

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО



ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 9

ЛАБОРАТОРИЯ ЗА ИНОВАЦИИ

INNOVATION LABORATORY

ДЕВЕТА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ

NINTH AUTUMN ACADEMY

София, УНСС, 25 ноември 2022 г., Зала 211 К

Sofia, UNWE, November 25, 2022, Hall 211K

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС

София, 2023

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС, НФ-13-2022.

Редакционна колегия:

доц. д-р Александър Вълков
гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова
гл. ас. д-р Владимир Вълков
гл. ас. д-р Даниела Кръстева
гл. ас. д-р Златина Шотарова
гл. ас. д-р Калин Боянов
гл. ас. д-р Красимира Вълчева
гл. ас. д-р Ралица Велева

Научен редактор:

доц. д-р Деница Горчилова

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Издателски комплекс – УНСС.

Авторите носят пълна отговорност за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по тяхна вина.

© Колектив

© ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС

Изп. директор: Веселин Ангелов, тел.: 02 8195 251

Зам. изп. директор: Стефан Власев, тел.: 02 8195 551

Гл. редактор: Тодорина Недева, тел.: 02 8195 564

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
1700 София, жк „Студентски град“

СЪДЪРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОЦЕСИ И МЕХАНИЗМИ ЗА КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И ЦЕНТРАЛНИТЕ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	5
ВАСИЛ ЖЪАНТОВ	

ADMINISTRATIVE PROCESSES AND MECHANISMS FOR COMMUNICATION BETWEEN CITIZENS AND CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES
VASIL ZHBANTOV

ПРАВА НА СУБЕКТИТЕ НА ЛИЧНИ ДАННИ – ПОТРЕБИТЕЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ	35
ЛЮБОМИР ЧЕРНОГОРСКИ	

RIGHTS OF PERSONAL DATA SUBJECTS – USERS OF PUBLIC SERVICES
LUBOMIR CHERNOGORSKI

ТЕХНОЛОГИЧНИЯТ ИНСТРУМЕНТАРИУМ НА ПОСЛЕДВАЩАТА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО – ФАКТОР ЗА ОБЕКТИВНОТО Й ПРИЛОЖЕНИЕ	53
МИЛЕНА ЦАКОВСКА	

THE TECHNOLOGICAL TOOLKIT OF THE SUBSEQUENT IMPACT ASSESSMENT – A FACTOR FOR ITS OBJECTIVE APPLICATION
MILENA TZAKOVSKA

ДЪРЖАВНАТА СУБСИДИЯ – АДМИНИСТРАТИВНА РЕГУЛАЦИЯ И ДИНАМИКА В СТОЙНОСТТА Й	80
МИХАИЛ СТАВРЕВ	

THE STATE SUBSIDY – ADMINISTRATIVE FRAMEWORK AND DYNAMICS IN ITS VALUE
MIHAIL STAVREV

СОЦИАЛНИ АСПЕКТИ НА ТЕРОРИЗМА.....105
РАДИНА ВЕЛИКОВА

SOCIAL ASPECTS OF TERRORISM
RADINA VELIKOVA

ЖЕНИТЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА118
ТЕРЕЗА ТРАЙКОВА

WOMEN IN THE LABOUR MARKET
TEREZA TRAYKOVA

**АНТИКОРУПЦИОННО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ:
ПРОМЕНИ И ПЕРСПЕКТИВИ.....133**
ТРИФОН ТРИФОНОВ

ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN BULGARIA:
CHANGES AND PERSPECTIVES
TRIFON TRIFONOV

**МАРКЕТИНГ, ОСНОВАН НА ДОКАЗАТЕЛСТВА –
СИТУАЦИОНЕН АНАЛИЗ НА НЕДОСТИГА НА ЛЕКАРСТВА
КАТО КРИЗА В ПУБЛИЧНОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ145**
Д-Р БОРЯНА МАРИНКОВА

EVIDENCE-BASED MARKETING – SITUATIONAL ANALYSIS
OF DRUG SHORTAGES AS A PUBLIC HEALTH CRISIS
BORYANA MARINKOVA

АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОЦЕСИ И МЕХАНИЗМИ ЗА КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И ЦЕНТРАЛНИТЕ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Васил Жбантов, докторант
в катедра „Публична администрация“, УНСС

e-mail: vasil.zhbantov@unwe.bg

***Резюме:** В настоящата статия е представена значимостта на административни процеси и механизми за комуникация между гражданите и централните органи на изпълнителната власт, което от своя страна води до по-доброто функциониране на публичната администрация в Република България. Представени са процесно-ориентирано управление и комуникационни механизми, които спомагат за едно по-ефективно и ефикасно държавно управление. В статията е направен опит да се изведат основните положителни моменти при въвеждането и реализирането на административни услуги като способ за комуникация между институциите и отделните заинтересовани страни, както и прилагането на добри комуникационни механизми, които от своя страна подобряват обслужването на гражданите и фирмите (организациите). Разгледана е и цифровата трансформация на публичния сектор, като са представени добрите практики на Патентно ведомство на Република България, която е от ключово значение за осигуряване на ефективност и ефикасност на използваните информационни ресурси и процеси чрез централизирани и хоризонтални решения за е-управление.*

