото, което и неговите войници, но не с военен, а с мирен дипломатически подход.

³⁸ Стефанов, Г., Видин, Бл., Захариева, Ю., Пантев, Пл. Международни отношения, международно право, дипломация. Кратка енциклопедия, С., 2001, с. 87.

³⁹ Вж. **Риардан, Ш.** Новата дипломация. Цит. съч. Цитат от Е. **Satow**. A Guide to Diplomatic Practice, ed. N. Bland (Longmans, London, 1964), p. 1.

народните отношения, на външната политика и дори на думата „такт“⁴⁰.

Дипломацията би могла да бъде представена *в тесен и по-широк смисъл*. В тесен смисъл това е процесът, чрез който държавите посредством своите официални представители осъществяват контакти помежду си. В по-широк смисъл – това е официалната дейност на държавата в областта на външната политика за защита на нейните конституционни интереси и нейните граждани зад граница.

Дипломацията във всички времена изисква от тези, които професионално се занимават с нея много различни качества: *точност, спокойствие, търпение, скромност, лоялност, личен чар, ум, разнообразна надареност, непосредственост и умение за общуване и не на последно място – чувство за хумор*.

До XVII век *езикът на дипломацията* е бил латинският. Дипломацията по време на средните векове се свързва с дейността на европейските монарси и най-вече с френската монархия и администрацията, която управлява делата на монарха. Оттам идва и налагането на *френския език* след XVII век като основен език на дипломацията до края на XIX век. Рефлекс, който може да се наблюдава и характеризира като класически и в днешно време, когато английският език е много широко разпространен. Със създаването на ООН се признават *5 официални езика* в рамките на дейността на организацията (*френски, английски, руски, испански и китайски*).

От 1973 г. *арабският език* е включен също към официалните езици на ООН. Тези въпроси са много детайлно засегнати в курсовете по История на международните отношения и по История на дипломацията.

От гледна точка на нашия интерес към дисциплината би било поучително да се проследи и анализира българската ди-

⁴⁰ Вж. Матеева, М. и Тепавичаров, Х. Дипломатическите отношения на България 1878 – 1988. С., Издателство на БАН, 1989.

пломатическа история, включително по времето на Тракийската държава на Одрисите, а и в по-късни периоди, свързани с Първата и Втората българска държава. Там могат да се видят интересни случаи, като например опитите на тракийския цар Ситалк за завладяване на Македония и вечното противоборство на града-държава Атина да запази за себе си тази територия.

Поучителни дипломатически истории има и по времето на *Първото и Второто българско царство* и на тях са се спрели много български историци, посветили книги и лекционни курсове като например курс по „Средновековна българска дипломация“⁴¹. Интересни изследвания има и по въпросите на разузнаването от древността до наши дни⁴².

Подобни изследвания и исторически примери са в унисон с научното гледище, че *няма никаква съществена разлика между „старата“ и „новата“ дипломация, че в условията на днешното време, единствената разлика с времето от Древността е развитото ниво и средства за комуникации и придвижване.* Същността на дипломацията не се е променила особено, защото не се е променила и същността на човешката природа. Подобни гледни точки, разбира се, трябва да бъдат поставени под съмнение и най-вече на дискусия. *Защото и човешката природа се променя така, както се променят и природните условия.*

Времето от Древния Рим през Средновековието и до наши дни е изпъстрено с много повтарящи се дипломатически прийоми и похвати, но да се осланяме само на теорията и само на историческите примери, би било равнозначно да изгубим поглед от многообразието и сложността на съвременната действителност.

⁴¹ Вж. **Ангелов, П.** Средновековната българска дипломация. С., „Парадигма“, 2011.

⁴² Вж. автори като: **Лакост, П.** Мафиите срещу демокрацията. В. Търново, 1995; **Бояджиев, Т.** Разузнаването 20 години по-късно. 2020; **Асенов, Б.** Разузнаването в международните отношения. В., ВСУ „Черноризец Храбър“, 2014.

Въпреки твърдите декларации и твърдения, традиционната или т.нар. „стара/класическа“ дипломация в определени случаи дава дефекти, обусловени от различните механизми и подходи за провеждане на външна политика от държавите, играещи водеща роля в международната политика. Класическата дипломация през XIX и XX век беше зависима и от *личностните политически качества и дори от здравословното състояние на световните лидери*. Това беше време, когато модерните средства за комуникация не бяха толкова развити.

Подценяването на въпроса за координацията между различните министерства и ведомства, борбата за властови позиции, а често и съперничеството между различните институции, имаше за резултат – *политически неуспехи, които бяха умело прикривани в условията на Студената война*.

Еволюция на средствата и методите на външнополитическа дейност

След 1989 г., още повече с настъпването на ерата на интернет и развитието на глобалните комуникации – *неуспехите във външнополитическата дейност нямаше как да бъдат скрити и последните събития, като например евакуацията след повторното идване на власт на талибаните в Афганистан от лятото на 2021 г. е брилянтен пример в тази посока*. Той илюстрира невъзможността на една Велика сила да реализира не особено сложна военна и транспортна операция въпреки огромния военен, политически и икономически потенциал, с който разполага.

Краят на Студената война изведе на преден план нови предизвикателства, свързани с разпадането на СССР и други държави от т.нар. „Източен блок“, но и други съществени проблеми в областта на *икономиката, развитието, демокрацията, сигурността и военното дело*.

Още веднъж трябва да подчертаем, че класическата дипломация със своите традиционни средства като: *преговори, меж-*

дународни конференции, налагане на икономическо ембарго, нанасяне на ограничени локални военни удари, показа неспособност за справянето на кризи и дори направо се провали в региони като Балканите, но и по-късно в Северна Африка, Близкия изток и други региони. Пълен провал на дипломацията наблюдаваме и с началото на военната агресия на Русия срещу Украйна. Това ни навежда на мисълта, че основите, върху които стои традиционната дипломация днес са сериозно подкопани и голяма част от обществото, държавите, а и самият политически елит са доста объркани.

На транснационално равнище международни организации като ООН, НАТО, ЕС, СТО се оказва, че имат ограничен инструментариум за влияние върху осигуряването на световния мир и сигурност.

Проблеми се наблюдават както при т.нар. „Велики сили“ като САЩ, Русия, Великобритания, Франция, Китай, така и при малките и средни по размер държави.

Съвременни автори като Шон Риърдън обръщат внимание, че „след като бе възприет принципът за Обща външна политика и политика за сигурност, необходимостта от координация в Брюксел, а и извън рамките на ЕС все по-отчетливо поставя под въпрос необходимостта от поддържане на отделни политически служби в трети страни“⁴³.

Все повече се наблюдава навлизането на полето на дипломацията на актьори, които не разчитат на националните посолства, а се стремят към преки контакти, необременени от тежестта на традициите и към по-гъвкаво използване на съвременните технологии.

Развитието на глобалните комуникационни мрежи и дори необходимостта от образование през интернет са пример в тази посока. Днес ние като граждани можем да преминаваме граници, обединени от определени цели, интереси и теми, а ако знаем

⁴³ Риардан, Ш. Новата дипломация. Цит. съч., с. 13.

повече езици, може да надскочим показателя обединение по национален признак. Всички тези промени имат отражение върху еволюцията на традиционната дипломация и станаха повод да се говори за „нова дипломация“, за „икономическа дипломация“, за „енергийна дипломация“, за „културна дипломация“, за „публична дипломация“, а защо не и за „спортна дипломация“ и т.н.

Нещо повече, в страни, където националният консенсус отслабва, различни неправителствени организации (НПО), интелектуални, научни и академични групи в рамките на гражданското общество, използващи съвременните мрежови технологии и постижения, взимат нещата в свои ръце и могат да се окажат *много по-ефективни в осъществяването на външнополитическа дейност от самите правителствени институции.*

Традиционният модел за дипломат, който е високообразован и подготвен да работи в различни сфери на външнополитическата дейност – политическа, икономическа, културна, военна и т.н., *е поставен на дискусия, а в много случаи можем направо да го определим като неподходящ за съвременните условия.*

Днес виждаме, че във външната политика са необходими тясноспециализирани експерти, като например в областта на *финансите, на търговските и транспортните проблеми, както и по въпроси от областта на търговските преговори, екологията, енергетиката, селското стопанство* и т.н.

Вече не е достатъчно дори общообразователното теоретично познание. При решаването на определена външнополитическа задача изниква необходимостта от ангажиране на специалисти от други сфери – при тези условия се появява шанс за включването във външнополитическия процес на специалисти от сферата на *академичните среди, бизнеса, медиите, военната сфера, а дори и от сферата на професионалната политика.*

Виждайки какво се случва, професионалните дипломати започват да водят тежка битка, за да не изпуснат контрола вър-

ху външната политика. Тази битка занаяпред ще зависи както от техните професионални качества, така и от качествата на новопоявилите се играчи.

Има становища, че в САЩ например Държавният департамент никога не е успявал да поддържа абсолютен монопол върху осъществяването на външната политика, където все повече се намесват интересите на други министерства като това на търговията, както и на различни лобита. Подобни процеси се наблюдават и при вземането на решения в почти необятния свят на европейските институции.

Въпреки всички тези промени и предизвикателства в новата динамична среда на международните отношения, се наблюдава един *успореден процес – мрежата на посолства и дипломатически представителства в чужбина продължава да се поддържа и дори в някои случаи да се разраства – на практика със същите вътрешни структури, които са съществували и преди 40–50 години.*

Ако се опитаме да перифразираме констатациите на нобеловия лауреат по икономика *Василий Леонтиев*⁴⁴, които са направени по друг повод и в една по-стара международна среда, можем спокойно да кажем, че *съвременната дипломатическа служба е изпаднала в състояние на блестяща изолация, за де не направим и някои по-силни констатации.*

Тези, които настояват за разрушаването на монопола на Външните министерства над външната политика, се аргументират с налагането на нов по-гъвкав и „свеж“ подход за поддържане на международните отношения.

Ключът за намирането на подходящо решение вероятно е в прилагането на *структурно-функционален подход, при който да се вземе предвид конкретния проблем и неговите специфики и в зависимост от това да се предлага решение с използването на определени експерти и институции.* Тук трябва да обърнем

⁴⁴ Вж. **Леонтиев, В.** Есета по икономика. С., 1994.

внимание на проблема за ПРЕОРИЕНТИРАНЕТО в науката за външната политика, включително и в сферата на традиционната професионална дипломация.

Казано накратко – в новите сложни международни условия се нуждаем от *гъвкавост и разнообразни средства при осъществяването на външнополитическата дейност.*

***Външна политика и политика за сигурност:
Как да се ориентираме по въпросите на
„глобалната сигурност“***

Една от най-дискутираните категории от края на ХХ и началото на ХХІ век е категорията „сигурност“. Разбира се, хората от хилядолетия се занимават с проблема за сигурността, но вместо светът да става все по-сигурен, се случва точно обратното – живеем в постоянна несигурност и в условията на нарастващи рискове и заплахи, които са все по-непредвидими⁴⁵.

⁴⁵ По тази проблематика виж следните български и чуждестранни автори: **Йончев, Д.** Равнища на сигурността. С., 2008; **Лакост, П.** Мафиите срещу демокрацията. Цит. съч.; **Най, Д.** Международните конфликти, теория и история. С., 1998; **Пантев, Пл.** Международните преговори в областта на сигурността. С., 2006; **Петровски, Вл.** Стратегически направления на новата ера. – Военен журнал, 1994, № 5; **Слатински, Н.** Измерения на сигурността. С., 2000; **Стефанов, Г.** Теория на международните отношения. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1993. Виж от същия автор Международната сигурност. С., Сиела, 1997 и Теория на международната сигурност. С., Сиела, 2005; Виж по проблемите на разширяването на ЕС и сигурността в региона на Западните Балкани изследването на **Илиева, И.** Актуални проблеми на разширяването на Европейския съюз и Западните Балкани (студия) – В: Научни трудове на Института за държавата и правото, 2015, том. ХІ, **съставители: проф. д-р Ирена Илиева и доц. д-р Тодор Кобуров**, както и изследването „Балканите през първото десетилетие на ХХІ век“. Сборник статии, съставители **Костов, Александър и Никова, Екатерина**, Институт за балканистика, БАН. С., „Парадигма“, 2012. Виж също и следните чуждестранни автори: **Bahr, E., D. Lutz.** Gemeinsame Sicherheit. Idee und Konzept. Baden-Baden, 1986; **Brodiers, B.** Ausfuerungen ueber “The Subjektivty of Vital

Бихме могли да започнем с весела история, която звучи почти като виц. Презокеански параход в средата на Атлантика. В луксозната си каюта самодоволно спи богат пасажер. Внезапно обаче стюардът отваря вратата и извиква: „Сър, ставайте, ставайте, корабът потъва!“. Пасажерът си потърква очите и казва: „Но моля ви се, оставете ме да си поспя. Това не ме интересува, защото това не е моят кораб?“. Няма по-добър пример, който да покаже, че всички плаваме в един общ кораб или лодка⁴⁶. Това е и нагледен пример, чрез който може да се илюстрира значението на понятието „обща сигурност“.

За да навлезем в проблематиката на сигурността в началото на ХХI век, трябва да осъзнаем, че живеем в трудно време (т.е. плаваме в общ кораб), в което постоянно се засилват не само икономическите, политическите, културните и военните отношения и взаимозависимости, но и *заплахите, рисковете и предизвикателствата* за мира и сигурността, които, желани или нежелани, прескачат съществуващите граници.

Днес, когато станахме свидетели на военна агресия от страна на Русия към съседната Украйна, въпросът за сигурността и за гарантирането на условия, при които да можем да се защитим и да живеем заедно, стана много актуален. Днес все повече осъзнаваме, че въпросът за сигурността има централно място и той засяга всички – без значение в кой регион живеем и без значение дали сме мъже или жени, млади или стари, америка-Interests”. – In: War and Politik. Cassell-London, 1973; **Fischer, A., D. Lutz (Htsg.)**. Universitaeten im Friedensdialog, Baden-Baden, 1990 und die Artikel Lutz, D. Gemeinsame Sicherheit und Strukturelle Angriffsunfaehigkeit; **Frei, D, P. Gaup**. Das Konzept “Sicherheit” – Theoretische Aspekte. – In: **Schwarz, K.-D. (Hrsg.)**. Sicherheitspolitik, 1978; **Heisenberg, W., D. Lutz (Hrsg.)**. Sicherheitspolitik kontrovers. Bonn, 1990; **Jaberg, S.** Systeme kollektiver Sicherheit in und fuer Europa Theorie, Praxis und Entwurf. Baden-Baden, 1997; **Kaufmann, F.-X.** Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Stuttgart, 1970; **Kinkel, K.** Der Aufbau einer europaeischen Sicherheitsarchitektur. Loccum, 1998; **Morgenthau, H.** Macht und Frieden, Guetersloh, 1963.

⁴⁶ **Fischer, A., Lutz, D. (Htsg.)**.Op. cit.

нци, германци или българи, пасажер, собственик, стюард или капитан на кораб.

На този проблем са обръщали внимание много автори, сред които е и големият германски учен и първи директор на Института за мирни изследвания и политика за сигурност към Хамбургския университет, *проф. граф фон Баудисин*, който още през 70-те години на ХХ век развива тезата за „*взаимозависимия свят*“ и за *изграждането на „трайна сигурност“*, което не може да се постигне само в сътрудничество между държавите.

„Сигурността трябва да се постигне от всички само с взаимни усилия и тя не е недостатък само на слабите.“⁴⁷

Днес всички страни, включително и т.нар. „*Велики сили*“ признават, че живеем във взаимозависим свят и е много сложно да бъдем едновременно противници и партньори. Тезите, развити основно през 70-те и 80-те години и придобили известност като „*политика за разведряване*“, отново стават актуални, защото те доведоха до най-големия успех след края на Студената война, а именно – обединението на Германия през 1989 г.

Теорията за взаимозависимия свят ни учи, че рисковете и заплахите не могат да бъдат преодолявани самостоятелно от която и да е държава в света – нещо повече, днес е необходим *нов импулс на политиката за изграждане на мир и сигурност чрез сътрудничество*.

Все още има възможности да се спаси корабът от потъване, което означава да се спечели време, ако пробойната остане само една. Но ако пробойни се отворят и в други части на света, а условията след 24.02.2022 г. са налице – то тогава проблемите, свързани със сигурността, ще станат много по-остри и неотложни за решаване. За страна като България, която търси своята нова роля като член на НАТО и ЕС, въпросът за изграждането на *нова архитектура за мир и сигурност в Европа е от особено значение*.

⁴⁷ **Linnenkamp, H., Lutz, D. (Hrsg.).** Innere Fuerung. Zum Gedenken an Wolf Graf von Baudissin. Baden-Baden, s. 14.

Един кратък поглед върху развитието на изследванията в областта на сигурността през XX век, а и преди това, трябва да разясни както необходимостта от занимание с тази проблематика, така и да подчертае *традициите, които съществено определят новите виждания за мира и сигурността.*

Всъщност, въпреки огромната разлика между времето на мечовете и времето на ядрените оръжия, някои от нещата в международната сигурност и международната политика остават непроменени от времето на древните общества. Съюзите, съотношението на силите и изборът в политиката между война и мир – всичко се запазва през хилядолетията почти без промяна⁴⁸.

Тук бихме могли да използваме и някои работни определения за категорията „международна сигурност“, които да послужат като отправна точка за анализа на тази проблематика:

„Състояние на външните отношения на участващите в международното общуване страни и на международната система като цяло, при което не възникват заплахи за жизнените интереси на отделните страни и на международната общност, а в случай че такива заплахи все пак възникнат, съществуват надеждни начини и средства те да се преодолеят така, че нормалното функциониране на системата и свободното развитие на всяка страна да не бъдат увредени“⁴⁹.

Ако се опитаме да излезем извън обсега на популярните и всекидневни дискусии и интерпретации, ще забележим, че има някои основополагащи предпоставки за анализ на проблема за международната и националната сигурност⁵⁰. Такъв анализ е

⁴⁸ Вж. **Най, Д.** Международните конфликти, теория и история. С., 1998.

⁴⁹ **Стефанов, Г.** Теория на международните отношения. Цит. съч., с. 272. Виж от същия автор цит. книги „Международната сигурност“ и „Теория на международната сигурност“.

⁵⁰ Вж. следните статии по тази проблематика от автора: **Кобуров, Т.** Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ в областта на сигурността. – Икономика, 2010, № 2, интернет-страница: <https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnpoliticheski>

възможен, ако бъдат взети предвид следните фактори:

- промените в международната обстановка в Европа и света след падането на Берлинската стена през 1989 г. и особено след 24.02.2022 г.;
- новата среда за сигурност и външнополитическите отношения на Република България, след като стана член на НАТО и ЕС, но и в контекста на проблемите, свързани с интеграцията на страните от Западните Балкани⁵¹;
- ролята, мястото и участието на Република България в международните инициативи и мисии, свързани с регулирането на кризи и гарантирането на сигурността в Европа и в света;
- динамиката на процеса на разоръжаване, съкращаване на цели класове оръжия и изграждането на новата система от договорености за обикновените въоръжени сили в Европа;
- следене и анализиране на въпроса за военно-икономическия потенциал, нивото на военните разходи и числеността на въоръжените сили на съседните страни от региона на Балканите, но и на страните – потенциални противници;

analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html и статията „Международната сигурност и националната сигурност“. – Professional, година III, януари-март 2011, № 6 интернет-страница: <http://profisec.bg/601/mezhdunarodnata-sigurnost-i-natsionalnata-sigurnost/>.

⁵¹ Вж. следните статии от автора по тази проблематика: **Кобуров, Т.** Разпадането на Югославия и българската външна политика: причини и последици. – В: Научни трудове на Института за държавата и правото. Редакционен съвет: проф. д-р Поля Голева, проф. д-р Дарина Зиновиева, доц. д-р Гергана Маринова, доц. д-р Тодор Кобуров,. 2017, том XV, с. 252–273. Интернет-страница: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=588992>, както и статията: „Въпроси за европейската интеграция на страните от Западните Балкани: международноправни проблеми и политически перспективи“ – В: Юбилейна международна научна конференция, посветена на 100-годишнината от създаването на Икономически университет. Варна, 2020.