***Ключови думи:** административни процеси; механизми за комуникация; електронни административни услуги; цифрова трансформация; електронно управление*

***JEL:** H83*

ADMINISTRATIVE PROCESSES AND MECHANISMS FOR COMMUNICATION BETWEEN CITIZENS AND CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES

**Vasil Zhbantov, PhD student
at the Department of Public Administration, UNWE**

***Abstract:** This article presents the importance of administrative processes and mechanisms for communication between citizens and the central bodies of the executive authorities, which in turn leads to better functioning of the public administration in the Republic of Bulgaria. Process-oriented management and communication mechanisms are presented, which contribute to a more effective and efficient government. In the article, an attempt is made to highlight the main positive points in the introduction and implementation of administrative services as a means of communication between institutions and individual interested parties, as well as the application of good communication mechanisms, which in turn improve the service to citizens and companies (organizations). Also considered is the digital transformation of the public sector, presenting the best practices of the Patent Office of the Republic of Bulgaria, which is of key importance for ensuring the effectiveness and efficiency of the information resources and processes used through centralized and horizontal solutions for e-governance.*

***Key words:** administrative processes; communication mechanisms; electronic administrative services; digital transformation; electronic control*

***JEL:** H83*

Въведение

Качеството на публичната администрация и управлението на дадена държава е ключов фактор за икономическите ѝ резултати и благосъстоянието на нейните граждани. Ефективните публични администрации отговарят на нуждите на гражданите, бизнеса и предприятията. Много важно е публичните органи да могат да се приспособяват към

променящите се обстоятелства и модернизацията на заобикалящата действителност. От водещо значение за ефективната и ефикасна публична администрация е създаването на съответните административни процеси и механизми за комуникации както между отделните органи и власти, така и между институции и обществото като цяло.

Комуникацията е ключов фактор за успех на публичната администрация, основен компонент на културата и цивилизацията за прогрес в живота. Тя води до сложна връзка между подател и получател, и е динамичен механизъм за медиация, с дълбоко значение за човешкото моделиране. Комуникацията е средство за представяне на лични идеи и добри практики, да се поставят въпроси и така да се изграждат ефективни социални отношения като инструмент за социална промяна и просперитет.

Особеностите на комуникационния процес в публичната администрация са свързани с общуването, взаимодействието и сътрудничеството както между участниците в институциите (органа по назначаване, пряк ръководител, служители на експертно и техническо ниво), така и между институцията и заинтересованите страни, гражданите и бизнеса.

Освен създаването на добри комуникационни механизми е важно да се отбележи и това, че през последното десетилетие световната икономика и административна комуникация осезаемо се превръщат в цифрови. Секторът на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) трайно навлиза във всички области на социалния и икономическия живот. *„Очакванията на гражданите и бизнеса към публичните институции са все по-големи, свързани с осигуряване на повече публичен контрол върху дейността им, подобряване качеството на предоставяното обслужване и гарантиране на по-висок стандарт на живот, както и осигуряване на възможности за намаляване на административната тежест за отделните заинтересовани страни. Постигането на баланс между очаквания и възможности е нелека задача, която изисква мобилизиране на усилията и ресурсите на администрацията и обществото като цяло“*.¹

¹ Актуализирана стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г, март 2021.

Цифровата трансформация предоставя нови възможности и форми на участие в социално-икономическите процеси и има потенциала да ангажира всички членове на обществото за преодоляване на непрекъснатото възникващите обществени предизвикателства. Дигиталните технологии предлагат нови начини за решаване на обществени проблеми и за повишаване на ефективността и ефикасността на публичния сектор и предоставяните от отделните органи на различни административни услуги.

В глобализацията се свят електронното управление (е-управление) се превръща реален и основен инструмент за реализиране на важни политики, които правят икономическата и социалната среда все по-конкурентноспособна и бързо развиваща се. Като елемент, електронните административни услуги и процеси, от своя страна, водят до подобряване на качеството на обслужване, до повишаване на вътрешната ефективност на публичния сектор и най-вече – са в полза на гражданите – ключов двигател на обществото, именно чрез тях се създават още подобри и качествени комуникационни механизми и полезни взаимодействия.