- вътрешнополитическите аспекти и тенденции за всяка отделна страна, даващи отражение върху проблемите на сигурността в балканския регион и Европа;
- икономическите процеси и последици от войната в Украйна, както и процесите за развитие на европейската интеграция и проблеми, свързани с пазарната икономика;
- въпросите, свързани с нелегалното разпространение на ядрени материали и компоненти;
- проблемите на тероризма, наркотрафика и борбата с организираната престъпност;
- проблемите, свързани с осигуряване на екологична животна среда, здравето, правата на човека и др.⁵²

През периода на Студената война сигурността на национално равнище се свързваше със защитата на националните граници и спазването на принципа за ненамеса във вътрешните работи на дадена страна. Смяташе се за общоприето, че *държавата може да гарантира своята сигурност, като поддържа определено равнище на военна готовност и като участва пълноправно в един от двата политико-военни блока – НАТО или Варшавския договор.*

*Съображенията за гарантиране на националната сигурност с военни средства и поддържане на военен потенциал обикновено доминираха над интересите на международната сигурност*⁵³.

⁵² Тези проблеми са развити много по-подробно от автора в книгата „Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността“. Теория и практика на проблема в условията на променяща се среда на сигурност от края на XX и началото на XXI век. ИК „Кинг“, 2009, както и в студията „MISSING PIECES IN THE PUZZLE OF EU'S STRATEGY FOR THE WESTERN BALKANS (в съавторство с Пламена Караиванова). – In: THE SCOPE OF THE STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION FOR THE WESTERN BALKANS, International Monograph, Belgrad, 2020.

⁵³ Вж. **Петровски, Вл.** Стратегически направления на новата ера. – Военен журнал, 1994, № 5.

Господстващото разбиране на *националната сигурност* като *военна* даде своето отражение и върху категориите – *международна и глобална сигурност*. Същевременно *националната и международната сигурност* като понятия биваха противопоставяни.

Проблемът за сигурността в глобален мащаб през този период се определяше от взаимоотношенията между двете основни световни суперсили САЩ и СССР.

Днес обаче проблемът „сигурност“ получи съвсем нови измерения. Светът излезе от периода на биполярно противопоставяне и навлезе в етап, който политолозите наричат с различни имена – *глобализация, нова ера, нов световен ред, нова цивилизация, край на историята, полицентричен свят, многополюсен свят и т.н.* В променените условия започнаха да се търсят и нови подходи към сигурността, изискващи много по-широк поглед към проблема за сигурността.

Днес сигурността се превърна в „проблем, чиито многобройни страни се простират от международното положение до самолетните катастрофи, от тероризма до атомната енергия, от страха пред „нашествието“ на имигрантите до тревогите на останалите без помощи безработни“⁵⁴.

Известният френски специалист по въпросите на отбраната и сигурността *адмирал Пиер Лакост* справедливо отбелязва, че за да бъдем в състояние да решим днешните актуални проблеми, несъмнено трябва да открием преди всичко рецепти *в икономическата, политическата и военната област*, съобразени с новите условия в света, но същевременно без да изпадаме в плен на отживели времето си схеми.

Всички виждаме днес как държавите са твърде взаимозависими и как една криза или регионален конфликт изискват незабавни реакции от всички страни в целия свят. В съвременните условия все повече излиза на преден план въпросът за

⁵⁴ **Лакост, П.** Мафиите срещу демокрацията. Цит. съч., с. 21.

общата сигурност, за глобалните и регионалните договорености, които да гарантират националната сигурност на държавите.

Проблемен подход към сигурността

Аз приемам, че „сигурността“ като научна категория е съставна част на политическата наука и нейната област трябва да бъде изследвана както в отношенията между държавите или по въпроси на „широко дефинираната сигурност“, но така също и в сферата на вътрешната политика⁵⁵. По-конкретно по въпроси, които *пряко или непряко* влияят върху сигурността.

Подобни въпроси например са *отбраната, разузнаването, граничния контрол, екологията, икономиката* – влияещи *пряко* върху сигурността. И сфери като например: *образованието, демографията, отделните социални или етнически групи, религиозните въпроси* – влияещи *непряко* върху сигурността.

Във всяка една от тези области могат да се появят *проблеми на сигурността* и респективно – да се предприемат действия и мерки за гарантиране и опазване на сигурността.

Те могат да включват широк кръг *дейности* – *дипломация, участие в международни съюзи и организации за сигурност, обмен на информация, разузнаване, контрразузнаване, предприемане на военни действия* и т. н.

Конкретните дейности във всяка една от тези области представлява отделен *проблемен въпрос*, върху който политическият елит, експертите и изследователите на сигурността съсредоточават своето внимание.

Примери за такива проблемни въпроси са *конкретни етнически проблеми, гранични и териториални спорове, кризи и конфликти на религиозна основа, бежански потоци* и др. В рамките на всеки един проблемен въпрос, правителствата на

⁵⁵ Вж. по този въпрос **Рачев, В.** Теоретични основи на националната сигурност, Глава I, публикувано в интернет-страницата на academia.edu.

отделните държави могат да действат в *конфронтационен или конструктивен контекст*, да имат *враждебно или приятелско поведение* по отношение на другите държави, да *влизат в съюзи и коалиции*, да *използват или да блокират* дейността на международни организации и съюзи.

Трябва да подчертаем, че действията и мерките за гарантиране на сигурността на гражданите и държавата зависят изключително от правителството на съответната държава – в това отношение няма принципи или теоретични ограничения.

В практически план *всички въпроси на политическото управление* могат да бъдат представени през призмата на *националната сигурност* на една държава. В САЩ например дълго време проблематиката на сигурността покриваше *3 основни аспекта* – *политически, икономически и военен*. Днес обаче към тези аспекти могат да бъдат добавени *екологичният и дори здравния и медицинския аспект*.

Очевидно областта на изследване и провеждане на политика за сигурност *е интердисциплинарен въпрос* и е свързан с *науката за международните отношения, социологията, политологията, но и с правото, икономиката, историята, социалната психология, културологията, екологията и много други области*. Поради своето естество традиционно те се представят в *международен и национален контекст* и от тази гледна точка са се оформили *областите на сигурност, наречени „международна сигурност“ и „национална сигурност“*.

Обекти на теорията и практиката на сигурността в международен контекст са *проявите на кризи, конфликти и войни*, но и *сътрудничество* между държавите. В този аспект проблематиката на сигурността се доближава до тази на международните отношения и поради това се нарича *международна сигурност*.

Международната сигурност се осъществява (юридически, организационно и функционално) *в международната по-*

литическа система⁵⁶. С това понятие се определя системата от отношения между държавите в света, структурирани в съответствие с определени принципи, правила и модели.

Националната сигурност се свързва с политическото управление на държавата и включва въпроси като запазване на съществуващото конституционно политическо устройство чрез осигуряване на обществения ред и гарантиране на човешките и гражданските права и свободи, както и противодействие на организираната престъпност и т.н.

Като концепция и практика националната сигурност, която понякога може да се нарича и вътрешна сигурност е непосредствено свързана с *националната политическа система*.

В този случай са необходими знания за структурата на политическата система на една държава и за начините на функциониране на законодателната, изпълнителната и съдебна система, както и за функциите и отговорностите на Правителството, Парламента и Държавния глава⁵⁷. В някои страни Центърът на властта е съсредоточен в Държавния глава, който е ръководител на изпълнителната власт, в други той е духовен водач, в трети е монарх с абсолютна или представителна власт и т.н.

В зависимост от особеностите на политическата власт се изгражда и *системата от институции за сигурност*, дефинира се нейната парадигма (например „да осигурява сигурност на нацията“, „да осигурява сигурност на държавата“, „да гарантира сигурността на владетеля“) и се създава система за контрол, която може да бъде демократична, но може да бъде и еднопартийна, религиозна, еднолична, кланова и т.н.

⁵⁶ Вж. **Buzan, B.** Little Richard. – International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations (Oxford, 2000).

⁵⁷ Вж. по този въпрос **Вълчев, Б.** Външнополитически механизъм на България. Правомощия на институциите (монография). Изд. Стратком, 2017.

В съвременните условия, главно под въздействие на глобализацията, информационните и транспортните технологии и политическата, икономическата и военната интеграция, *границата между „международна/външна сигурност“ и „национална/вътрешна сигурност“* прогресивно и съществено се размива.

Повечето заплахи за сигурността все повече имат *трансграничен и транснационален характер*, което пък предполага *обединяване усилията на нации и държави за тяхното неутрализиране и отразяване*.

Международната и националната политическа система са по същество *социални системи*. Поради това, връщайки се към предмета на *теорията и практиката на сигурността*, е правилно да се възприеме гледната точка, че *националната сигурност* трябва да се организира, изследва и осъществява като *социален процес*.

На тази основа в рамките на двете системи се различават *актьорите* (субектите/участниците) и *правилата на поведение* (често пъти тези установени с времето поведенчески модели са наричат „*правила на играта*“). Анализът на тяхното естество и характерът на действията е същностен въпрос, засягащ теорията и практиката на сигурността.

Опити за дефиниция

Въпреки че *политическите и военните аспекти* продължават да играят ключова роля, *сигурността днес не се свежда само до тях*. В резултат на продължителни дебати още през 1989 г. ООН единодушно прие новата концепция за сигурност – „*Сигурност във всички аспекти*“. Заместник-генералният секретар на ООН Владимир Петровски даде много синтезирано определение през 1994 г. на *сигурността* като *мирен начин за уреждане на международни спорове, за регулиране на въоръжаването и разоръжаването*.

Според друго определение *сигурността е състояние, при което се гарантират жизнените интереси на гражданите, обществото и държавата от вътрешни и външни заплахи.*

Определенията, разбира се, винаги са нещо относително, а много често не отразяват богатството на житейските прецеденти.

Ние живеем в регион, който от столетие се характеризира с циклична нестабилност и несигурност и неслучайно е наричан „*барутен погреб на Европа*“. Водени от това, трябва да се освободим от илюзиите дори и тогава, когато се опитваме да анализираме сигурността от чисто теоретични позиции.

Опитът за дефиниране на понятия като *международна сигурност* и *национална сигурност* като подвид на по-общото понятие *сигурност* не трябва да пренебрегва главния въпрос:

Дали днес живеем в свят, регион и страна, които можем да определим като по-сигурни?

Самото поставяне на този въпрос носи със себе си известна доза скептицизъм, което още повече стимулира опитите не само за теоретично осмисляне на проблема, но и за търсене на практически алтернативи на решения.

Също като демокрацията, *сигурността никога не е окончателна.* Адмирал Пиер Лакост определя сигурността като „*школа по прагматизъм и скромност*“, която се влияе от процеси с цикличен характер и зависи от динамични равновесия, съставени от действия и противодействия, от провали и успехи. Той споделя, че *сигурността напредва само чрез провали, чрез връщане към опита и трупане на знания.* Основна роля в цикличния характер на сигурността според него играе инцидентът.

„...Всеки от нас придобива знания за сигурността само чрез произшествия, които лично е преживял, или инциденти, на които е станал съпричастен. При всяка професия, при всяка дейност... е очевидно, че грешките и провалите са по-поучителни от успехите. Само чрез изпитанията човек получава

представа за границите и праговете, които не бива да бъдат прекрочвани⁵⁸.

Известният френски специалист обръща внимание на един проблем, който е актуален и за нашето общество, а именно – смесването на икономическата и политическата власт, което според него има пагубни последствия както за обществения морал, така и за сигурността на демократичните институции. Същевременно прекалената политизация също има негативни проекции: „политическите страсти пречат на трезвата преценка дори на най-даровитите и най-информираните мъже и жени....“⁵⁹.

Политиката за сигурност много често се разглежда и анализира в тясна връзка и с отбранителната политика. Ако първата определя пътищата, по които могат да се защитят националните интереси, то втората трябва да отговори на няколко основни въпроса:

- за състава, организацията и дислокацията на въоръжените сили, необходими за отбрана на националната територия;
- за необходимите способности за изпълнение на международни операции и техния състав;
- за степента на бъдещото сътрудничество в областта на сигурността и как то да бъде съобразено с националните интереси.

Външна политика и международно право

Връзката между външната политика и международното право също не е случайна. Основните принципи на международното право, които произтичат от Устава на ООН, са задължителни за държавите членки на организацията. Те имат ключово

⁵⁸ Лакост, П. Мафиите срещу демокрацията. Цит. съч., с. 47.

⁵⁹ Пак там, с. 98.

значение за стабилността и предвидимостта в международните отношения⁶⁰.

Основните принципи на международното право са в центъра на съвременната международноправна система, която регулира мрежата от международни отношения. Тяхното спазване е в интерес на всички субекти, независимо от временните различия в позициите и целите на някои държави.

Позициите на държавите членки, изложени в най-важните документи на ООН, потвърждават задълженията за зачитане на основните принципи на международното право. Спазването на принципите означава мир и стабилност на международната система.

Към най-важните документи могат да се причислят:

- Декларацията на ООН за хилядолетието от 18 септември 2000 г.;
- Заключителният документ от Срещата на високо равнище на държавите членки на ООН от 24 октомври 2005 г.;
- Документите от открития дебат, проведен на 23 февруари 2015 г. в Съвета за сигурност на ООН за целите и принципите на ООН във връзка със 70-годишнината от създаването на ООН.

Най-важните международни организации, в които членува България – *Европейският съюз и НАТО* – се задължават чрез изрични разпоредби в своите основополагащи документи да зачитат Устава на ООН и основните принципи на международното право. За България подобно задължение произтича и от Конституцията на страната⁶¹.

Отношенията между държавите трябва да съответстват на основните принципи на международното право така, както са уредени в Чл. 2 на Устава на ООН, а именно:

⁶⁰ Вж. по темата **Константинов, Ем.** Основни принципи на международното право – Правна мисъл, 2020, № 2, с. 69–85.

⁶¹ Пак там, с. 71.

- *принципите на суверенното равенство;*
- *добросъвестното изпълнение на международните задължения;*
- *мирното уреждане на споровете;*
- *забраната за заплаха и употреба на сила;*
- *ненамеса във вътрешните работи;*
- *и правото на народите на самоопределение (Чл. 1 и Чл. 55 на Устава на ООН)⁶².*

Принципите са пряко действащи и приложими норми, а освен това – *имат предимство пред другите норми на международното право*. Това е една важна подробност, която произтича от Чл. 103 на Устава на ООН⁶³. Принципите имат също така и силата на обичайно международно право. В Декларацията на Общото събрание на ООН за принципите на международното право от 1970 г. се казва, че „при тълкуването и прилагането на изложените по-горе принципи, последните са взаимосвързани и всеки принцип трябва да се разглежда в светлината на другите принципи.... ООН призовава всички държави да се ръководят от тези принципи в своята международна дейност“⁶⁴.

Нека се спрем на всеки един от тези принципи

Държавата е носител на висшата власт, на *суверенитета*. Държавата с факта на своето появяване се ползва от принципа на суверенното равенство. Тя притежава суверенитет, който определя нейното основно качество като субект на международното право⁶⁵. Това понятие е особено актуално за държавите от Източна Европа и бившия Съветски съюз, които са в процес на

⁶² Тези принципи са специално посочени в **Преамбюла на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 година**.

⁶³ Там се казва „В случай на противоречие между задълженията на членовете на Организацията, произтичащи от настоящия Устав, и задълженията им, произтичащи от което и да е друго международно съглашение, задълженията на настоящия Устав имат предимство“.

⁶⁴ Вж. A/res/25/2625, 24 October 1970.

⁶⁵ Вж. пак **Константинов, Ем.** Цит. съч., с. 73.

утвърждаване на своята независимост и своя суверенитет след падането на Берлинската стена от 1989 г.

В теоретичен план *суверенитетът* може да бъде разгледан в два аспекта:

Във *външен аспект* той означава независимост от каквато и да е правителствена власт извън границите на страната. Суверенитетът в този аспект се изразява в *правото и властта да се сключват договори с други държави, да се обявява война, да се наказват посегателства срещу държавата*. Проявление на този външен аспект е способността на държавата да участва в създаването и активно да участва в дейността на международните организации.

Във *вътрешен аспект* суверенитетът включва *пълното право и реалната власт да се управлява територията и населението на държавата*. Определянето на границите на върховната власт и суверенитета става чрез Конституцията на една страна.

Конституцията провъзгласява и гарантира суверенитета на държавата, законите и съдебно-наказателните мерки срещу каквито и да е опити да се оспори върховенството на държавната власт, както и създаването на реална сила от институции и длъжностни лица, която да е в състояние *де факто* да елиминира всякакъв такъв опит. Съществен проблем в това отношение е *ефективността на държавната власт, на нейните институции и длъжностни лица*.

Ралф Фелтъм в книгата си „Дипломатически наръчник“ дава следното определение за обхвата на суверенитета: „Териториалният суверенитет на държавата се простира върху земята в пределите на държавните граници и във въздушното пространство над нея... В случая с морските държави суверенитетът също се простира (с определени ограничения) върху вътрешните води и териториалното море...“⁶⁶.

⁶⁶ Фелтъм, Р. Дж. Дипломатически наръчник. Цит. съч., с. 188.

Същевременно всички държави се ползват от **суверенното равенство**.

Те имат еднакви права и задължения и са равноправни членове при международното общуване, независимо от тяхната територия и население, както и от различията от икономически, социален, политически или друг характер. По важните елементи от съдържанието на понятието *суверенно равенство* са следните:

- Държавите са равни юридически;
- Всяка държава се ползва от правата, присъщи на пълния суверенитет;
- Всяка държава е длъжна да зачита правосубектността на другите държави;
- Териториалната цялост и политическата независимост на държавите са неприкосновени;
- Всяка държава има право свободно да избира и да развива своите политически, социални, икономически и културни системи;
- Всяка държава е длъжна да изпълнява пълно и добросъвестно своите международни задължения и да живее в мир с другите държави⁶⁷.

Сериозните нарушения на *човешките права* в една държава отслабват нейния суверенитет, защото той означава и *отговорност към народа, добро управление, съгласно принципите на правовата държава и отчитане на взаимното влияние и взаимовръзка на националното с регионалното и глобалното*.

Принципът на суверенното равенство е тясно свързан с втория принцип – **принципа за добросъвестното изпълнение на международноправните задължения**. Осъществяването му е в центъра на вниманието на ООН и е предмет на специални доклади на Генералния секретар на ООН. Според този принцип *действащите норми на международното право са задъл-*

⁶⁷ Вж. пак **Константинов, Ем.** Цит. съч., с. 73.

жителни за страните по тях и трябва добросъвестно да се изпълняват⁶⁸. Страна по договор не може да се позовава на разпоредба на своето вътрешно право като оправдание за неизпълнение на договора⁶⁹.

Следващият основен принцип на международното право гласи, че *държавите уреждат международните си спорове с мирни средства по такъв начин, че да не поставят в опасност международния мир и сигурност, както и справедливостта*.

За по-бързото и справедливо решаване на международните спорове се използват *преговори, анкети, посредничество, помирение, арбитраж, съдебно разследване, прибегване до регионални органи или съглашения, или страните могат да използват други мирни средства по свой избор*.

Страните в спора са длъжни, в случай че не достигнат до решение посредством гореспоменатите мирни средства, да се стремят към уреждане на спора чрез други съгласувани между тях мирни средства.

Теоретичните постановки гласят, че държавите, които са страни по спора, а също и другите държави, трябва да се въздържат от всякакви действия, които могат да изострят положението дотолкова, че да бъде подложено на заплаха поддържането на международния мир и сигурност, и трябва да действат в съответствие с целите и принципите на ООН. Международните спорове се решават на базата на суверенното равенство между държавите и в съответствие с принципа за свободен избор на средствата.

Следващият принцип на международното право е, че *всички държави членки на ООН трябва да се въздържат в меж-*

⁶⁸ Вж. в същия смисъл чл. 26 на Виенската конвенция за правото на договорите.