„В структурите на държавната администрация на централно и местно ниво през последните години са реализирани редица проекти за подобряване вътрешната организация на дейността. Значителна част от тези проекти са базирани на процесния подход и са насочени към описание, моделиране, анализ и оптимизация на работните процеси в съответната административна структура, както и създаване на механизми за комуникация с различните заинтересовани страни. Паралелно с това се изпълняват проекти за внедряване на информационни системи, изграждане на системи за управление на качеството (в съответствие с международните стандарти ISO 9001, ISO 27001 и др.), извършване на функционален анализ и др. Независимо от конкретните цели на проектите, на практика се адресират едни и същи аспекти на системата за управление на администрацията – човешки ресурси, организационни структури, работни процеси и административни услуги, ИТ системи, документи и данни, координация с други ведомства, граждани, нормативна база“².

² „Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги“, възложена от администрацията на Министерския съвет.

В наши дни, когато се осъществява преходът към дигиталната епоха, която е част от глобализацията, бизнесът и гражданите трябва да бъдат динамична структура, която може да се адаптира към непрекъснато променящите се условия на световна цифровизация. В тази връзка публичният сектор може да предоставя услугите си на бизнеса и гражданите по иновативен начин, да разшири възможностите за достъп до тях и да подобри качеството, ефективността и ефикасността на административното си обслужване. Именно чрез тези технологични пробиви се ускорява и улеснява обмена на информация чрез интегриране на технологиите, чрез концепции за електронна трансформация и електронно управление. В този контекст, дигитализацията играе още по-специална роля в публичния сектор, където институциите имат задължението да създадат условия за електронно взаимодействие между гражданите и бизнеса от една страна, и администрацията от друга страна.

През последните над две десетилетия всички български правителства, както и Европейския съюз, са поставили като основен приоритет въвеждането на електронно управление като инструмент за качествена промяна в обществените отношения и подобряване на взаимодействията между отделните обществени сфери и заинтересовани страни. Тази тенденция е подплатена със солидна правна и институционална рамка.

Електронното управление е реализиране, от административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, на правните взаимовръзки, административни процеси и услуги и на взаимодействието с потребителите чрез използване на информационни и комуникационни технологии, осигуряващи по-високо ниво на ефективност на управлението.

1. Процесно-ориентирано управление и комуникационни механизми

1.1. Процесен подход в управлението

Електронното управление е основната платформа за цифрова трансформация на публичните институции, за повишаване на качеството на административните услуги, за преминаването към рационални електронни процеси на функциониране и управление в публичния сектор и за достъп по електронен път на информацията, с която разполагат публичните институции. То е средство, както за всеобхватно повишаване

ефективността на процесите в администрацията, така и за облекчаване взаимодействието между администрацията, гражданите и бизнеса. При координирано, стандартизирано и целесъобразно реализиране на е-управление се освобождават ценни ресурси – време, хора и финанси.

Концепцията за управление, базирано на работни процеси (бизнес процеси), възниква още в началото на миналия век в производствените компании с цел намаляване на времето, оптимизиране на разходите, повишаване на качеството и намаляване на дефектите. Процесният подход дефинира една организация като система от процеси, в която за всеки процес могат да се определят „входове“, „функции на преобразуване“ и „изходи“, за да може вътрешните и външните им взаимодействия да се опишат и анализират. Целта на това е да се видят всички логически и съдържателни предимства и недостатъци в тяхното планиране, действие и управление, както и да се разкрият възможности за планиране на подобрения на процесите и на техните взаимодействия.

С разглеждането на настоящия проблем се цели да се представи реализирането на административните услуги, не само като вътрешни административни процеси, чрез дигитализация, но и като способ за създаване на добри, ефективни и ефикасни механизми за комуникация с отделните заинтересовани страни и централните органи на изпълнителна власт при отчитането на някои специфични особености:

- процесите са информационни, т.е. свързани са със създаване, получаване и обработване на информация;
- процесите се изпълняват по силата на нормативен акт;
- клиенти на процесите са граждани и организации или други административни структури.

Процесите съществуват обективно и дават отговор на въпроса: „По какъв начин администрацията предоставя услуги на гражданите и организацията?“.

• **Условия за стартиране** – при какви обстоятелства стартира изпълнението на процеса. (пр.: настъпил срок, получено телефонно обаждане или входящ документ);

• **Входяща информация** – каква информация е необходима за изпълнението на процеса. (пр.: постъпило писмо, заявление или друго);

- **Изходяща информация** – каква информация се създава или модифицира в хода на изпълнението на процеса. (пр.: удостоверение, скица на имот и др.);

- **Резултати** – какви резултати се създават при изпълнението на процеса. (пр.: издадено удостоверение, изпратено писмо, прекратено производство);

- **Дейности, стъпки** – задачите, които се изпълняват от служителите;

- **Ресурси** – човешки ресурси, информационни системи, които участват в изпълнението на процеса;

- **Измерители** – индикатори, с които ръководството осъществява контрол върху изпълнението на процеса, например: срок за предоставяне на услугата, брой обработени заявления.