⁶⁹ Вж. чл. 27 на Виенската конвенция за правото на договорите. Конституцията на Република България и Законът за международните договори на Република България гарантират в голяма степен изпълнението на тези международноправни задължения от страна на България.

дународните си отношения от заплашването със сила или от употребата на сила срещу териториалната цялост или политическата независимост на която и да е държава и по какъвто и да е начин, несъвместим с целите на ООН.

В Декларацията за основните принципи на международното право от 1970 г. този принцип е значително доразвит. *Агресивната война е обявена за престъпление срещу мира. Забранява се пропагандата на агресивната война. Забранено е използването на сила за нарушаване на съществуващите международни граници на други държави, а също и за решаване на международни спорове, в това число териториални и гранични.* Също така всяка държава е длъжна да се въздържа от заплахата със сила или от нейното прилагане с цел нарушаване на международните демаркационни линии, такива като линиите на примирие, установени или съответстващи на международен договор.

Държавите са длъжни да се въздържат от репресии, свързани с прилагането на сила. Забранена е употребата на сила срещу народите, упражняващи правата си на самоопределение, свобода и независимост. Всяка държава е длъжна да се въздържа от организиране, подстрекателство, оказване на помощ или участие в актове на гражданска война или на терористични актове в друга държава или от съдействие на организационна дейност в пределите на своята територия, насочена към извършването на такива актове, в онзи случай, когато тези актове са свързани със заплахата със сила или с нейното прилагане.

Територията на държавата не може да бъде обект на военна окупация, която е резултат от прилагане на сила в нарушение на Устава на ООН. Територията на държавата не трябва да бъде обект на придобиване от друга държава в резултат на заплахата със сила или от нейното прилагане. Никакви териториални придобивки, които са резултат от заплахата със сила или от нейното прилагане, не трябва да се признават за законни.

Този принцип, придобил универсална международноправна задължителност, е препотвърдена и в Заключителния документ от Срещата на високо равнище на държавите членки на ООН от 2005 г. (и по-конкретно от точки 77 до 80 – б. а., Т. К.). В него се подчертава връзката на този принцип с колективните мерки за сигурност. Подчертава се важността на засилването на мултилатеризма за справяне с международните предизвикателства и проблеми при строгото спазване на Устава на ООН и на принципите на международното право.

Именно във връзка със забраната на употреба на сила се препотвърждават правомощията на Съвета за сигурност да предприема принудителни действия за поддържане и за възстановяване на международния мир и сигурност. Изрично се посочва, че Съветът за сигурност носи главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност.

В международното право са разрешени само 3 случая на прилагане на сила:

- 1. При индивидуална и колективна самоотбрана;**
- 2. По решение на Съвета за сигурност на ООН и**
- 3. При борбата на народите за самоопределение.**

Правното регулиране на употребата на сила е от централно значение за осигуряване на стабилността в системата на международните отношения. Това не е случайно, защото употребата на сила, когато тя не е изрично допустима от международното право, е в състояние да обезсмисли всички останали правила на международния живот, като например суверенното равенство на държавите и зачитането на техния суверенитет и правото да определят социално-икономическия си строй, забраната за намеса във вътрешните им работи, задължението да се спазват международните договори, т.е. всички онези основни норми, които днес регулират действието на международната система по мирен и изгоден за всички участници в нея начин.

Произволната употребата на сила би довела системата на международните отношения в ситуация, при което ще действа *правото на силния, а не силата на правото*. Подобно положение едва ли е предимство за страна като България, която като държава съюзник в НАТО и член на ЕС е ангажирана в мироопазващи и мироналагащи операции в други страни по света.

Следващият принцип, на който трябва да се спрем, е ***за намеса във вътрешните работи, влизащи във вътрешната компетентност на държавата***. Според него нито една държава или група държави няма право да се намесва пряко или косвено по каквото и да е причина във вътрешните или външните работи на която и да е друга държава. Забранена е въоръжената и всякакви други форми на намеса и всякакви заплахи против правосубектността на държавата или против нейните политически, икономически и културни основи.

Подобни действия се определят като нарушение на международното право. Нито една държава не може да прилага, нито да поощрява прилагането на икономически, политически мерки или на мерки от всякакъв друг характер с цел да постигне подчинение на други държави в осъществяване на своите суверенни права и получаване от това на каквито и да било преимущества⁷⁰.

Освен това нито една държава не трябва да *организира, разпалва, финансира, подстрекава или допуска подривна, терористична или въоръжена дейност, насочена към насилствено сваляне на строя в друга държава*, както и да съдейства на такава дейност, а също да се намесва във вътрешните политически и други противопоставяния в друга държава. Всяка държава притежава неотменимото право да избира своя социална и културна система без външна намеса.

На внимателен анализ трябва да бъде подложен и последния (но не по значение – б. а., Т. К.) принцип за ***„правото на***

⁷⁰ Вж. пак **Константинов, Ем.** Цит. съч., с. 74.

народите на самоопределение“. Това е основен принцип на международното право, формулиран като цел на ООН в Чл. 1, ал. 2 и в Чл. 55 на Устава на ООН⁷¹.

От него произтичат задължения, които засягат всички държави и всички те могат да имат правен интерес за защитата на тези задължения. На принципа дори се придава императивен характер.

Прилагането на този принцип на практика може да предизвика не само изненади за онези, които не са запознати с неговото съдържание, правна сила и практика, но и непредвидими последици за цялостното развитие на една държава. Затова този основен принцип на международното право изисква научно обяснение и внимателно политическо и правно тълкуване, а в някои отношения и държавническо отношение с повишено внимание.

Принципът е признат в договорното и в обичайното международно право. Основната част от съдържанието му е изложена в две декларации на Общото събрание на ООН. Това са Декларацията за основните принципи на международното право от 1970 г. и Декларацията за предоставяне независимост на колониалните страни и народи от 1960 година⁷². Съдържа се и в Резолюция 1803 (XVII) на Общото събрание на ООН от 14

⁷¹ **Международният съд на ООН** формулира правото на народите на самоопределение като основен принцип на международното право по делото за Източен Тимор от 1995 г. – East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 90. Вж. също **Markus Rau**, IGH v. Ost-Timor. Nationale Selbstbestimmung und international Gerichtsbarkeit. – In: **Joerg Menzel/Tobias Pierlings/Jeaninnine Hoffmann (Hrsg.)**, Völkerrechtssprechung, 2005, p. 153. Вж. по темата също **Thuerer, D., Burri, T.** Self-Determination, Oxford Public International Law, Max Plank Encyclopedia of Public International Law, 2008; **Burke-White, William, W.** Crimea and the International Legal Order, University of Pennsylvania Law School, Faculty Scholarship, 2014, p. 1360.

⁷² Вж. текста в Център за правата на човека, Женева, Права на човека. – В: **Сборник от международни документи**, Обединени нации, Ню Йорк, 1992, с. 52–54.

декември 1962 г., озаглавена „*Постоянен суверенитет върху природните ресурси*“.

Принципът се съдържа в *Чл. 1 на Международния пакт за икономически, социални и културни права*, а също и в *Чл. 1 на Международния пакт за граждански и политически права*. Като принцип на равноправието и самоопределение на народите е посочен и във *Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.* Потвърден е и с решения на Международния съд на ООН в Хага⁷³. Последното се отнася и до решението по съвещателното мнение на Международния съд от 17 февруари 2008 г. за признаване правомерността на едностранната декларация за обявяване независимостта на Косово от Сърбия⁷⁴. Международният съд на ООН установи, че международното право не забранява декларации за независимост.

Примерите за позоваване, практическо прилагане и всички външнополитически последици от този принцип са свързани с Косово, с Крим, с държавни преобразования след разпадането на СССР, Чехословакия, СФР Югославия, и с претенции за независимост на някои области в Испания, както и в други държави на Европа, като например Шотландия и т.н.

*Съдържанието на принципа включва правото на всеки народ или дори на част от него да се самоопредели по начин, който той счита за подходящ, включително и да създаде своя независима държава*⁷⁵. В някои държави съществуват конституционни възможности за осъществяването на това право. Ако подобна възможност обаче отсъства, народът има право с борба, включително и с въоръжена борба, да наложи своето право. Държава, която потиска правото на самоопределение, се оп-

⁷³ Вж. по този въпрос по-подробно **Thiele, C.** Der Schutz der Menschenrechte durch den IGH, Archiv des Völkerrechts, Bd. 51, 2013.

⁷⁴ Вж. Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, **I. C. J. Reports** 2010, par. 122.

⁷⁵ Вж. пак **Константинов, Ем.** Цит. съч., с. 80–82.

ределя като агресор, а народът, който се бори, има право на индивидуална и колективна самоотбрана. Това е така, защото международното право вижда в него и в създадената организация ядрото и наченките на новосъздаваща се държава и му предоставя много от основните права, които имат държавите⁷⁶.

Около прилагането на този принцип възникват сериозни политически, икономически и дори военни проблеми, кризи и конфликти. И до днес Севернокипърската турска република е призната само от една държава – Република Турция. Не всички държави са признали държавата Косово, включително и държави членки на ЕС.

Трябва да отбележим, че признаването на нова държава от други държави и международни организации няма конститутивно значение за суверенното ѝ съществуване, както е примерът с Косово и със Севернокипърската турска република.

Понякога в политическата дискусия и в научната литература принципът на суверенитета, който включва и териториалната цялост на държавата, се противопоставя на принципа за правото на народите на самоопределение. В случая става дума за два равностойни, основни принципи на международното право, които са взаимосвързани и всеки един от тях трябва да се разглежда в светлината на другите основни принципи на международното право, когато се тълкуват и прилагат.

Затова, когато бъде осъществен принципът за правото на самоопределение, той може съвсем правомерно да противоречи

⁷⁶ В Декларацията за принципите на международното право, отнасящи се до дружествените отношения между държавите в съответствие с **Устава на ООН** се казва „Всяка държава е длъжна да се въздържа от каквито и да било насилствени действия, лишаващи народите...от тяхното право на самоопределение, свобода и независимост. В своите мерки против такива насилствени действия и в съпротивата срещу тях тези народи, в порядъка на осъществяване на това свое право на самоопределение, имат право да търсят и получават поддръжка в съответствие с целите и принципите на Устава.“

на принципа на суверенитета, включително и на националната конституция, от чиято гледна точка неговото осъществяване може да се счита дори за неконституционно.

Държавата, появила се в резултат на осъществяване на принципа на правото на самоопределение, е суверенна от момента на своята поява, независимо от нейното международно признаване или непризнаване. От този момент тя сама решава своите въпроси в национален и в международен план.

След приемането на Устава на ООН на 26 юни 1945 г., който съдържа основните принципи на съвременното международно право, никой не е оспорил валидността им дори и в случай на големи международни конфликти⁷⁷.

За България задължението за зачитане на принципите на международното право произтича не само от международноправната ѝ обвързаност като субект на международното право, но и от нейната Конституция⁷⁸.

Конституцията на Република България обвързва българските държавни институции със зачитането на международното право и на неговите основни принципи⁷⁹. Темата е с практиче-

⁷⁷ Вж. по този въпрос **Константинов, Ем.** Правна сила на резолюциите, приемани по глави VI и VII от Устава на ООН. – Правна мисъл, 2008, № 4, с. 48–68.

⁷⁸ Вж пак **Константинов, Ем.**, Конституционни аспекти на международното право. – Списание на Българската академия на науките, 2008, № 2, с. 15–19.

⁷⁹ Според Конституцията „Външната политика на Република България се осъществява в съответствие с принципите и нормите на международното право“ (чл. 24, ал. 1). Освен това една от основните конституционни цели на външната политика на българската държава е „*съдействието за установяване на справедлив международен ред*“ (чл. 24, ал. 2). Впечатлява и приоритетът, който конституцията дава на международните договори по отношение на националното ни право. Когато международните договори са ратифицирани по конституционен ред, обнародвани са и са влезли в сила за нашата страна, те стават част от вътрешното ни право и имат предимство пред законодателството, което им противоречи (чл. 5, ал. 4). Логическо следствие от тези постановки е конституционното правомощие на Конституционния съд да се произнася „*за съответствието на законите с общопризнатите норми*“

ска важност и поради обстоятелството, че почти всеки външнополитически проблем съдържа международноправно ядро. Подчертаването на международноправните измерения на външната политика в конституцията е изключително важно. Съвременното международно право и неговите основни принципи са изключително ценен ресурс за осигуряване интересите на България в международните отношения.

Обвързването на българската външна политика и на националното право с международното право е важен въпрос при формирането на стратегическите направления и практическото провеждане на външната политика на страната, както и за добросъвестното изпълнение на поетите от нея международноправни задължения. Тук е важно да се посочат и механизмите за осъществяването на контрол – *политически, парламентарен, обществен, медиен и правен* – върху външнополитическия курс на държавните институции. В този смисъл връзката на външната политика с международното право е и от значителен научен интерес.

Международното право и неговите принципи са стабилна основа за българската външна политика. Добросъвестното изпълнение на поетите от България международни задължения укрепва доверието в нея и международния ѝ авторитет. От друга страна, се избягва международната отговорност и всички произтичащи от нея последици за България.

Заклучение

Актуалните проблеми и предизвикателства пред външната политика и политиката за сигурност изискват преосмисляне и преориентиране както на научните методи, така и на самите учени, търсещи решения на такива фундаментални проблеми

на международното право и с международните договори, по които България е страна“ (чл. 149, ал. 1, т. 4).

като: проблема за войната и мира, справянето с нетрадиционните заплахи за сигурността и управлението на многонационални кризи, конфликти и войни от различен характер и интензитет.

Съвременните проблеми в развитието на международните отношения поставят пред изследователите, но и пред управляващия елит много обществени, политически, икономически, екологични и международноправни проблеми, изискващи предприемането на комплексни и координирани мерки от държавата и налагането на интердисциплинарен научен подход за тяхното решаване.

Проблемите би трябвало да се разглеждат и анализират в *ПРОЦЕС И РАЗВИТИЕ*, което извежда на преден план въпросът за методологията при конструиране на социалния анализ и за познания в областта на различни науки – като се започне от *философията, социологията, икономиката, политологията и се стигне до историята, археологията, антропологията, правото* и т.н.

Днес продължаваме да сме свидетели на нарушаването на политическите, социалните и гражданските права на човека, било то чрез политически натиск от най-различен вид, или чрез предизвикването на кризи, конфликти, войни, бедствия, миграционни вълни и противопоставяне от най-различен характер. За да бъде намерен отговор на тези проблеми, са необходими съвместни усилия и съчетаването на методологичните подходи на различни науки.

Шансът да се направи обективен анализ на съвременните проблеми на външната политика и политиката за сигурност е не като се ограничават изследователските опити на представителите на една или друга научна дисциплина, а като се търсят пресечни точки между тях и обединяване на усилията на различните изследователи за споделянето на обективни оценки и изводи.

Връзката и взаимното влияние на *външната политика с политиката за сигурност и отбранителната политика, на външната политика с дипломацията и международното право* не е случайна – тези дисциплини трябва да се разглеждат и представят заедно и взаимодопълващо се.

Днес пред дипломатическата квалификация се поставят нови и високи критерии и изисквания както за езиковата подготовка в няколко от т.нар. международни езици, така и за изучаването на общообразователни дисциплини като *история, икономически науки, политология, изкуство и култура, но и за изучаването на спецификите в регионалната политика, политиката за развитие и дори екологията.*

А що се отнася до дипломатите в областта на многостранната дипломация и по-специално институционалната дипломация в международните организации, на преден план излизат познанията в областта на *международното наказателно право, международното административно право, международното публично и международното частно право, а също и в областта на международните комуникации.*

В процеса на познание и преориентиране трябва да бъдат включени не само политици и учени, но и обществени дейци, неправителствени организации, журналисти, експерти от определени области, които да осъзнаят своята голяма отговорност за опазването на мира и сигурността и живота на милиони хора.

Ние днес все по-често ще се изправяме пред лицето на многонационални кризи, конфликти и войни от различен характер, при които трябва да се вземат бързи и адекватни решения за справяне с кризисната ситуация.

Проблемите, свързани с управлението на многонационалните кризи, особено след кризата с коронавируса и войната в Украйна, ще бъде най-голямото предизвикателство в областта на международните отношения, външната политика и политиката за сигурност през XXI век.

Всички тези проблеми ще изискват и едно завръщане към РЕАЛИЗМА в международните отношения, което ще бъде свързано с решаване на такива остри проблеми като:

- идентифицирането на ролята и мястото на *глобалните центрове на сила* в международните отношения и техните методи и средства за влияние върху т.нар. „средни“ и „малки държави“;
- правилното ориентиране в сложния комплекс от интереси при *участието в международни организации* и при формирането на съюзи и „коалиции на желаещите“ в рамките на решаването на въпроси от глобалния дневен ред на сигурността;
- преодоляване на кризата на съвременното международно право, както и на кризата, в която са изпаднали съвременните международни институции – възможно ли е възникването на *Нови съюзи за сигурност* и кои са основополагащите тенденции за преодоляване на международноправните и институционални недостатъци за гарантирането на глобалната и регионалната сигурност;
- намирането на баланс между *външната политика*, политиката за сигурност и *вътрешната политика* на дадена държава, която винаги има отношение и към проблемите, свързани с икономическото развитие, енергийната сигурност, жизненото равнище на населението и екологичното равновесие;
- осъзнаването на „*националната роля и място*“ на една държава, когато трябва да вземе политическо решение по всички гореизложени проблеми в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период от време.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. **Deitsch, Karl W.** Staat, Regierung, Politik, Freiburg, deutsche Ausgabe 1976.

2. **Fetscher, Iring.** Politikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg, 1990.

3. Fifty Key Thinkers in International Relations, second edition. **Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon.** Routledge, 2009.

4. **Hedley Bull.** The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Columbia University Press, 1977, както и трудовете на Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner.

5. **Klaus von Beume, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock.** Politikwissenschaft – eine Grundlegung. 1987.

6. **Michael Brecher.** A Study of Crisis, Published 1997.

7. **Mommsen, W.** The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. Oxford, 1974.

8. **Muenkler, Herfried** (Hg.), Politikwissenschaft Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

9. **Schubert, Klaus.** Politiklexikon. Bonn, 2007.

10. **Stiven Lukes** (ed.). Power. New York Univ. Press 1986 и студията в същия сборник на **Talcott Parsons.** Power and the Social System.

11. **Бонифас, Паскал.** Съвременната геополитика. София, 2007.

12. **Бояджиева, Надя.** Автореферат на дисертационен труд на тема: „Международните отношения в периода на Студената война“. Варна, 2017

13. **Бояджиева, Надя.** Международни отношения. Издателство „Албатрос“, 2017, както и изследване на проф. Н. Бояджиева, реализирано за Smith Richardson Foundation, USA. Вж. също така следните студии и статии на проф. д.ю.н. Надя Бояджиева: Науката за международните отношения в съвременния свят. – Годишник на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, том XXI, Варна, 2015, с. 165– 188; Митове и реалности в международните отношения през XX век. – В:

История, митология, политика. Съст. Д. Колева, К. Грозев, София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 330–334; Международните отношения и сродните социални и хуманитарни науки. – В: “Studia Juris”, изд. на Юридически факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“, декември 2016, кн. 2, с. 1–14.

14. **Вебер, Макс.** Ученият и политикът. София, 1993.

15. **Видин, Благой.** Международно публично право обща част. София, 1999.

16. **Владикин, Любомир.** Общо учение за държавата. София, 1992.

17. **Георги Стефанов, Благой Видин, Юлия Захариева, Пламен Пантев.** Международни отношения. Международно право. Дипломация (кратка енциклопедия). София, „Сиела“, 2001.

18. **Гергова, Диана.** Гетите, които обезсмъртяват. Откритията в духовната и политическата столица на Гетите „Даусдава-Хелис“. София, Издателство „Захарий Стоянов“, 2019.

19. **Гълбрайт, Джон Кенет.** Анатолия на властта. София, 1993.

20. **Дал, Робърт.** Съвременният политически анализ. София, 1996.

21. **Джоузеф Най младши.** Бъдещето на силата. ВИ, 2013.

22. Списание Дипломация, изд. на Дипломатическия институт на МВнР, 2008, № 1.

23. **Дойков, Йордан.** Методологическо конструиране в социалния анализ, Том 1. За познанието, опита и практиката. София, Издателство „Парадигма“, 2019.

24. **Жак Атали и Марк Гийом.** Икономиката на свобода. София, 1994.

25. **Илиева, Ирена.** Актуални проблеми на разширяването на Европейския съюз и Западните Балкани (студия). – В: Научни трудове на Института за държавата и правото, том XI, Актуални правни проблеми, под общата редакция на проф. д.ю.н.

Цветана Каменова, съставители: проф. д-р Ирена Илиева и доц. д-р Тодор Кобуров. София, 2015.

26. **Йордан Големинов и Страхил Червенков.** Дипломатически анекдоти и афоризми. София, Хомо Футурис, 1997.

27. **Кобуров, Тодор.** Международни отношения и международна политика в региона на Югоизточна Европа: Разпадане на СФР Югославия и установяване на дипломатически и консулски отношения на Р България с Босна и Херцеговина (студия). – В: Научни трудове на Института за държавата и правото, том XI, Актуални правни проблеми, под общата редакция на проф. д.ю.н. Цветана Каменова, съставители: проф. д-р Ирена Илиева и доц. д-р Тодор Кобуров. София, 2015.

28. **Кобуров, Тодор.** Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ, статия достъпна на интернет-адрес: <https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnopoliticheski-analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html>.

29. **Кобуров, Тодор,** Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността. ИК „Кинг“, 2009.

30. **Кобуров, Тодор.** „Опитът на Словения в справянето с мигрантската криза: изводи, поуки и някои въпроси на дискриминацията“ – В: Защита срещу дискриминацията: правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади на национална научна конференция, 8 юни 2018 г., Икономически университет – Варна, изд. къща „Стено“, 2018.

31. **Костов, Александър и Никова, Екатерина.** (съставители). Балканите през първото десетилетие на ХХI век. Сборник статии, Институт за балканистика, БАН. София, Парадигма, 2012.

32. **Леонтиев, Василий.** Есета по икономика. София, 1994.

33. **Машев, Димитър.** Дипломатическо право. София, 1992.

34. Международные отношения и внешнеполитическая деятельность России, под общ. Редакцией проф. д.п.н. Проскурин, С. А., М., 2004.

35. **Методиев, Калоян.** Словения и мигрантската криза за 2015–2016 г. – Геополитика на 18.03.2018 г. Интернет-адрес: <https://www.geopolitica.eu/aktualno/2765-sloveniya-i-migrantskata-kriza-2015-2016>.

36. **Пантев, Пламен.** Центрове на сила в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2014.

37. **Попов, В. И.** Современная дипломатия. Теория и практика. Дипломатия – наука и изкуство: Курс лекций. – 2-е изд., Москва, Междунар. отношения, 2004.

38. Сборник публични лекции, 2005, изд. на Дипломатическия институт на МВнР на Р България.

39. **Семов, Минчо.** Политиката – теория и история. София, 1984.

40. **Стефанов, Георги.** Теория на международните отношения. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 1993.

41. **Тиен, Мариана Малинова.** Българо-китайски отношения в съвременния период. София, ИК „Гутенберг“, 2015.

42. **Фелтъм, Ралф Джордж.** Дипломатически наръчник. София, 1995.

43. **Фотев, Георги.** История на социологията, том втори, София, 1993.

44. **Фридман, Милтън.** Икономическата и политическата свобода. – Панорама, год. XIII, № 1, 1992.

45. **Янков, Александър.** Организация на обединените нации, София, 1965.

Гл. ас. д-р Янко Ройчев*
Chief Assist. Prof. Yanko Roychev, PhD*

**НЕЗАБАВНО ИЗПЪЛНЕНИЕ, В ЧАСТТА ОТНОСНО
МЕРКИТЕ ЗА НЕОТКЛОНЕНИЕ,
НА СЪДЕБНИТЕ АКТОВЕ, ПОСТАНОВЯВАНИ
В ПЪРВИЯ СТАДИЙ НА СЪДЕБНАТА ФАЗА ПО
НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА**

**IMMEDIATE EXECUTION, IN THE PART REGARDING
MEASURES OF REMAND, OF COURT ACTS ISSUED
IN THE FIRST STAGE OF THE JUDICIAL PHASE IN
CRIMINAL CASES**

Ключови думи: Мерки за неотклонение; мерки за процесуална принуда; задържане под стража; домашен арест; незабавно изпълнение; разпоредително заседание по наказателни дела; изпълнение на съдебните актове

Резюме:

Един от въпросите, по които съдът се произнася в първия стадий на съдебната фаза по наказателни дела, е за мерките за процесуална принуда. В изложението е разгледан проблемът за началния момент на изпълнение на определението, респективно разпоредането, в съответната негова част, като е поставен акцент върху мерките за неотклонение задържане

* Главен асистент по наказателен процес в Института за държавата и правото при Българската академия на науките, преподавател по наказателен процес в Академията на Министерството на вътрешните работи и в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право. Адвокат от Софийската адвокатска колегия.

* Chief Assistant Professor of Criminal Procedure at the Institute for the State and the Law, Bulgarian Academy of Sciences, Assistant Professor of Criminal Procedure at the Academy of the Ministry of Interior and Sofia University “St. Kliment Ohridski”. PhD in Law. Attorney-at-law at Sofia Bar Association.

под стража и домашен арест. Съдебната практика, без изрично законово основание, приема, че при вземане и при изменение на мярка за неотклонение в по-тежка, съдебният акт се изпълнява незабавно, но когато мярката бива отменена или изменена в по-лека, той се изпълнява, след като влезе в сила. Аргументирано е становището, че е необходимо да бъдат предвидени подробни правила, регламентиращи тези правомощия. Анализирани са няколко възможни законодателни разрешения и техните последици.

Key words: *Measures of remand; measures of procedural coercion; detention in custody; house arrest; immediate execution; intermediary hearing in criminal cases; execution of court acts*

Summary:

One of the issues on which the court decides during the first stage of the judicial phase in criminal cases concerns measures of procedural coercion. The current research focuses on the problem related to the initial moment of execution of the ruling, respectively the injunction, in its corresponding part, with an emphasis on the measures of remand detention in custody and house arrest. In the case law it is assumed, without being based on explicit legal grounds, that when a measure of remand is imposed or amended into a more severe one, the court act is executed immediately, but when a measure is revoked or amended into a less restrictive one, the act is executed when it enters into force. The statement has been substantiated according to which it is essential that comprehensive rules regulating these powers be established. Several possible legislative solutions and their consequences have been analysed.

Необходимостта от максимална прецизност и внимание при създаването и усъвършенстването на нормативната уредба, която установява правомощия на държавните процесуални органи в наказателния процес, включващи осъществяване на принуда, е извън съмнение. Настоящото изложение има за предмет въпроса относно началния момент на изпълнение на постановеното определение или разпореждане на съда в първия стадий на съдебното производство – предаване на съд и подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание¹, относно мерките за процесуална принуда, респективно в отделните

¹ В този стадий не могат да бъдат постановени присъда или решение.

му части, касаещи мерките за процесуална принуда, – както *de lege lata*, така и *de lege ferenda*. Поставен е акцент преди всичко върху мерките за неотклонение и в частност върху тези от тях, които ограничават в най-висока степен основни права и свободи на гражданите – задържане под стража и домашен арест², но значителна част от разгледаните положения са съответно относими и към другите мерки за процесуална принуда. Редица от изложените аргументи имат принципно значение и биха могли да бъдат отчетени при анализирането на момента на изпълнение на актовете на държавните процесуални органи, отнасящи се до мерките за процесуална принуда, и в други процесуални стадии.

Посоченият въпрос възниква, на първо място, при *определиенето, постановявано от съда в разпоредителното заседание*. Институтът на разпоредителното заседание, за последно функционираше през 1990 г.³ при действието на Наказателно-процесуалния кодекс от 1974 г.⁴ (НПК (1974)), е възприет в действащия Наказателно-процесуален кодекс⁵ (НПК) през 2017 г. със съответни изменения и допълнения на Глава деветнадесета⁶. Съгласно чл. 248, ал. 1, т. 6 НПК въпросът за мерките за процесуална принуда подлежи на обсъждане в разпоредителното

² В Решение № 10 от 27.07.1992 г. по конст. д. № 13/92 г. Конституционният съд приема, че „Задържане поначало е недопустимо под каквато и да е форма и по каквато и да е повод. Всяко задържане независимо от това, дали то е свързано с изпълнение на мярка за неотклонение „задържане под стража“, изпълнение на наказание лишаване от свобода, предварително задържане от следствени и полицейски органи, или като административна или административнонаказателна мярка, е посегателство върху тяхната свобода и неприкосновеност. Мярката за неотклонение „домашен арест“ е също форма за задържане и посегателство върху неприкосновеността.“.

³ Вж. Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 31 от 17.04.1990 г.

⁴ ДВ, бр. 89 от 15.11.1974 г., отм. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.

⁵ ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.

⁶ Вж. Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 63 от 4.08.2017 г.

заседание. Специфичната законодателна формулировка – „*взетите мерки за процесуална принуда*“ (к. м. – Я. Р.) – не следва да се тълкува в смисъл, че съдът може да се произнесе единствено относно вече взети мерки, а не и да вземе нови такива. Като ръководно-решаващ орган в съдебната фаза е единствено логично той още в този първи неин стадий да разполага с пълния комплекс от правомощия, касаещи мерките за процесуална принуда, включително предвид необходимостта да установи наличието или отсъствието на предпоставките за осъществяване на наказателнопроцесуална принуда към конкретния момент.

В хипотезата, при която никой от участниците не направи искания относно мерките за процесуална принуда, възниква въпросът дали съдът служебно се произнася по този въпрос. Както се посочва, „Принципно е правилото, че съдът не може служебно нито да налага мярка за неотклонение, ако такава не е взета от органите на досъдебното производство, нито може служебно да упражнява контрол върху наложените мерки. Тези идеи са в пълен синхрон с Конституцията ни, която отрежда на съдилищата единствено правораздавателна компетентност. За да осъществи тази си функция, като изключение, съдът може *служебно* да вземе или да измени определената мярка за неотклонение в по-тежка, но само ако подсъдимият възпрепятства хода на процеса, като не изпълнява предвидените процесуални задължения по чл. 66 НПК – не се явява, след като е редовно призован, променил е местоживеенето си, без да уведоми съответния орган, и т.н.“⁷; „**Основен принцип** при мерките за неотклонение (а то важи и за другите мерки за процесуална принуда) е **липсата на служебно начало в действието на съда.** а) Принципно положение е, че съдът не може служебно нито да налага мярка за неотклонение, ако такава не е взета от органите на досъдебното производство, нито да упражнява контрол върху

⁷ **Чинова, М.** Досъдебното производство по НПК. Теория и практика. София, Сиела, 2013, с. 242–243.

наложените мерки“⁸. От формулировката на чл. 248, ал. 1, т. 6 НПК по-скоро следва, че разпоредбата представлява изключение от правилото, подобно на чл. 66 и чл. 309, ал. 4 НПК. Преди въвеждането на разпоредителното заседание чл. 256, ал. 1, т. 2 (отм.) НПК също предвижда, че „За подготовката на съдебното заседание съдията-докладчик се произнася относно [...] мярката за неотклонение, без да разглежда въпроса за наличието на обосновано предположение за извършено престъпление“⁹.

На второ място, в НПК са налице четири хипотези, в които при внесен в съда процесуален акт, въз основа на който се образува съдебно производство, *не се провежда разпоредително заседание*. Поради това е необходимо да бъде изяснено дали посоченият въпрос е относим към някои от тях, отново в контекста единствено на първия стадий на съдебното производство. За да възникне проблемът за началния момент на изпълнение на постановеното в този стадий определение или разпореждане на съда, съдържащо произнасяне относно мерките за процесуална принуда, е необходимо да са налице кумулативно две предпоставки: 1) съдът да разполага с компетентност относно мерките;

⁸ Митов, Г. Въззивно производство по наказателни дела. София, Сиби, 2016, с. 167.

⁹ Вж. **Шекерджиев, К.** Дистанционно обучение на тема: „Мерки за процесуална принуда“. Част първа: Мерки за неотклонение. Модул № 3: „Мерки за неотклонение в съдебната фаза – налагане, контрол, правомощия на съда“. София, Национален институт на правосъдието, 2013, с. 11: „След постановяване на присъдата и обявяването ѝ по реда на чл. 310 НПК законодателят, в разпоредбата на чл. 309 НПК, е предвидил задължително произнасяне по мерките за неотклонение на подсъдимите. Това е произнасяне по силата на закон (близко до това по чл. 256, ал. 1, т. 2 НПК), при което съдът, без да е налице съответно искане, трябва да направи нова преценка на мярката за неотклонение и да потвърди, отмени или измени същата.“. Вж. също **Чинова, М., Митов, Г.** Кратък лекционен курс по наказателнопроцесуално право. София, Сиела, 2021, с. 441: „Разглеждат се взетите мерки за процесуална принуда на досъдебното производство и евентуално направени искания за тяхната промяна или за вземане на нови.“.

2) съдебният акт да подлежи на обжалване. При отсъствие на втората предпоставка е несъмнено, че изпълнението следва да бъде осъществено още при постановяването на определението (разпореждането), тъй като същото влиза в сила.

На основание, че е ръководно-решаващ орган в съдебната фаза, следва да се приеме, че с всички съответни правомощия относно мерките за процесуална принуда разполага **съдията-докладчик при наказателните дела от частен характер**. В съответствие с чл. 247б, ал. 2, т. 2 НПК той осъществява правомощията по чл. 250–252 НПК, когато делото е образувано по тѣжба на пострадалия. Съгласно чл. 5б, ал. 1 НПК обаче мерки за неотклонение могат да бъдат вземани само по наказателни дела от общ характер, поради което при правомощията на съдията-докладчик по наказателните дела от частен характер разглежданият въпрос може да възникне само по отношение на мерките за процесуална принуда извън тези за неотклонение. Поради това, както и с оглед непровеждането на досъдебно производство, редица от разгледаните в изложението положения не се отнасят до наказателните дела от частен характер.

С типичните правомощия относно осъществяването на наказателнопроцесуална принуда разполага и **съдията-докладчик при бързото производство по Глава двадесет и четвърта НПК**. Основание за този извод, освен процесуалното положение на съда във втората фаза на наказателния процес, е и чл. 361 НПК, който предвижда, че „Доколкото за производството по тази глава няма особени правила, прилагат се общите правила.“. Наред с това правило, като аргументи могат да бъдат посочени и други разпоредби на НПК. Така например чл. 270 НПК, който се намира в Глава двадесета – „Съдебно заседание“, Раздел първи – „Общи положения“, и съответно е приложим във всички съдебни заседания, е озаглавен „Произнасяне по мярката за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда в съдебното производство“. Въпреки крайно специфичната законодателна

техника – изричното посочване единствено на мерките за неотклонение¹⁰ и на исканията относно забраната на подсъдимия за напускане на пределите на Република България и отстраняването на подсъдимия от длъжност¹¹, не може да има съмнение, че в съдебната фаза съдът е органът, компетентен да се произнася по всички въпроси, свързани с мерките за процесуална принуда. В Глава седма, Раздел втори НПК са налице отделни правила в този смисъл относно различните мерки за процесуална принуда извън мерките за неотклонение, които изобщо е възможно да бъдат взети от държавен процесуален орган, различен от съда, т.е. от орган на досъдебното производство: забраната за напускане на пределите на Република България – чл. 68, ал. 7, изр. 1 НПК („В съдебното производство правомощията по ал. 1 и 6 се осъществяват от съда, който разглежда делото.“) и временното отнемане на свидетелство за управление – чл. 69а, ал. 7, изр. 1 НПК („В съдебното производство правомощията по ал. 1, 5 и 6 се осъществяват от съда, който разглежда делото“.). Останалите мерки за процесуална принуда, например принудителното довеждане на свидетел, глобата на свидетел и глобата на вещо лице, нямат пряко отношение към поставения въпрос поради релевантния процесуален стадий. Като недостатък в нормативната уредба следва да бъде определено обстоятелството, че чл. 71, ал. 1 НПК урежда принудителното довеждане на обвиняем единствено в контекста на един способ на доказване: „Когато не се яви на разпит без уважителни причини, обвиняемият се довежда принудително, ако явяването му е задължително или съответният орган намери, че то е необходимо.“. Друга разпо-

¹⁰ „Въпросът за изменение на мярката за неотклонение може да се поставя по всяко време на съдебното производство. Ново искане по мярката за неотклонение в съответната инстанция може да се прави при промяна на обстоятелствата.“ (чл. 270, ал. 1 НПК).

¹¹ „По реда на ал. 1 и 2 съдът се произнася и по исканията относно забраната на подсъдимия за напускане на пределите на Република България и отстраняването на подсъдимия от длъжност.“ (чл. 270, ал. 3 НПК).

редба – чл. 219, ал. 6 НПК –препраща към реда на чл. 71, ал. 3–8 НПК относно случаите, в които обвиняемият е редовно призован за предявяване на постановлението или протокола за привличане като обвиняем и не се яви без уважителни причини. С тези две правила се изчерпва уредбата на принудителното довеждане на обвиняем в наказателното производство, което е крайно недостатъчно предвид наличието на множество други хипотези, при които присъствието му е задължително, включително фундаменталните чл. 269, ал. 1 и ал. 2 НПК¹².

При **освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по Глава двадесет и осма НПК** липсва изрична уредба относно произнасянето на съдията-докладчик по мерките за процесуална принуда при насрочването на делото за разглеждане в съдебно заседание по чл. 376 НПК. Освен насрочването е предвидено и правомощие той да прекрати съдебното производство, като разпореждането подлежи на обжалване и протестиране по реда на Глава двадесет и втора НПК (чл. 377, ал. 2 НПК). Подробното разглеждане на въпроса в рамките на тази диференцирана процедура не попада във фокуса на настоящия анализ. Предвид горепосочените аргументи, както и с оглед на това, че в теорията с основание се посочва, че въпреки липсата на изрична разпоредба в този смисъл, по неуредените въпроси намират приложение общите правила¹³, следва да се приеме, че поставеният в изложението проблем може да възникне и при производството по Глава два-

¹² Чл. 269, ал. 1 НПК предвижда, че „По дела с обвинение за тежко престъпление присъствието на подсъдимия в съдебно заседание е задължително.“, а съгласно ал. 2 „Съдът може да разпорежи подсъдимият да се яви и по дела, по които присъствието му не е задължително, когато това е необходимо за разкриване на обективната истина.“. Друга такава хипотеза е например вземането на образци за сравнително изследване (чл. 146, ал. 3, вр. ал. 1 НПК).

¹³ Вж. **Минев, П.** Освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а от Наказателния кодекс. Практически аспекти. София, Феня, 2012, с. 55.

десет и осма НПК¹⁴. Противоположното разбиране би довело до твърде дискуссионни последици, касаещи периода между образуването на съдебното производство на основание внесеното от прокурора в първоинстанционния съд мотивирано постановление с предложение за освобождаване на обвиняемия от наказателна отговорност с налагане на административно наказание и провеждането на съдебното заседание по чл. 378 НПК¹⁵. Ако в този период обвиняемият¹⁶ направи искане за изменение или за отмяна на мярка за процесуална принуда, не считам за основателно да се приеме, че по искането би следвало да се произне-

¹⁴ В тази връзка, както и предвид разгледаните по-долу варианти на признаване на съдебния състав, съответно съдията-докладчик, относно мерките за процесуална принуда, следва да бъде посочено становището, макар и изразено с оглед на редакция на НПК, предшестваща съществените изменения на Глава деветнадесета (Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 63 от 4.08.2017 г.), че „при насрочване на делото като НАХД съдът отменя и взетата спрямо обвиняемия мярка за неотклонение, ако има такава. Макар да не е посочено изрично, отмяната на мярката за неотклонение следва, от една страна, от обстоятелството, че съгласно чл. 56 от НПК мярка за неотклонение може да се вземе спрямо обвиняем по дело от общ характер. С насрочване на делото като наказателно от административен характер отпада основанието за налагане на тази мярка за неотклонение. От друга страна, при насрочване на делото по реда на чл. 376 от НПК, съдията-докладчик следва да се произнесе и по въпросите, посочени в чл. 248–256 от НПК. В тези разпоредби са посочени общите правила за насрочване на делото. Доколкото чл. 376 от глава 28-ма от НПК е поместен в раздел V – Особени правила, то в конкретния случай за неуредените случаи ще се приложат общите правила. А чл. 256, ал. 1, т. 2 НПК задължава съдията-докладчик да се произнесе по мярката за неотклонение на обвиняемия и в случаите на внасяне на предложение по чл. 375 от НПК, следва да я отмени.“. **Пак там**, с. 56.

¹⁵ Считаю, че в разглеждания контекст релевантните начален и краен моменти следва да бъдат определени така, тъй като съдебното заседание по чл. 378 НПК е „по същество“, т.е. е аналогично не на първия, а на втория стадий на съдебната фаза по общите правила.

¹⁶ В чл. 376, ал. 2 и чл. 378, ал. 1 и ал. 4, т. 1 и т. 2 НПК, които се отнасят до процесуални действия, извършвани след насрочването на заседанието, е употребено понятието „обвиняем“, а не „подсъдим“.

се съответният орган по общите правила, включително орган на досъдебното производство, а не съдът, пред който е налице *висящо съдебно производство*. Не би било лишено от логика и евентуално служебно произнасяне на съдията-докладчик относно мерките за процесуална принуда при насрочването на откритото съдебно заседание – както беше посочено, в теорията е изразено разбирането, че това е задължително относно мерките за неотклонение.

При **споразумението** по Глава двадесет и девета НПК също не са налице правила относно правомощията на съда да се произнася по мерките за процесуална принуда. Доколкото е налице процедура по насрочване на делото (чл. 382, ал. 2 НПК) и въпреки че не е регламентирано изрично, е логично по неуредените въпроси се прилагат общите правила, считам, че изводът относно Глава двадесет и осма НПК е относим и при тази процедура. Би следвало да няма пречка съдията-докладчик, насрочвайки съдебното заседание, да се произнесе и относно наказателнопроцесуалната принуда. По-скоро теоретичен интерес представлява хипотезата, в която съдебното производство бива прекратено, без да бъде насрочено заседание¹⁷, и разпореждането бива обжалвано и/или протестирано – в частта относно прекратяването и/или относно мерките за процесуална принуда. Не е изключено обаче и да се твърди, че при освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание и при споразумението особените правила уреждат съответните аспекти на процедурата в цялост, поради което общите не следва да намерят приложение¹⁸.

¹⁷ Това правомощие би могло да бъде упражнено например, ако съдията-докладчик установи, че внесеното от прокурора споразумение не съдържа изискуемите реквизити или не е изготвено от надлежните субекти.

¹⁸ В тази връзка следва да бъде посочено становището, че при споразумението, когато насрочва делото, съдията-докладчик не извършва проверка дали е налице основание за прекратяване на съдебното производство, съответно за прекратяване или спиране на наказателното производство, тъй като тази про-

С оглед на изложеното, поставеният въпрос възниква при следните съдебни актове:

– определението, с което съдебният състав насрочва делото за разглеждане в съдебно заседание (чл. 248, ал. 5, т. 4 НПК) и разпореждането, с което съдията-докладчик насрочва делото за разглеждане в съдебно заседание при прилагане на правилата на бързото производство по Глава двадесет и четвърта НПК (чл. 358, ал. 1 т. 4 НПК);

– определението, с което съдебният състав прекратява съдебното производство (чл. 249, ал. 1 НПК), и разпореждането, с което съдията-докладчик прекратява съдебното производство при прилагане на правилата на Глава двадесет и четвърта НПК (чл. 358, ал. 1, т. 3 НПК);

– определението, с което съдебният състав прекратява наказателното производство по чл. 250, ал. 1 НПК, и разпореждането, с което съдията-докладчик прекратява наказателното производство при наказателните дела от частен характер и при прилагане на правилата на Глава двадесет и четвърта НПК (чл. 358, ал. 1, т. 1 НПК);

– определението, с което съдебният състав спира наказателното производство по чл. 251, ал. 1 НПК, и разпореждането, с което съдията-докладчик спира наказателното производство при наказателните дела от частен характер и при прилагане на правилата на Глава двадесет и четвърта НПК (чл. 358, ал. 1, т. 2 НПК);

– разпореждането, с което съдията-докладчик се произнася относно мерките за процесуална принуда (и упражнява друго свое правомощие) в първия стадий на съдебната фаза в производство, провеждано по реда на Глава двадесет и осма или Глава

верка се осъществява в самото съдебно заседание на основание чл. 382, ал. 7 НПК, който изисква съдът да одобри споразумението само ако то не противоречи на закона и морала. Вж. **Маринова, Г.** Споразумението в българския наказателен процес. София, Сиби, 2017, с. 130.

двадесет и девета НПК, ако се приеме, че в съответните случаи той разполага с такива правомощия.

Тези от изброените съдебни актове, които се постановяват в разпоредително заседание, т.е. определенията на съдебния състав, се постановяват в открито съдебно заседание, а останалите, т.е. разпорежданията на съдията-докладчик, – в закрито съдебно заседание. Тази особеност има своето значение, доколкото при откритото заседание е допустимо, а в някои случаи – и задължително¹⁹, присъствието на подсъдимия, и съответно е възможно изпълнението на произнасянето относно някои мерки за процесуална принуда, включително задържане под стража, независимо дали то е в насока вземане, отменяне или изменяне на мярката, да бъде осъществено веднага – в съдебната зала²⁰.

Съгласно чл. 249, ал. 1 НПК в разпоредителното заседание съдът прекратява съдебното производство²¹ в два случая: 1) при неподсъдност (чл. 248, ал. 1, т. 1 НПК); 2) при допуснато на досъдебното производство отстранимо съществено нарушение на процесуални правила, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия, на пострадалия или на неговите наследници (чл. 248, ал. 1, т. 3 НПК). В чл. 249, ал. 3 НПК е предвидено, че „Определението по чл. 248, ал. 1, т. 3 и 6, както и по чл. 248, ал. 5, т. 4, когато са констатирани очевидни фактически грешки в обвинителния акт, и отказът на съда по чл. 248, ал. 2 да допусне частен обвинител подлежат на обжалване и протестиране по реда на глава двадесет и втора. Съдът изпраща делото на горната инстанция

¹⁹ Вж. чл. 269, ал. 1 и ал. 2 НПК.

²⁰ Съгласно чл. 262 НПК „Когато е необходимо, съдебното заседание или отделни съдебни действия се провеждат извън помещението на съда.“, но този институт поначало е трудно относим към разпоредителното заседание.

²¹ За историческото развитие на това правомощие на съда вж. **Салкова, Е.** Връщане на делото от съда в досъдебната фаза на наказателния процес. – В: **Панайотов, П., Илкова, Р., Цонков, И.** (съст.) Наказателното правораздаване – традиции и перспективи. Сборник доклади. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018, с. 44–60.

след изтичането на срока по чл. 248а, ал. 1.“. На основание чл. 249, ал. 3 НПК ВКС приема, че **определението, с което съдът прекратява съдебното производство поради неподсъдност, не подлежи на обжалване и протестиране:** „Единствено за пълнота на изложението е необходимо да се посочи, че определението на съда в разпоредително заседание за прекратяване на съдебното производство поради липса на подсъдност (чл. 249 във връзка с чл. 248, ал. 1, т. 1 от НПК) не подлежи на проверка по реда на гл. XXII от НПК – чл. 249, ал. 3 от НПК, поради което Плевенски окръжен съд без правно основание се е произнесъл по депозирания частен протест срещу определението на РС – Червен бряг за прекратяване на съдебното производство и изпращането на делото по подсъдност на РС – Бяла Слатина.“ (Определение № 111 от 11.09.2019 г. на ВКС по ч. н. д. № 888/2019 г., I н. о., НК)²². От

²² Същото се приема в Определение № 64 от 1.02.2017 г. на АС – Пловдив по в. ч. н. д. № 24/2017 г.: „Въззивният съд намира, че в настоящото производство, по реда на глава XXII от НПК, дължимият контрол се осъществява единствено по отношение на разпореждането на съдията-докладчик за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора за отстраняване на допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, довели до ограничаване на правата на обвиняемия и на неговия защитник, тъй като чл. 249, ал. 3 НПК предвижда, че на обжалване и протестиране по реда на глава двадесет и втора от процесуалния закон подлежи единствено разпореждането на съдията-докладчик по т. 3 на чл. 248, ал. 2 от НПК. В този смисъл от предмета на контрол в това производство са изключени случаите на прекратяване на съдебното производство поради неподсъдност във връзка с т. 1 на чл. 248, ал. 2 НПК.“; Определение № 4884 от 31.10.2018 г. на ОС – Благоевград по в. ч. н. д. № 436/2018 г.: „Определението на първия съд в частта, в която е отхвърлено възражението, че делото не е подсъдно на първата инстанция, по същество е правилно. Следва да се отбележи, че принципно в тази му част (на практика – произнасяне по чл. 248, ал. 1, т. 1 НПК) определението на първата инстанция не подлежи на самостоятелно обжалване отделно от присъдата и не може да бъде контролирано в настоящото производство.“; Решение № 23 от 20.02.2019 г. на ОС – София по в. ч. н. д. № 95/2019 г.: „По отношение направеното в частната жалба възражение за липса на местна подсъдност по чл. 248, ал. 1, т. 1 НПК на делото на Районен съд – гр. Е. П., съдът намира същото за недопустимо, поради което в тази

това следва, че посоченото определение влиза в сила и съответно подлежи на изпълнение в момента на постановяването си, поради което следващите разсъждения в контекста на правомощието по чл. 249, ал. 1 НПК се отнасят единствено до случаите, в които съдът прекратява съдебното производство на основание по чл. 248, ал. 1, т. 3 НПК. Следва да се отбележи, че поради различни обстоятелства, включително това, че в чести случаи не са налице никакви основания за оспорване на подсъдността, допуснатите на досъдебното производство отстраними съществени нарушения на процесуални правила, довели до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия, на пострадалия или на неговите наследници, принципно имат по-съществено практическо значение като основание за прекратяване на съдебното производство.

С посоченото изключение (определението или разпореждането, с което съдебното производство бива прекратено на основание чл. 248, ал. 1, т. 1 НПК), всички изброени по-горе съдебни актове подлежат на обжалване и протестиране. Необходимо

част следва да бъде оставена без разглеждане. В разпоредбата на чл. 249, ал. 3 НПК са посочени кои определения, постановени в разпоредително заседание, подлежат на обжалване, а именно тези по чл. 248, ал. 1, т. 3 и т. 6, както и тези по чл. 248, ал. 5, т. 4 и чл. 248, ал. 2 НПК.“ Някои съдебни състави възприемат противоположното разбиране и разглеждат по същество жалби и протести срещу определения с посоченото съдържание: „Въззивният състав в противовес на защитните твърдения, не установява първостепенният съд в определението от 25.11.2019 г. да е изразил мотиви по възражения на защитниците по чл. 248, ал. 1, т. 1 НПК. При извършена самостоятелна проверка по посочените доводи, намира същите за неоснователни, доколкото родова компетентност на СНС по така повдигнатите обвинения е съответна. От диспозитивите на конкретните обвинения срещу [...], [...] и [...], съпоставени с тези на останалите подсъдими, се установява, че срещу различни лица са повдигнати обвинения за различни престъпления, които имат връзка помежду си, а едно от тях – престъплението по чл. 321, ал. 6 НК – е подсъдно на СНС. В този смисъл е приложима разпоредбата на чл. 411а, ал. 5 НПК, макар и първостепенният съд да не е дал отговор на направените възражения на защитниците в този смисъл.“ (Определение № 1211 от 11.12.2019 г. на АСПНС по в. ч. н. д. № 613/2019 г.).

е да се уточни, че законодателната техника при формулирането на чл. 249, ал. 3 НПК разкрива някои специфики. Въпреки че чл. 249 НПК е озаглавен „Прекратяване на съдебното производство от съда“, чл. 249, ал. 3 НПК предвижда правила относно обжалването и протестирането на няколко различни определения, не всички от които имат отношение към прекратяването на съдебното производство. Определението, с което съдът се произнася относно допускането на досъдебното производство на отстранимо съществено нарушение на процесуални правила, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия, на пострадалия или на неговите наследници (чл. 248, ал. 1, т. 3 НПК), подлежи на обжалване и протестиране, независимо дали съдът е констатирал наличие на такова нарушение и съответно е прекратил съдебното производство, или не е установил такова нарушение и е насрочил делото²³. С определението „по чл. 248, ал. 5, т. 4, когато са констатирани очевидни фактически грешки в обвинителния акт“ съдът също насрочва делото. Определенията по чл. 248, ал. 1, т. 6 НПК (взетите мерки за процесуална принуда) и по чл. 248, ал. 2 НПК (направените искания за конституиране на страни в производството) се отнасят до отделни междинни въпроси, подлежащи на решаване в разпоредителното заседание.

На практика, в съответствие с чл. 248, ал. 5 и ал. 6 НПК, в които се говори за „определение“, съдилищата най-често решават въпросите, включени в обхвата на чл. 248, ал. 1 и ал. 2 НПК²⁴,

²³ С оглед правомощията на прокурора да взема мерки за отстраняване на допуснатите закононарушения по реда, установен в НПК (чл. 46, ал. 2, т. 4 НПК), следва да се приеме, че определението може да бъде протестирано и във втория случай – когато съдът е насрочил делото. Тази хипотеза е по-вероятна, когато в разпоредителното заседание участва прокурор, различен от наблюдаващия в досъдебното производство.

²⁴ В зависимост от правомощието относно движението на делото, което съдът упражнява, е възможно да възникне неяснота дали е необходимо произнасяне по някои от въпросите на чл. 248, ал. 1 НПК. Така например, ако съдът прекрати наказателното производство, изглежда безпредметно да се произнася относно наличието на основания за разглеждане на делото по реда на

с един акт²⁵. С тези уточнения въпросът е от правно-техническо

особените правила, исканията за събиране на нови доказателства и прочие. Въпросът обаче е дискуссионен, тъй като е необходимо да се отчита възможността определението да бъде отменено от въззивния съд. Вж. **Магдалинцева, В.** Разпоредителното заседание след промените в НПК – практически проблеми. – news.lex.bg. Електронно издание, 09.03.2020 г. Достъпно на: <https://news.lex.bg/разпоредителното-заседание-след-про/> (6.03.2022 г.): „Спорен в практиката момент е и произнасянето по въпросите по чл. 248, ал. 1, т. 4–8 НПК след като съдът служебно или по искане на страните е приел, че в досъдебната фаза е допуснато съществено процесуално нарушение, поради което съдебното производство следва да бъде прекратено. По-голямата част от съдебните състави изчерпват произнасянето си с констатацията за допуснато процесуално нарушение, като, изрично или не, отбелязват, че поради прекратяване на съдебното производство, тези въпроси не подлежат на обсъждане в разпоредителното заседание и вземат отношение (при това не във всички случаи) единствено по отношение на мярката. [...] Други съдебни състави продължават обследването на част или на всички въпроси, включително конституират страни и се произнасят служебно по мярката за неотклонение, ако такава е била взета на досъдебното производство. [...] Логиката в този случай е ясна и има конкретна практическа обосновка – ако въззивната инстанция отмени определението по т. 3 на чл. 248, ал. 1, първостепенният съд да е взел отношение по всички останали въпроси и да пристъпи директно към насрочване и провеждане на същинското съдебно заседание. На пръв поглед този въпрос изглежда несъществен, но има и произнасяния, според които невземането на становище по всички въпроси по чл. 248, ал. 1 от НПК от страна на първия съд само по себе си представлява процесуално нарушение [...] Извън това, законодателно или чрез съдебна практика следва да се изясни дали при отмяна на определението по чл. 248, ал. 1, т. 3 от НПК от въззивната инстанция и при липсващо произнасяне по въпросите от т. 4 до т. 8 на чл. 248, ал. 1 от НПК, първостепенният съд следва да проведе нарочно разпоредително заседание само за тяхното обсъждане, или може да вземе отношение по тях преди началото на същинското съдебно заседание, без да изчака определението по чл. 248, ал. 1, т. 6 от НПК, което също подлежи на самостоятелно обжалване по реда на Глава двадесет и втора от НПК, да влезе в сила.“.

²⁵ Поради обособяването на въпроса за направените искания за конституиране на страни в производството в отделна алинея, би могла да възникне известна неяснота относно включването на това произнасяне на съда в същото определение. Вж. в тази връзка **Магдалинцева, В.** Цит. съч.: „В практиката

естество и има ограничено отношение към по-нататъшното изложение. Ако бъде постановен единен съдебен акт, той ще подлежи на обжалване и протестиране (и) в съответните части относно мерките за процесуална принуда, а ако бъде постановено отделно определение (разпореждане) относно мерките – в цялост.

Предварително следва да бъде отбелязано, че с определение (разпореждане) в първия стадий на съдебното производство е възможно мерки за процесуална принуда да бъдат: 1) взети; 2) изменени в по-тежки; 3) оставени в действие; 4) изменени в по-леки; 5) отменени. **С едно изключение, правомощията на съда относно наказателнопроцесуалната принуда в първия стадий на съдебната фаза не са обвързани от тези, касаещи движението на производството.** Обстоятелството например, че съдебното производство бива прекратено, не означава, че прилаганата по делото наказателнопроцесуална принуда следва задължително да бъде редуцирана – допустимо е да бъде запазена непроменена, както и да бъде наложена по-интензивна такава²⁶. Това се отнася и до спирането на наказателното производство, при което „Съдът се произнася относно мерките за процесуал-

се очертават две възможни тези относно момента, в който се конституират страните. Според първата – това става преди разглеждане на въпросите по чл. 248, ал. 1 от НПК, а според втората – конституирането идва след като съдът се произнесе по тези въпроси.“; **Чинова, М., Митов, Г.** Цит. съч., с. 442: „При участието си в разпоредителното заседание те все още не са конституирани като страни. Това следва от разпоредбата на чл. 248, ал. 5 НПК, където е посочено „прокурора и лицата по чл. 247в, ал. 1 и 2 НПК“. Тяхното конституиране [...] се извършва от съда с определението по чл. 248, ал. 5 НПК. С оглед целесъобразност решаващият орган се произнася по конституирането на тези страни само когато реши делото да продължи и насрочи съдебното заседание на първа инстанция.“.

²⁶ Възможни са обаче различни проявления на косвена връзка. Така например констатацията на съда за допуснати в обвинителния акт противоречия, неясноти и непълноти може да има значение при преценката по чл. 56, ал. 1 НПК относно наличието на обосновано предположение, че подсъдимият е извършил престъплението.

на принуда.“ (чл. 251, ал. 2 НПК), т.е. е възможно съответните мерки, ако такива са налице, да не бъдат отменени, а дори и да бъдат изменени в по-тежки или да бъдат взети нови такива²⁷. Изключение е налице при прекратяването на наказателното производство, при което съдът задължително „отменя наложените на обвиняемия мерки за процесуална принуда, както и мярката за обезпечаване на гражданския иск, ако основанийето за нейното налагане е отпаднало“ (чл. 250, ал. 2 НПК), но въпросът, дали отмяната на мерките следва да бъде изпълнена при постановяването на определението (разпореджdanето), или при влизането на същото в сила, остава относим.

Възможна е и една усложнена хипотеза, при която би било законосъобразно съдът да отмени действала до момента мярка за процесуална принуда, след което да наложи същата мярка. Считаю, че това правомощие би следвало да бъде упражнено, ако съдът констатира, че са налице предпоставките за оставяне на мярката в действие, но тя е била взета от некомпетентен орган или при процедурата по вземането ѝ е допуснато друго съществено процесуално нарушение²⁸.

²⁷ В контекста на досъдебната фаза в теорията също се посочва, че спирането на производството не води до отмяна на мерките за процесуална принуда. Вж. **Чинова, М.** Досъдебното производство..., с. 469–470. В този смисъл за спирането на наказателното производство и **Чинова, М., Митов, Г.** Цит. съч., с. 62: „органът задължително се произнася относно мярката за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда“. Изрично правило относно конкретна хипотеза в досъдебната фаза е предвидено в чл. 220, ал. 2, изр. 1 НПК: „Когато обвиняемият придобие имунитет, наказателното производство се спира, като се отменят взетите по отношение на него мерки за процесуална принуда.“, но относно прилагането на тази разпоредба в съдебната фаза няма изрични правила.

²⁸ В общия случай няма основание съдът да изследва този въпрос, но е възможно да достигне до такъв извод например, ако констатира, че досъдебното производство е проведено, включително мярката е взета, от некомпетентен орган. Предимно теоретичен интерес представляват и някои по-специфични хипотези, например, ако по отношение на непълнолетен обвиняем е била взета мярка за неотклонение извън допустимите по чл. 386, ал. 1 НПК, но към

В НПК не е налице изрична разпоредба, която урежда началния момент на изпълнение на посочените съдебни актове – в цялост или в отделни техни части. В практиката е възприет следният подход: **когато произнасянето на съда е за вземане на мярка за неотклонение или изменение на вече взета такава в по-тежка, определението (разпореждането) се изпълнява незабавно, но когато мярката бива отменена или изменена в по-лека, определението (разпореждането) се изпълнява, след като влезе в сила.** Основната теза в настоящото изложение е, че е необходимо поставеният въпрос да намери **изрична законодателна уредба.** Дали тя следва да възпроизведе възприетото понастоящем положение, или да го модифицира, е дискуссионно. Анализирани са няколко възможни разрешения на проблема, основно през призмата на най-тежките мерки за неотклонение – задържане под стража и домашен арест. Както беше посочено, някои от разгледаните положения *mutatis mutandis* са относими и към другите мерки за неотклонение и въобще за процесуална принуда с уточнението, че следва да бъдат отчитани особеностите на тяхното естество и на процедурите по вземането и отмяната им, включително с оглед различните възприети в практиката разбирания относно началния момент на изпълнението им.

На първо място, налице са немаловажни основания да се счита, че **незабавното изпълнение** на част от посочените определения (разпореждания), независимо дали с тях се запазва, интензифицира или редуцира наказателнопроцесуалната принуда, **е валидно и при действащата редакция на НПК.** Това се отнася до тези от тях, които подлежат на обжалване и про-

момента на произнасянето на съда той е навършил пълнолетие и са налице предпоставките за вземане (продължаване на действието) на мярката. За процесуалните нарушения при вземането на мярка за неотклонение задържане под стража вж. **Чинова, М.** Процедура за съдебно обжалване на мярката за неотклонение „задържане под стража“. – Съвременен право, 1998, № 3, с. 19.

тестиране по реда на Глава двадесет и втора НПК²⁹, т.е. всички, с изключение на определението (разпоредждането) за прекратяване на наказателното производство, което подлежи на контрол по реда на Глава двадесет и първа НПК (чл. 250, ал. 4 НПК). Разпоредбата на чл. 343 НПК, принадлежаща към Глава двадесет и втора НПК, предвижда, че „Частната жалба и частният протест *не спират* производството по делото и *изпълнението на определението, освен ако първата или въззивната инстанция постанови друго.*“ (к. м. – Я. Р.)³⁰. От това правило следва, че определенията, редът за обжалване и протестиране на които е този по Глава двадесет и втора НПК, макар и невлезли в сила, подлежат на изпълнение от момента на постановяването си, и само по изключение първоинстанционният или въззивният съд може да спре изпълнението. Няма причини да се приеме, че същото не се отнася и до разпоредданията, въпреки че те не са изрично посочени в цитираната разпоредба, още повече предвид обстоятелството, че при редица правомощия, включително

²⁹ Вж. чл. 249, ал. 3 и чл. 251, ал. 5 НПК, на основание на които съответните съдебни актове попадат в обхвата на чл. 341, ал. 2 НПК – „По реда на тази глава се проверяват определенията и разпоредданията, за които това е изрично предвидено в този кодекс.“.

³⁰ Теоретичен, но и практически интерес, макар и не от пряко значение за анализираниите в изложението проблеми, представлява формулировката на чл. 343 НПК в другата нейна част – „не спират производството по делото“. Следва да се приеме, че тя визира **фактическо временно преустановяване на процесуалните действия на първоинстанционния съд или на някои от тях**, а не спиране на наказателното производство по смисъла на чл. 25 НПК – първо, защото такова основание за спиране (подаване на частна жалба или протест по реда на Глава двадесет и втора НПК) не е предвидено в чл. 251, ал. 1 и чл. 290, ал. 1 НПК, които препращат към чл. 25 и чл. 26 НПК, и второ, защото спирането на производството, докато то е висящо пред първоинстанционния съд, поначало не е от компетентността на въззивния съд. Крайно специфично е проявлението на тези положения в хипотезата, при която обжалваното или протестирано по реда на Глава двадесет и втора НПК определение или разпореджане е именно за спиране на наказателното производство.

някои от дискутираните в настоящото изложение, с разпореждане се решават идентични въпроси, както с аналогичното определение, а видът на съдебния акт е предопределен от особености на делото, които нямат отношение към съдържанието и последиците на акта (например прилагането на диференцирана процедура). Следва обаче да се изтъкне, че ако така очертаният аргумент бъде възприет за решителен, би се оказало, че началният момент на изпълнението на съдебния акт, включително в интересуващата изложението част относно мерките за процесуална принуда, е обвързан с конкретното решаващо правомощие, упражнено от съда, по начин, който трудно би могъл да бъде определен като логичен. Така например изпълнението на мярката за неотклонение задържане под стража би било преустановено още с постановяването на определение, с което съдът отменя мярката и *прекратява съдебното производство* (защото определението подлежи на обжалване и протестиране по реда на Глава двадесет и втора), но ако съдът отмени мярката и *прекрати наказателното производство*, мярката би продължила да бъде прилагана до влизането в сила на определението³¹ (защото подлежи на обжалване и протестиране по реда на Глава двадесет и първа).

При определението (разпореждането), с което съдът прекратява съдебното производство, прилагането на чл. 343 НПК по отношение на съдебния акт в цялост поражда редица проблеми, повечето от които стоят извън предмета на изложението. За същото би могло да бъде от значение изпълнението на акта, освен в частта относно мерките за процесуална принуда, и в тази относно прекратяването на съдебното производство – ако определението (разпореждането) бъде отменено от въззивния съд и съдебното производство продължи, на теория не би бил лишен от основание въпросът дали в периода от постановяването до отмяната на акта на първоинстанционния съд е било налице

³¹ Респективно за неопределен период, ако то бъде отменено.

съдебно или досъдебно производство. Това би предопределило последици, свързани например с изчисляването на максималните срокове на мерките за процесуална принуда по чл. 63, ал. 4 НПК – относно задържането под стража и домашния арест, и по чл. 234, ал. 8 НПК³² – относно всички мерки за процесуална принуда, взети по отношение на обвиняемия³³. Поради наличието на висящо съдебно производство следва да се приеме, че в този случай съдебното производство не е било прекратено. Разсъжденията са аналогични и при противоположната хипотеза – ако въззивният съд потвърди прекратяването на съдебното про-

³² Разпоредбата предвижда, че „Взетите по отношение на обвиняемия мерки за процесуална принуда, както и мярката за обезпечаване на гражданския иск, ако основанието за нейното налагане е отпаднало, се отменят от прокурора след изтичане на повече от една година и шест месеца от привличането в случаите на тежко престъпление и повече от осем месеца – в останалите случаи. В тези срокове не се включва времето, през което наказателното производство е било спряно от прокурора на основание чл. 25.“. В частта относно мерките за обезпечаване на гражданския иск правилото е формулирано неточно, тъй като, ако основанието за прилагане на мярката е отпаднало, при наличие на съответно искане, тя би следвало да бъде отменена, независимо от изтичането или не на даден срок. Другите разпоредби в НПК, в които е употребена идентична формулировка относно обезпечителните мерки, се отнасят до прекратяването или спирането на наказателното производство – вж. чл. 243, ал. 2, чл. 250, ал. 2, чл. 251, ал. 3, чл. 289, ал. 3 НПК. В чл. 234, ал. 8 НПК се има предвид, че мерките за обезпечаване на гражданския иск могат да не бъдат отменени въпреки изтичането на срока, поради което е неясно защо същите изобщо са посочени в разпоредбата.

³³ На теория тези последици биха били в две насоки. Първо, ако се приеме, че съдебното производство приключва в момента на постановяването на определението или разпореджанието на първоинстанционния съд, е възможно независимо от произнасянето на същия относно мерките за процесуална принуда, те да бъдат отменени, ако максималният срок на прилагането им е изтекъл или изтече преди произнасянето на въззивния съд. Второ, при прекратяване на съдебното производство в по-късен момент, периодът между произнасянето на първоинстанционния съд и това на въззивния съд би бил приспаднал при определянето на максималните срокове на съответните мерки в досъдебното производство.

изводство, същото приключва в момента на постановяването на потвърдителното определение. Още по-затруднено би било прилагането на чл. 343 НПК по отношение на определенията (разпорежданията) за прекратяване и за спиране на наказателното производство, но по-нататъшни разсъждения в тази насока не са необходими за изясняването на поставените въпроси. **Силно препоръчително е правилото на чл. 343 НПК да бъде доразвито и конкретизирано**, тъй като императивното му прилагане към широкото многообразие от определения и разпореждания, подлежащи на контрол по реда на Глава двадесет и втора НПК, в някои случаи е невъзможно или нецелесъобразно.

В контекста на изпълнението на мерките задържане под стража и домашен арест, най-същественният аргумент в подкрепа на очертаната по-горе съдебна практика са правилата на чл. 64, ал. 5 НПК – при първоначално разглеждане на въпроса за вземане на мярката – „Съдът се произнася с определение, което се обявява на страните в съдебното заседание *и се изпълнява незабавно*.“, и на чл. 65, ал. 5 НПК – при отмяна или изменение на мярката в по-лека³⁴ – „Определението *се изпълнява незабавно след изтичане на срока за обжалване, освен ако е подаден частен протест, който не е в интерес на обвиняемия*.“ (к. м. – Я. Р.). Този въпрос е детайлно разгледан в теорията: „Производството по чл. 65 НПК, както и производството по чл. 64 НПК е двуинстанционно, като постановеният съдебен акт на първостепенния съд подлежи на атакуване пред въззивен съд. Разликата при двете съдебни процедури е тази, че в производството по чл. 65 НПК не е предвидено предварително изпълнение на постановеното определение, а същото се изпълнява едва след влизането му в сила. Така например, при първоначално определяне на мярка за неотклонение (различна от „задържане под

³⁴ Разбира се, с това определение е възможно и мярката да бъде оставена в действие, но в тази хипотеза не възниква необходимост тепърва да се пристъпва към изпълнение.

стража“) съдът постановява незабавно освобождаване на задържаното лице, докато в производството по контрол на вече взета мярка за неотклонение, при определяне на по-лека мярка, задържането продължава до влизане в сила на постановения първоинстанционен съдебен акт. Ако същият бъде атакуван, то задържането продължава до произнасянето на въззивния съд или оттеглянето на жалбата и прекратяването на образуваното въззивно производство. Тази принципна разлика между двете производства следва от съдържанието на нормите на чл. 64, ал. 5 НПК и чл. 65, ал. 4 НПК, както и от процесуалната логика на различните процедури по вземане и контрол на вече взета мярка за неотклонение. При първото производство обичайно задържаното лице е с временно 72-часово задържане, като същото е взето с единствената цел представянето му пред съд, който да реши въпроса за постоянната мярка. При отхвърляне на искането естествено обвиняемият се освобождава, защото временното задържане е постигнало целта си и е изтекло. В производството по чл. 65 НПК обвиняемият е задържан на основание взета постоянна мярка и съдебният акт за нейната промяна трябва да влезе в законна сила и да стане окончателен, за да породи правно действие.“³⁵.

Считам, че *de lege lata* тези разпоредби не могат да бъдат основание за осъществяването на същите правомощия при произнасянето на съда в първия стадий на съдебната фаза. Чл. 64 и чл. 65 НПК, макар да принадлежат към Част първа НПК – „Общи правила“, се прилагат единствено в досъдебното производство, както следва от заглавията им – съответно „Вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство“ и „Съдебен контрол върху задържането под

³⁵ Шекерджиев, К. Мерки за неотклонение. Домашен арест и задържане под стража. – В: Тонева, Г. (ред.) Помагало по наказателен процес за кандидати за младши прокурори. Част II. София, Национален институт на правосъдието, б. г., с. 128–129.

стража в досъдебното производство“. Предвид съдържанието на разпоредбите – осъществяване на наказателнопроцесуална принуда, **е недопустимо те да се прилагат по аналогия**. Едно от фундаменталните изисквания, произтичащи както от Конституцията на Република България³⁶, така и от редица актове на международното право, включително Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи³⁷, е това за законоустановеност на принудата: „Задържането на обвиняемия обслужва успешното провеждане на наказателния процес. Но, от друга страна, задържането накърнява основно, конституционно право на човека – личната му свобода. Поради това законодателят трябва да регламентира подробно основанията, критериите и реда (в т. ч. и компетентния орган) за „задържане под стража“ на обвиняемия. Нужно е да се създаде в НПК развита система от процесуални гаранции, че обвиняемият ще бъде лишен от свобода само при строго спазване на установените в закона материални предпоставки и процесуален ред.“³⁸; „На следващо място трябва да се отбележи изискването за *законоустановеност на мярката за неотклонение задържане под стража*. [...] То ще бъде изпълнено тогава, когато [...] в закон са уредени: (1) предпоставките (условията), при които задържането е допустимо; (2) производството (редът), което трябва да бъде спазено, за да се стигне до постановяване на задържане (по-точно, трябва да бъдат посочени субектите, които ще участват в производството, и техните права и задължения, в това число и компетентният да постанови задържане орган и неговите правомощия, както и видът и съдържанието на акта, с който този орган се произнася); (3) правното положение (правата и задълженията) на задържаните под стража лица; [...] предпоставките и производство-

³⁶ ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

³⁷ Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31.07.1992 г. – ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., обн. ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.

³⁸ **Филчев, Н.** „Задържането под стража“ на обвиняемия и съдебният контрол върху него. – Съвременен право, 1996, № 4, с. 28.

то трябва да бъдат изчерпателно и точно уредени за всеки вид (форма) на задържане. В този смисъл е недопустимо постановяване на задържане да се правоприлага по аналогия.⁴³⁹ ; „*Първо*, изискването за **законоустановеност** на принудата е и условие за нейната легитимност. Принуда може да бъде установявана и налагана само ако е предвидена в закон. Законът трябва да предписва не само мерките за принуда, които се налагат, но и предпоставките за това, реда, по който се налагат, компетентния орган и възможностите за обжалване. [...] закон, който предписва принуда, се тълкува стриктно или стеснително и при никакви обстоятелства не може да се тълкува разширително⁴⁴⁰. Не може да има съмнение, че началният момент на фактическо прилагане на принудата е сред най-важните елементи от процедурата по нейното осъществяване. Поради това, както беше посочено, дори да бъде преценено, че настоящата практика на съдилищата по разглеждания проблем следва да бъде запазена, е необходимо това положение да намери **изричен нормативен израз** със съответни (изменения и) допълнения на НПК.

В пряка връзка с разглеждания въпрос е този за нормативните разрешения относно незабавното изпълнение на актовете на държавните процесуални органи, касаещи наказателнопроцесуална принуда, в други стадии на процеса. Въпреки че при редица от мерките за процесуална принуда няма изрична уредба в тази насока, не може да има съмнение, че поначало в наказателния процес на изпълнение подлежат влезли в сила процесуални актове, включително съдържащи произнасяне относно такива мерки. По отношение на разпоредбата на чл. 152а, ал. 8 НПК (1974), възприета почти дословно в чл. 64, ал. 5 НПК⁴¹, в теорията се посоч-

³⁹ **Маринова, Г.** Същност и особености на мярката за неотклонение задържане под стража. – Правна мисъл, 2005, № 1, с. 77–78.

⁴⁰ **Чинова, М.** Досъдебното производство..., с. 234–235.

⁴¹ В последната редакция на НПК (1974) текстът предвижда, че „Съдът се произнася с определение, което се обявява на страните в съдебното заседание и се изпълнява незабавно. С обявяване на определението съдът насрочва

ва: „Следователно, в случая е налице изключение от принципа, че на изпълнение подлежат само влезли в сила правни актове. Това изключение е направено с оглед същността и предназначението на мерките за неотклонение – да се предотврати бъдещо поведение на обвиняемия, което би затруднило или осуетило наказателното правораздаване. За да са в състояние да постигнат целите си, мерките за неотклонение трябва да са годни незабавно да породят правните си последици. Иначе биха били неефективни.“⁴². Цитираното становище изяснява основанията за установяването на отклонения от посочения принцип в разглеждания контекст. Опасността обвиняемият да осуети постигането на целите по чл. 57 НПК⁴³ и в частност да се укрие, когато спрямо него първоин-

делото пред въззивния съд в срок не по-дълъг от седем дни в случай на жалба или протест.“.

⁴² **Маринова, Г.** Мярката за неотклонение задържане под стража. – В: Научни трудове на Института за правни науки. Том I (2004). Актуални правни проблеми. София, Българска академия на науките, 2004, с. 104.

⁴³ За целите на мерките за неотклонение и конкретно на задържането под стража и за основанията за вземането им вж. по-подробно **Топалов, П.** Мерки за неотклонение в наказателното производство (същност и видове). София, Висша специална школа „Георги Димитров“ – МВР, 1986, с. 27–36; **Цонков, И.** Условия за прилагане на мярката за неотклонение „задържане под стража“. – Държава и право, 1990, № 2, с. 30–40; **Филчев, Н.** Цит. съч., с. 25–32; **Трендафилова, Е., Цонков, И.** Задържането по НПК и правата на гражданите. – Правата на човека, 1998, № 1, с. 34–39; **Чинова, М.** Наказателно-процесуална принуда и неприкосновеност на личността. София, Сиби, 1998, с. 189–201; **Маринова, Г.** Мярката за неотклонение..., с. 80–96; **Манев, Н.** Взаимодействие на органите на предварителното разследване: актуални аспекти. – В: **Константинов, Е., Манев, Н.** (ред.) Наказателно правоприлагане и борба с престъпността: законодателни промени и процесуална практика. София, ГорексПрес, 2005, с. 20; **Marinova, G.** Bulgarian Criminal Procedure: The New Philosophy and Issues of Approximation. – Review of Central and East European Law, 2006, Volume 31, No. 1, p. 58; **Маринова, Г.** Уредбата на мерките..., с. 49–58; **Морено, Х. М. Г.** Мерките за неотклонение и за процесуална принуда в Наказателно-процесуалния кодекс на България. Б. м., Национален институт на правосъдието, Twinning Project BG-04-IB-JH-05, б. г. Достъпно на <http://www.nij.bg/FileHandler.ashx?folderID=132&fileID=384> (6.03.2022 г.),

станционният съд е взел мярка за неотклонение задържане под стража или домашен арест, е особено силно изразена. До известна степен идентичен подход се открива и при друга мярка за процесуална принуда – забраната за напускане на пределите на Република България. Съгласно чл. 68, ал. 2 НПК „Когато забраната по ал. 1 е потвърдена *или наложена в съдебното производство след постановяване на присъда*, на подсъдимия могат да се отнемат документите за самоличност по чл. 13, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за българските лични документи и му се издават заместващи документи по ред, предвиден в закон.“ (к. м. – Я. Р.), а чл. 68, ал. 7 НПК предвижда, че „В съдебното производство правомощията по ал. 1 и 6 се осъществяват от съда, който разглежда делото. *Определението подлежи на обжалване с частна жалба и частен протест.*“ (к. м. – Я. Р.), от което следва, че определението не е влязло в сила. Предвид правилото на чл. 202, ал. 1 НПК – „Жалбата не спира изпълнението на обжалваното постановление, освен ако съответният прокурор постанови друго.“ – някои аспекти на незабавно изпълнение се откриват и при мерките за процесуална принуда, вземани от органите на досъдебното производство и неподлежащи на съдебен контрол, но с уточнението относно дискуссионния характер на въпроса дали понятието „влязло в сила“ изобщо е относимо към отделните категории актове на тези органи⁴⁴.

Същевременно обаче следва да се отчете, че в НПК е налице изключение и в противоположната насока – **изпълнение**

с. 14–15.

⁴⁴ По този въпрос, въпреки че акцентът в изследванията е поставен основно върху постановлението за прекратяване на наказателното производство, вж. **Вълканов, В.** Влизат ли в сила актовете на прокурора? – Социалистическо право, 1986, № 4, с. 9–17; **Чинова, М.** Актове на органите на предварителното производство. Правна същност и класификация. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1993, с. 111–117; **Чинова, М.** Влизат ли в сила постановленията, издавани в хода на предварителното производство? – Правна мисъл, 1993, № 4, с. 66–72.

на невлязъл в сила процесуален акт, с който се отменя или редуцира осъществяваната наказателнопроцесуална принуда. Разпоредбата на чл. 309, ал. 4 НПК предвижда, че „Когато подсъдимият е освободен от наказателна отговорност, осъден е условно, осъден е на наказание, по-леко от лишаване от свобода, или е оправдан, мярката за неотклонение се отменя или се заменя с най-леката, предвидена в закона. В този случай задържаният подсъдим се освобождава още в съдебната зала.“⁴⁵. Следва да се уточни, че се касае до отделен от присъдата съдебен акт – определение, но то несъмнено не е влязло в сила към момента на изпълнението, тъй като съгласно чл. 309, ал. 6 НПК „Определението по ал. 2–5 подлежи на обжалване и протестиране по реда на глава двадесет и втора.“.

В известна степен подобно действие има и правилото на чл. 64, ал. 5 НПК в хипотезата, в която съдът отказва да вземе една от двете най-тежки мерки за неотклонение, доколкото ако обвиняемият към този момент е задържан за до 72 часа на основание чл. 64, ал. 2 НПК, *той следва да бъде незабавно освободен след постановяването на определението*. Разбира се, налице е значимата разлика, че в случаите, в които задържането под стража или домашният арест биват отменени или изменени в по-лека мярка, е налице предшествашо произнасяне на съда относно вземането им, докато при чл. 64, ал. 5 НПК е налице изначална констатация на съда, че предпоставките за вземането на мерките не са изпълнени. В теорията е предложена и друга гледна точка: „Определението се обявява на страните след изготвянето му в същото заседание и **подлежи на незабавно изпълнение**. Законодателят не поставя изпълнението в зависимост от насоката на определението и не предвижда гаранциите по чл. 152б, ал. 6 НПК – 1974 г.

⁴⁵ Следва да се приеме, че правомощието на съда да замени взетата мярка за неотклонение с най-леката не може да бъде упражнено, когато подсъдимият е оправдан, а единствено в другите три хипотези – когато е освободен от наказателна отговорност, осъден е условно или е осъден на наказание, по-леко от лишаване от свобода.

В същото заседание съдията насрочва делото за разглеждане от въззивния съд в срок не по-голям от седем дни, в случай на жалба или протест. Обжалването и протестирането на определението не спира изпълнението. Когато съдът не е уважил искането за задържане, а е наложил по-лека мярка – „парична гаранция“⁴⁶, прилагат се общите правила по чл. 150, ал. 1–3. В този случай обаче обвиняемият не може да бъде задържан до внасянето ѝ, съгласно чл. 150, ал. 5⁴⁷, защото не се касае за изменение на по-тежка мярка в „гаранция“, а за първоначално определяне на същата мярка по чл. 150, ал. 3 и определението не е влязло в сила, за да се приложи чл. 152а, ал. 12⁴⁸. При решаването на този въпрос **законодателят е заложил риска обвиняемият да бъде пуснат на свобода, а след произнасянето на въззивния съд положително по поисканата най-тежка мярка, да не може да бъде намерен.** По същите причини обвиняемият не би могъл да бъде задържан и когато въззивният съд потвърди окончателно и взетата друга, по-лека мярка „гаранция“, при условията на чл. 152а, ал. 12. Няма друг защитен механизъм срещу евентуалното неправилно решение на първоинстанционния съдия по задържането. Това налага искането за най-тежката мярка да бъде винаги добре фактически и правно мотивирано, а съдът, съобразявайки се с решаващите си правомощия по определена категория дела, да проявява професионализъм и отговорност.⁴⁹

Авторът разглежда процедурата по първоначално вземане

⁴⁶ През определени периоди в някои разпоредби на НПК (1974) се употребява понятието „парична гаранция“ въпреки възможността тя да бъде представена и в ценни книжа (б. м. – Я. Р.).

⁴⁷ „При изменение на мярката за неотклонение от по-тежка в гаранция обвиняемият се освобождава след внасянето ѝ.“ (б. м. – Я. Р.).

⁴⁸ „Когато с влязлото в сила определение е взета мярка за неотклонение гаранция, задържаният под стража обвиняем се освобождава след внасянето ѝ.“ (б. м. – Я. Р.).

⁴⁹ **Раймундов, П.** Особени наказателни производства. Трето преработено и допълнено издание. София, Феня, 2010, с. 163–164.

на мярката за неотклонение задържане под стража. Спецификите, които изтъква – че изпълнението не е обвързано със задържанието на определението и че не е предвидено правило, аналогично на чл. 152б, ал. 6 НПК (1974)⁵⁰, т.е. отлагане на изпълнението на определението в случай на частен протест, който не е в интерес на обвиняемия, – са обусловени от това, че посочената разпоредба от НПК (1974), както и понастоящем, се отнася до процедурата по контрол *върху вече взета мярка за неотклонение задържане под стража*. Считам, че действието на подобно правило при първоначален отказ на съда да вземе някоя от двете най-тежки мерки за неотклонение не би могло да бъде подкрепено не само поради това, че е налице единствено произнасяне на съда, което е в насока, че законовите предпоставки за уважаване на искането на прокурора *не* са изпълнени⁵¹, а и защото към този момент мярката не е взета и съответно няма как да бъде отложено прекратяването на действието ѝ, както е в случая по чл. 65, ал. 5 НПК. Отново с оглед произнасянето на първоинстанционния съд, евентуално продължаване на задържането по чл. 64, ал. 2 НПК или установяването на нарочна друга форма на задържане, продължаващо до произнасянето на въззивния съд, категорично не може да бъде подкрепено⁵². Съ-

⁵⁰ „Определението се изпълнява незабавно след изтичане на срока за обжалване, освен ако е подаден протест, който не е в интерес на обвиняемия.“. Правилото е възпроизведено в чл. 65, ал. 5 НПК с допълнението, че се касае до частен протест.

⁵¹ Вж. също **Петров, С.** Вземане на мерките за неотклонение „задържане под стража“ и „домашен арест“ и съдебен контрол върху изпълнението им. Проявления на принципа „habeas corpus“. – Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България, 2010, № 3, с. 50: „Актът на първоинстанционния съд, макар и невлязъл в сила, подлежи на незабавно изпълнение. Ако искането за вземане на мярка за неотклонение е отхвърлено, няма основание обвиняемият да бъде задържан до влизане в сила на определението или изпълнение на условията по взетата друга мярка за неотклонение.“.

⁵² В известен смисъл подобна форма на задържане, която е крайно дискуссионна, надхвърлящо 72-часовия срок по чл. 64, ал. 2 НПК, но без да е на-

щото уточнение се отнася и до констатирания в цитираното становище риск въззивният съд да уважи частния протест, т.е. да отмени определението на първоинстанционния съд и да постави задържане под стража, но обвиняемият да не може да бъде намерен (въпреки че опасност от това несъмнено съществува).

На следващо място, особено съществена е необходимостта да бъде отчетена твърде **различната процесуална основа**⁵³, на която съдът се произнася в досъдебната фаза и в първия стадий на съдебната фаза. От една страна, при процедурите по чл. 64 и по чл. 65 НПК е налице формулирано обвинение, което се обозначава като „предварително“, „неокончателно“, „работно“ и тепърва подлежи на евентуални изменения⁵⁴. Най-често предстои и съби-

лице произнасяне на съда по искането за вземане на мярката, възприемат някои съдебни състави в следните случаи: „Интересен е въпросът за това допустимо ли е назначаването на експертиза с предмет важен за изхода на делото въпрос (например актуалното здравословно състояние на обвиняемия и възможността той да пребивава в следствен арест) от първостепенния съд в производството по чл. 64 НПК. Мнозинството от съдебните състави приемат, че подобно действие, макар и необходимо, не може да бъде извършено, защото автоматично би довело до изтичане на 72-часовото временно задържане (ако е взето такова) и би нарушило нормата на чл. 64, ал. 3 НПК налагаща незабавно произнасяне от съда по внесеното искане. Друга част от тях приемат, че за съда не съществува възможност да реши делото без да изясни важен за изхода му въпрос и намират за допустимо и наложително назначаването на експертиза и последващото ѝ приемане, като преценяват, че до този момент обвиняемият трябва да бъде задържан и това задържане може да надхвърля максимално предвиденото 72-часово временно задържане.“. **Шекерджиев, К.** Мерки за неотклонение..., с. 112–113.

⁵³ Имат се предвид основно събраните и проверени доказателствени материали, но също така и редица други обстоятелства, включително повдигнатото обвинение.

⁵⁴ Вж. **Чинова, М.** Досъдебното производство..., с. 317, както и Тълкувателно решение № 2 от 7.10.2002 г. на ВКС по т. н. д. № 2/2002 г., ОСНК: „На предварителното производство се повдига обвинение, предназначено да определи най-общ, първоначален, „работен“ предмет на доказване по делото. То може да бъде изменяно в зависимост от доказателствата, които се събират и проверяват в хода на разследването. В този смисъл обвинението по чл. 207

ране на нови доказателствени материали, включително е възможно значителна част от доказателствената дейност да се осъществи след привличането на обвиняемия и вземането на мярката за неотклонение. Предметът и пределите на доказване поначало са в процес на изясняване⁵⁵. От друга страна, при произнасянето на съда по чл. 248–252 НПК и при съответните диференцирани процедури е налице внесен обвинителен акт или друг сезиращ съда акт, в който е закрепено окончателното обвинение, предопределящо както фактическите, така и правните рамки на съдебното производство. Събрани са всички доказателства и доказателствени средства, които според прокурора доказват по несъмнен начин обвинението. Очертани са предметът и пределите на доказване. С оглед на това съдебният състав, респективно съдията-докладчик, разполага с много по-категорична основа за преценка относно наличието на предпоставките за прилагането на съответната мярка за процесуална принуда. Отново поради спецификата, че доказателствената дейност – такава, каквато органите на досъдебното производство са решили, че следва да бъде осъществена – към този момент е приключила, несъмнено различни са и условията, при които съдът изгражда преценката си относно необходимостта от принудата за постигането на целите на мерките за неотклонение по чл. 57 НПК – да се попречи на обвиняемия да се укрие, да извърши престъпление или да осуети привеждането в

НПК е нестабилно, вариращо според настъпилите оперативни промени. Различните формулировки на обвинението за едно и също деяние, промените в правната му квалификация до изготвянето на обвинителния акт следват динамиката на процеса на разследване и промяната във фактическата обстановка съобразно събраните доказателства.“.

⁵⁵ За динамиката на предмета и пределите на доказване в рамките на едно и също наказателно производство вж. **Миньковский, Г. М.** Пределы доказывания в советском уголовном процессе. Москва, Всесоюзный институт юридической наук Министерства юстиции СССР, Государственное издательство юридической литературы, 1956, с. 32–35; **Вучков, В.** Предмет и тежест на доказване в наказателното производство. София, Сиби, 2008, с. 68–79, 122–126.

изпълнение на влязлата в сила присъда. Липсата на опасност или наличието на несравнимо по-ограничена опасност обвиняемият да попречи на разкриването на обективната истина има немаловажно значение за посочените цели на мерките. Така например е възможно престъплението по смисъла на чл. 57 НПК да бъде насочено срещу участник в наказателното производство или по друг начин да е свързано със същото⁵⁶.

Изяснените положения предопределят дискуссионния характер на поставения въпрос от гледна точка на процесуалния момент, в който бива упражнено правомощието на съда да се произнесе относно мерките за процесуална принуда. От една страна, в досъдебното производство съществуването и прилагането на чл. 64, ал. 5 и чл. 65, ал. 5 НПК е обяснимо с оглед постигането на целите на мерките. От друга страна, в първоинстанционното, а и във въззивното съдебно производство⁵⁷, правилото на чл. 309, ал. 4 НПК е обусловено от наличието на присъда – произнасяне на съда по съществуването на делото, което, въпреки че не е влязло в сила, не може да не бъде отчетено при определянето на мярката за неотклонение⁵⁸. Релевантният

⁵⁶ В Наказателния кодекс (ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г.) (НК) са налице два квалифицирани състава – на убийство и на причиняване на телесна повреда, при които квалифициращият признак е целта да бъде улеснено или прикрито друго престъпление (чл. 116, ал. 1, т. 8 и чл. 131, ал. 1, т. 11).

⁵⁷ Вж. чл. 336, ал. 3 НПК: „След постановяване на присъдата съдът се произнася и по мярката за неотклонение, като прилага чл. 309, ал. 2–4.“.

⁵⁸ Не по-малко важен е аналогичният въпрос в случаите, в които с присъдата е наложено ефективно наказание лишаване от свобода. Противоречивата съдебна практика налага приемането на Тълкувателно решение № 3 от 15.11.2012 г. на ВКС по тълк. д. № 3/2012 г., ОСНК, съгласно което „Постановяването на осъдителна присъда и налагането на ефективно наказание „лишаване от свобода“ не може да бъде отчитано от решаващия съд при произнасяне по реда на чл. 309, ал. 1 от НПК (чл. 317, във вр. с чл. 309, ал. 1 от НПК от въззивната инстанция). Определянето на по-тежка мярка за неотклонение е допустимо само при наличие на някоя от предпоставките, посочени в чл. 66, ал. 1 НПК.“. През 2015 г. чл. 309 НПК е допълнен с действащите ал. 2 и ал. 3 (Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния ко-

за изложението стадий – първият на съдебната фаза, е ситуиран между тези два момента от развитието на производството, поради което *осъществяваната в него преценка има значително по-стабилна процесуална основа, отколкото в досъдебното производство, но и значително по-нестабилна такава, отколкото след постановяването на присъдата.*

Поставеният въпрос се проявява с най-голям интензитет, когато при вече взета в досъдебното производство мярка за неотклонение задържане под стража или домашен арест съдът констатира, че не са налице предпоставките за оставяне на мярката в сила и съответно я отмени или измени в по-лека, и впоследствие определението или разпореждането бъде потвърдено от въззивния съд в тази част. С разгледаното по-горе изключение относно прекратяването на наказателното производство, за разглеждания аспект на проблема е ирелевантно кое от правомощията си относно движението на делото първоинстанционният съд е упражнил наред с произнасянето по мярката за неотклонение – да го насрочи за разглеждане в съдебно заседание, да прекрати съдебното производство, да спре наказателното производство. Не е от значение и дали въззивният съд, ако изобщо е бил сезиран, е потвърдил, отменил или изменил определението (разпореждането) в частта относно движението на делото. Същественото е, че в случая е налице **съдебен акт, с който мярка за неотклонение бива отменена или изменена в по-лека, и който впоследствие бива потвърден от контролната инстанция като законосъобразен (в тази част), въпреки което действието на мерките е продължило в периода от постановяването на акта до потвърждаването му.** Този период може да бъде с различна, включително значителна, продължителност. При актовете, които подлежат на обжалване и протестиране по

декс, ДВ, бр. 42 от 9.06.2015 г.). Вж. по-подробно **Митов, Г.** Нови моменти в произнасянето от въззивния съд по мярката за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда. – *Ius Romanum*, 2015, № 2, с. 872–880.

реда на *Глава двадесет и втора НПК*, частната жалба и частният протест се подават **в седемдневен срок от постановяването на акта**, а когато е постановен в закрито заседание – **в седемдневен срок от връчването на преписа** (чл. 342, ал. 1 НПК). На следващо място, съгласно чл. 342, ал. 2 НПК за постъпилия частен протест се съобщава на подсъдимия, който в **седемдневен срок от съобщението** може да направи възражение. Чл. 345, ал. 1 НПК предвижда, че въззивната инстанция разглежда частната жалба и частния протест в закрито заседание в **седемдневен срок**, а когато намери за необходимо – в съдебно заседание с призоваване на страните, което се насрочва в разумен срок, но **не повече от един месец**. Следва да се отбележи също, че във втория случай липсва изрично изискване на кодекса производството да приключи в рамките на единствено открито заседание, както и съдът да обяви определението си незабавно. При определението (разпореждането), с което съдебният състав (съдията-докладчик) прекратява наказателното производство, **няма срокове за произнасяне на въззивния съд**, тъй като контролното производство се провежда по реда на *Глава двадесет и първа НПК*. Срокът за подаване на частната жалба и частния протест е **петнадесетдневен** (чл. 319, ал. 1 НПК)⁵⁹.

С оглед на това е несъмнено, че **периодът, в който мярката бива прилагана без да са налице необходимите предпоставки и след като това обстоятелство е било констатирано от първоинстанционния съд, би могъл да бъде със значителна продължителност**. Тя би могла да доближи или да надхвърли например максималния двумесечен срок по чл. 63, ал. 4 НПК *in fine*. Както беше посочено, наред с това, действието на задържането под стража или домашният арест през този период дори не се включва при изчисляването на срока по чл. 63, ал. 4 НПК при евентуално прекратяване (потвърждаване на прекратяването) на

⁵⁹ И в двата случая известно практическо значение има и възможността да бъде поискано възстановяване на срока по чл. 186 НПК.

съдебното производство от въззивния съд при произнасянето по определението или разпореждането, или от първоинстанционния съд в по-късен момент от развитието на производството⁶⁰. Това е изключително неблагоприятно за подсъдимия, особено в случаите, в които към момента на внасянето на обвинителния акт в съда максималният срок по чл. 63, ал. 4 НПК вече е изтекъл в значителна своя част, тъй като би била налице възможност за ново прилагане, в по-късен момент на досъдебното производство, на някоя от двете най-тежки мерки за неотклонение. Същите положения са аналогично релевантни за сроковете по чл. 234, ал. 8 НПК. С оглед на изложеното, едно от възможните изменения в НПК е установяването на правило, съгласно което ако определението (разпореждането) на първоинстанционния съд за прекратяване на съдебното производство, с което съдът се е произнесъл и за отмяна или изменение в по-лека на мярката за неотклонение задържане под стража или домашен арест, влезе в сила, *периодът от постановяването на определението (разпореждането) до влизането му в сила се зачита при изчисляването на максималните срокове по чл. 63, ал. 4 НПК*.

Представените разсъждения се отнасят и до случаите, при които в съответния срок не бива предизвикан инстанционен контрол върху определението (разпореждането) и то влезе в сила. Ако то подлежи на обжалване и протестиране по реда на Глава двадесет и втора НПК, би влязло в сила след изтичането на седемдневния срок по чл. 342, ал. 1 НПК, а ако е приложима

⁶⁰ Считаю, че в разглеждания контекст тази втора хипотеза има сходно съдържание, тъй като констатацията, че е налице основание за прекратяване на съдебното производство, независимо че до нея бива достигнато в по-късен момент, се основава на идентични правни и фактически положения – тези от приключилото досъдебно производство. Поради това не следва първоначалната неправилна преценка в насока, че съдебното производство може да продължи, да води до неблагоприятни последици за подсъдимия с оглед изчисляването на максималните срокове на мерките за процесуална принуда в досъдебното производство.

Глава двадесет и първа НПК – с изтичането на петнадесетдневния срок по чл. 319, ал. 1 НПК. За момента на влизане на определението (разпореждането) в сила са възможни и други хипотези, за които акцентът на настоящия анализ не предполага да бъдат подробно разгледани. Следва да се приеме, че са валидни съответно релевантните положения, изложени в Тълкувателно решение № 5 от 21.05.2018 г. на ВКС по тълк. д. № 5/2017 г., ОСНК относно влизането в сила на присъдите и решенията, тъй като в чл. 345, ал. 3 НПК е предвидено, че доколкото в Глава двадесет и втора няма особени правила, се прилагат правилата на производството по Глава двадесет и първа НПК.

Едва ли може да има съмнение, че тези периоди следва да бъдат определени като значителни. При наказателнопроцесуалната принуда и особено при задържането под стража и при домашния арест е изначално недопустимо да е налице отрязък от време, в който мярката бива прилагана, без да е необходима. Общ принцип в правото, изцяло относим и към наказателнопроцесуалната принуда, е, че принудата се отменя, когато отпадне необходимостта от нея⁶¹. В тази насока е и практиката на Европейския съд по правата на човека, съгласно която основанията за всяко задържане трябва да бъдат убедително обосновани от властите, независимо за колко кратък период на задържането се касае⁶².

⁶¹ Вж. **Чинова, М.** Досъдебното производство..., с. 244–245.

⁶² Shishkov v. Bulgaria, Application no. 38822/97, 9.01.2003, § 66; Belchev v. Bulgaria, Application no. 39270/98, 8.04.2004, § 82; Sarban v. Moldova, Application no. 3456/05, 4.10.2005, § 97; Castravet v. Moldova, Application no. 23393/05, 13.03.2007, § 33; Tase v. Romania, Application no. 29761/02, 10.06.2008, § 40; Khayredinov v. Ukraine, Application no. 38717/04, 14.10.2010, § 38; Idalov v. Russia, Grand Chamber, Application no. 5826/03, 22.05.2012, § 140; Dubinskiy v. Russia, Application no. 48929/08, 3.07.2014, § 59; Buzadji v. The Republic of Moldova, Grand Chamber, Application no. 23755/07, 5.07.2016, § 87; Ignatov v. Ukraine, Application no. 40583/15, 15.12.2016, § 41; S., V. and A. v. Denmark, Grand Chamber, Applications nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12, 22.10.2018, § 77; Grubnyk v. Ukraine, Application no. 58444/15, 17.09.2020, §

С оглед на изложеното, ако прецени за необходимо да уреди изрично поставените в настоящия анализ въпроси, законодателят би бил изправен пред необходимостта да осъществи оценка на възможните последици. Първият възможен подход е **да се предвиди, че благоприятните за подсъдимия определения и разпореждания, постановявани в първия стадий на съдебната фаза, касаещи мерките за неотклонение, подлежат на незабавно изпълнение.** При него неизбежно възниква опасността съдебният акт, ако изобщо бъде атакуван, да бъде отменен от въззивния съд, след което да се установи, че подсъдимият се е укрил и мярката за неотклонение не може да бъде (своевременно) изпълнена⁶³. Възможно е също да се окаже, че през периода между произнасянето на първоинстанционния и на въззивния съд подсъдимият е извършил престъпление. Обратно, ако благоприятният съдебен акт влезе в сила, основни права и свободи на подсъдимия биха били ограничени за по-продължителен период, отколкото това е било необходимо. Що се отнася до определенията (разпорежданията), с които съдът взема мярка за неотклонение или я изменя

112; *Zohlandt v. The Netherlands*, Application no. 69491/16, 9.02.2021, § 50.

⁶³ Тази опасност е практически непреодолима при всички действащи или хипотетични правила с такова съдържание. Тя е налице и при чл. 309, ал. 4 НПК и е особено силно изразена в случаите, когато подсъдимият е оправдан, тъй като за прилагането на разпоредбата е ирелевантно какво е повдигнатото обвинение, поради което е възможно при наличие на съответните предпоставки въззивният съд да отмени присъдата и да наложи на подсъдимия наказание лишаване от свобода с много голяма продължителност или дори по-тежко наказание, след което да бъде установено, че подсъдимият се е укрил. С оглед освобождаването на подсъдимия още в съдебната зала, задължителното му присъствие по чл. 269, ал. 1 НПК очевидно не може да има никакво съществено превантивно действие в тази насока. Останалите три хипотези по чл. 309, ал. 4 НПК – когато подсъдимият е освободен от наказателна отговорност, осъден е условно или е осъден на наказание, по-леко от лишаване от свобода, – са свързани с материалноправните аспекти на производството и при тях разглежданият проблем не се проявява толкова силно, доколкото не може да възникне при най-тежко наказуемите престъпления.

в по-тежка, поради разгледаните по-горе съображения трудно би могло да бъде обосновано, че тези актове не следва да подлежат на незабавно изпълнение. Следователно въпросът се свежда основно до това дали незабавно изпълнение да бъде предвидено и за благоприятните за подсъдимия определения (разпореждания).

Следващото възможно решение на въпроса е **преценката относно незабавното изпълнение на определението или разпореждането (в частта) относно мерките за неотклонение да бъде предоставена на съда**. Подобен подход би имал съществена нормативна логика, тъй като такова правомощие би се вписало естествено в компетентността на съда на ръководно-решаващ орган, който се произнася по всички въпроси на делото. Действието на правило с такова съдържание, включително защото това е практиката на съдилищата и понастоящем, не поражда въпроси в случая, в който съдът би взел мярка за неотклонение или изменил вече взета такава в по-тежка, след което би постановил незабавно изпълнение на определението (разпореждането). Не биха били налице неразрешими проблеми и при правомощието на съда (макар и невъзприето в съдебната практика, с малобройни изключения, някои от които са цитирани по-долу) да отмени мярката или да я измени в по-лека, като постанови незабавно изпълнение, например освобождаване на задържания под стража подсъдим. Намирам обаче за крайно дискуссионни другите възможни хипотези: съдът да вземе или да отмени мярка за неотклонение или да я измени в по-тежка или в по-лека, но да *не* постанови незабавно изпълнение. В този случай би била налице своеобразна проява на съмнение от страна на съда в законосъобразността на собствения му акт, което е напълно неприсъщо за неговите правомощия. Поради това е трудно да бъдат посочени каквито и да са примерни обстоятелства, при наличието на които би било логично съдът да не се произнесе за незабавно изпълнение на акта, още повече предвид възможността същият да не бъде обжалван и протестиран и

да влезе в сила с изтичането на съответния срок. Въпреки това, по отношение на актовете, подлежащи на контрол по реда на Глава двадесет и втора НПК, би могла да бъде обоснована известна връзка на това положение с чл. 344 НПК, съгласно който „Съдът, който е постановил определението, може сам да го отмени или измени в закрито заседание. В противен случай съдът изпраща на въззивната инстанция делото заедно с постъпилата частна жалба или частен протест.“, и особено с чл. 343 НПК, който допуска първоинстанционният съд, постановил определението, сам да постанови спиране на изпълнението му след постъпването на частната жалба и протест⁶⁴.

Независимо от посочения недостатък, свързан с хипотезата, при която съдът не постановява незабавно изпълнение, допълнителен аргумент за необходимостта от изменение на правната уредба и в частност за предоставянето на съда на възможност за преценка като евентуално разрешение, е обстоятелството, че **в практиката са познати случаи**, в които съдът, при произнасянето си по чл. 248, ал. 1, т. 6 НПК, постановява **незабавно изпълнение** на съответното определение в тази негова част, независимо от липсата на изрична разпоредба, която предвижда такова правомощие: „На 28.05.2020 г., в хода на проведено разпоредително заседание, при обсъждане на въпросите по чл. 248, ал. 1 НПК, след изслушване на страните, СНС е приел, че са налице предпоставките за произнасяне по чл. 248, ал. 5, т. 1 и 3 вр. чл. 248, ал. 1, т. 2 и т. 3 НПК, т.е. за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора (но без изричен диспозитив в същата насока) и едновременно с това – за спиране на наказателното производство по отношение на подс. [...], като е изменил и прилаганите спрямо него и подс. [...]

⁶⁴ За упражняването на това правомощие принципно са възможни различни основания, включително промяна на дадени обстоятелства в периода между произнасянето на съда и подаването на частната жалба или протест, например рязко влошаване на здравословното състояние на подсъдимия.

мерки за неотклонение от „задържане под стража“ в „домашен арест“, *постановявайки само по отношение на последната незабавно освобождаване, освен ако не се задържа на друго основание*⁶⁵; „Съдът е изменил мерките за неотклонение на подсъдимите [...] и [...] от „задържане под стажа“ в „домашен арест“, като за последната е *постановил незабавно освобождаване. [...]* За подсъдимата [...] обаче, са представени актуални медицински документи, от които е видно, че здравословното ѝ състояние е несъвместимо с местата за лишаване от свобода, в които се изпълнява мярката за неотклонение „задържане под стража“. Част от тях бяха коментирани в определението на АСНС от 05.08.2020 г., с което *се остави без уважение искането на СП за спиране на постановеното от СНС незабавно изпълнение на определението, с което е изменена мярката ѝ за неотклонение от „задържане под стража“ в „домашен арест*⁶⁶; „Производството е по реда на глава XXII от НПК. Образувано е въз основа на частен протест срещу определение, произнесено в разпоредително заседание от 07.12.2020 г. по н. о. х. д. № 3350/2020 г. по описа на СНС, 3-ти състав, в частта, с която съдебното производство е прекратено и делото е изпратено по компетентност на СП, мярката за неотклонение „задържане под стража“, наложена на подсъдимия А. е отменена, *както и в частта, с която е постановено незабавно освобождаване на подсъдимия от пениitenciарното заведение. [...]* По натам, СНС приел, че мярката за неотклонение „задържане под стража“, изпълнявана спрямо подс. [...], следва да бъде отменена поради две причини: първо, защото липсвал валиден обвинителен акт, изготвен от компетентен прокурор, и второ, защото мярката за неотклонение по време на досъдебното производство била взета от некомпетентен съд, какъвто е Окръжен съд – Пловдив, предвид първоначално

⁶⁵ Определение № 485 от 14.07.2020 г. на АСПНС по в. ч. н. д. № 328/2020 г.

⁶⁶ Определение № 260075 от 15.10.2020 г. на АСПНС по в. ч. н. д. № 470/2020 г.

повдигнатото обвинение на А., което било за престъпление по чл. 214, ал. 2, т. 1 от НК. С тези мотиви, СНС отменил мярката за неотклонение „задържане под стража“, наложена на подс. [...], и без да изложи каквито и да било съображения *постановил незабавно изпълнение на определението в частта за мярка за неотклонение.*“⁶⁷ (к. м. – Я. Р.).

При посочените съдебни актове възниква въпросът, ако основанието за незабавно изпълнение е чл. 343 НПК⁶⁸, за което, както беше посочено, са налице съществени аргументи, – защо е необходимо изрично произнасяне на първоинстанционния съд в тази насока. Чл. 343 НПК предвижда незабавно изпълнение на определението *ex lege*, т.е. произнасяне на съда по въпроса би следвало да бъде необходимо само в случай, че съдът реши да спре изпълнението.

Друг възможен подход към разглеждания проблем е да **бъдат установени отделни, значително по-кратки, срокове за обжалване и протестиране и за произнасяне на въззивния съд относно мерките за процесуална принуда.** Такова разрешение е нормативно допустимо с оглед на изложената по-горе почти абсолютна независимост на произнасянията на съда относно наказателнопроцесуалната принуда от тези относно другите въпроси, подлежащи на решаване в първия стадий на съдебната фаза. Тъй като обаче обжалване и протестиране на определението (разпореждането) в различни срокове за отдел-

⁶⁷ Определение № 260020 от 15.01.2021 г. на АСпНС по в. ч. н. д. № 13/2021 г.

⁶⁸ Това основание не е посочено изрично в цитираните определения, но се открива в други съдебни актове извън хипотезата на провеждане на разпоредително заседание, например Определение № 133 от 11.09.2018 г. на АСпНС по в. н. ч. д. № 384/2018 г., 3-ти с-в: „Производството е по чл. 270, ал. 4 от НПК. Делото е образувано по частен протест на СП против протоколно определение, постановено на 29.08.2018 г. по НОХД № 2612/2018 г., 9-ти състав на СНС, с което са изменени мерките за неотклонение на двамата подсъдими [...] от „задържане под стража“ в „подписка“ за двамата. Съдът е постановил незабавно изпълнение на решението на основание чл. 343 от НПК.“.

ните негови части би представлявало твърде специфична конструкция, каквато едва ли е необходима, въвеждането на подобни разпоредби би могло да бъде съпътствано от правило, че съдебният състав, съответно съдията-докладчик, решава въпросите относно мерките за процесуална принуда с отделен акт. Доколкото мотивите на съда по този въпрос поначало не са със значителен обем и в общия случай не включват усложнен фактически и/или правен анализ⁶⁹, срокът за подаването на частна жалба и частен протест би могъл да бъде много кратък, например тридневен⁷⁰. Друго правомощие, целящо ускоряване на процедурата, би могло да бъде насрочването на евентуалното въззивно съдебно заседание относно мерките за процесуална принуда заедно с обявяването на определението (разпореждането) на първоинстанционния съд, например в тридневен срок от изтичането на срока за обжалване и протестиране⁷¹, а въззивният съд да се произнася по частните жалби и протести в закрито заседание, освен ако намери за необходимо провеждането на открито съдебно заседание.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Вучков, В.** Предмет и тежест на доказване в наказателното производство. София, Сиби, 2008.

2. **Вълканов, В.** Влизат ли в сила актовете на прокурора? –

⁶⁹ За разлика от мотивите относно допуснатите на досъдебното производство отстраними съществени нарушения на процесуални правила, довели до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия, на пострадалия или на неговите наследници, които могат да бъдат основани на обемен анализ на множество фактически обстоятелства и нормативни положения.

⁷⁰ Такъв срок е предвиден за обжалване на мерки за процесуална принуда например по чл. 61, ал. 3, 64, ал. 6, 65, ал. 7, 69, ал. 3 и 70, ал. 3 НПК.

⁷¹ Подобен подход е възприет например в чл. 64, ал. 5, изр. 2 и чл. 65, ал. 4, изр. 2 НПК, предвиждащи идентично правило: „С обявяване на определението съдът насрочва делото пред въззивния съд в срок до седем дни в случай на частна жалба или частен протест.“

Социалистическо право, 1986, № 4, с. 9–17.

3. **Магдалинчева, В.** Разпоредителното заседание след промените в НПК – практически проблеми. – news.lex.bg. Електронно издание, 09.03.2020 г. Достъпно на: <https://news.lex.bg/разпоредителното-заседание-след-про/> (6.03.2022 г.).

4. **Манев, Н.** Взаимодействие на органите на предварителното разследване: актуални аспекти. – В: **Константинов, Е., Манев, Н.** (ред.) Наказателно правоприлагане и борба с престъпността: законодателни промени и процесуална практика. София, ГорексПрес, 2005, с. 15–21.

5. **Маринова, Г.** Мярката за неотклонение задържане под стража. – В: Научни трудове на Института за правни науки. Том I (2004). Актуални правни проблеми. София, Българска академия на науките, 2004, с. 73–131.

6. **Маринова, Г.** Споразумението в българския наказателен процес. София, Сиби, 2017.

7. **Маринова, Г.** Същност и особености на мярката за неотклонение задържане под стража. – Правна мисъл, 2005, № 1, с. 66–80.

8. **Минев, П.** Освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а от Наказателния кодекс. Практически аспекти. София, Фенея, 2012.

9. **Миньковский, Г. М.** Пределы доказывания в советском уголовном процессе. Москва, Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР, Государственное издательство юридической литературы, 1956.

10. **Митов, Г.** Въззивно производство по наказателни дела. София, Сиби, 2016.

11. **Митов, Г.** Нови моменти в произнасянето от въззивния съд по мярката за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда. – Ius Romanum, 2015, № 2, с. 871–883.

12. **Морено, Х. М. Г.** Мерките за неотклонение и за процесуална принуда в Наказателно-процесуалния кодекс на Бъл-

гария. Б. м., Национален институт на правосъдието, Twinning Project BG-04-IB-JH-05, б. г. Достъпно на <http://www.nij.bg/FileHandler.ashx?folderID=132&fileID=384> (6.03.2022 г.).

13. **Петров, С.** Вземане на мерките за неотклонение „задържане под стража“ и „домашен арест“ и съдебен контрол върху изпълнението им. Проявления на принципа „habeas corpus“. – Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България, 2010, № 3, с. 42–52.

14. **Раймундов, П.** Особени наказателни производства. Трето преработено и допълнено издание. София, Феня, 2010.

15. **Салкова, Е.** Връщане на делото от съда в досъдебната фаза на наказателния процес. – В: **Панайотов, П., Илкова, Р., Цонков, И.** (съст.) Наказателното правораздаване – традиции и перспективи. Сборник доклади. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018, с. 44–60.

16. **Топалов, П.** Мерки за неотклонение в наказателното производство (същност и видове). София, Висша специална школа „Георги Димитров“ – МВР, 1986.

17. **Трендафилова, Е., Цонков, И.** Задържането по НПК и правата на гражданите. – Правата на човека, 1998, № 1, с. 32–45.

18. **Филчев, Н.** „Задържането под стража“ на обвиняемия и съдебният контрол върху него. – Съвременно право, 1996, № 4, с. 25–32.

19. **Цонков, И.** Условия за прилагане на мярката за неотклонение „задържане под стража“. – Държава и право, 1990, № 2, с. 30–40.

20. **Чинова, М.** Актове на органите на предварителното производство. Правна същност и класификация. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1993.

21. **Чинова, М.** Влизат ли в сила постановленията, издадени в хода на предварителното производство? – Правна мисъл, 1993, № 4, с. 66–72.

22. **Чинова, М.** Досъдебното производство по НПК. Тео-

рия и практика. София, Сиела, 2013.

23. **Чинова, М.** Наказателнопроцесуална принуда и неприкосновеност на личността. София, Сиби, 1998.

24. **Чинова, М.** Процедурата за съдебно обжалване на мярката за неотклонение „задържане под стража“. – Съвременно право, 1998, № 3, с. 7–23.

25. **Чинова, М., Митов, Г.** Кратък лекционен курс по наказателнопроцесуално право. София, Сиела, 2021.

26. **Шекерджиев, К.** Дистанционно обучение на тема: „Мерки за процесуална принуда“. Част първа: Мерки за неотклонение. Модул № 3: „Мерки за неотклонение в съдебната фаза – налагане, контрол, правомощия на съда“. София, Национален институт на правосъдието, 2013.

27. **Шекерджиев, К.** Мерки за неотклонение. Домашен арест и задържане под стража. – В: **Тонева, Г.** (ред.) Помагало по наказателен процес за кандидати за младши прокурори. Част II. София, Национален институт на правосъдието, б. г., с. 90–130.

28. **Marinova, G.** Bulgarian Criminal Procedure: The New Philosophy and Issues of Approximation. – Review of Central and East European Law, 2006, Volume 31, No. 1, pp. 45–79.

TABLE OF CONTENTS

Assoc. prof. dr. jur. sc. Anguel Anastassov CURRENT ISSUES OF PROCEDURAL PROTECTION OF THE EMPLOYEES IN THE INTERNATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION	5
Assoc. Prof. Todor Koburov, PhD FOREIGN POLICY AND SECURITY POLICY: BACK TO THE REALISM	50
Chief Assist. Prof. Yanko Roychev, PhD IMMEDIATE EXECUTION, IN THE PART REGARDING MEASURES OF REMAND, OF COURT ACTS ISSUED IN THE FIRST STAGE OF THE JUDICIAL PHASE IN CRIMINAL CASES	134
TABLE OF CONTENTS	182