Цифровата трансформация на публичния сектор е от ключово значение за осигуряване на ефективност и ефикасност на използваните информационни ресурси и процеси чрез централизирани и хоризонтални решения за е-управление и преход към икономика, основана на данни и обезпечаване на високо ниво на киберсигурност и дейностите насочени към развитие на ключовите елементи от екосистемата на електронното управление, вкл. изграждането на необходимите взаимовръзки между тях, за постигане на по-висок растеж и предоставяне на качествени, ориентирани към търсенето публични услуги, включително и тези в научноизследователската и иновационната сфера и в частност усвояване на ползите от цифровизацията за гражданите, дружествата, изследователските организации и публичните органи.

Процесите по цифровизация и дигитализация са естествено продължение и добавена стойност към усилията, които държавата полага за изпълнение на политиките за електронно управление и предоставяне на услуги в дигитална среда на гражданите, бизнеса и научните среди. Тенденциите в областта на дигиталната трансформация в публичния сектор следва да продължат в посока на цифровизация на данни, създаване на модели за цифрово набиране, обработка, съхранение, автоматичен обмен и дигитална сигурност на данни, свързани данни, обработка на големи масиви от данни чрез възможностите на новите технологии.

1.2. Дигитализацията като процес

1.2.1. Същност и основни аспекти

Дигитализацията е процес на конверсия на информация от аналогов носител в дигитална форма с помощта на електронни устройства чрез метода на сканиране, който обхваща процесите на преобразуване на аналоговата информация в цифрова.

Качеството и характерът на дигитализирания обект се определят от степента на различие между елементите на обекта и тези, представени в неговото дигитално копие. Например дигитализиран документ, който в електронен вид не се различава коренно от оригинала, и един пълно-текстов вариант на този документ, където чрез OCR технология е постигнато пълно взаимодействие на потребителя с текста (търсене, редактиране, манипулиране, при условие че са уредени съответните права за това). В този случай дигитализацията е средство за съхранение и за предоставяне на достъп до съответния документ.

Процесът по дигитализация е структуриран в следните **етапи**:

Първи етап – предвизуализация, която е трудоемък процес и условие за постигане на положителни резултати от същинската дигитализация и включва описание на дейностите, предхождащи дигитализирането на обекта:

- Избор на обект за дигитализиране;
- Техническо оборудване и професионална подготовка на персонала;
- Въвеждане на нови компютърни системи и периферни устройства, които може да се окажат несъвместими с използваните досега;
- Уреждане на интелектуалната собственост върху обекта за дигитализиране;
- Прецизност при работата с обекта и запазване на неговата цялост – обектът да не бъде унищожен при дигитализирането му – това може да ограничи достъпа и до дигитализирания екземпляр;
- Визуализиране на обекта за дигитализиране;
- Изработване на критерии за неговото систематизиране;
- Каталогизиране на обекта по тематични направления и различни критерии;

- Описание на обекта за дигитализиране – например за досие на един обект на индустриална собственост, обект, заявителски номер, регистров номер, наименование на обекта, дата на заявяване, дата на регистрация, статус и т.н.;

- Дигитализиране чрез заснемане фотокопии, микрофилмиране, видеозаписване, звукозаписване, сканиране, OCR технология и т.н.

Вторият етап е поствизуализацията, която се извършва, след като е осъществена дигитализацията, като на този етап се определят:

- Разпространението на резултатите от дигитализацията;
- Насоката на развитие на дигитализирания обект.

Двата етапа на процеса по дигитализация са изключително важни за създаването на дигитални архиви. В практиката съществуват различни подходи за създаване на дигитални архиви, като най-често използвания е разработването на метаданни. По същество дигиталните архиви са големи дигитални бази данни със съответната информация.

Тъй като дигитализацията предоставя достъп до обекти на закрила, правилното управление на интелектуалната собственост е от съществено значение. Дигитализирането позволява на потребителите да боравят с огромни, разнородни и систематизирани информационни масиви, защото дигитализацията стимулира:

- Архивирането на съответната информация е предпоставка за нейното опазване и дългосрочно съхраняване.

- Разпространяването и лесен достъп до съответната информация;

- Създаването на бази данни, достъпни за ползвателите, потребителите и институциите и компетентните органи, като полиция, митници и други, с цел предотвратяване нелегалния трафик на закриляни обекти на авторски право и на сродни права;

- Развитието на обектите на индустриална собственост чрез създаване на дигитални информационни мрежи и среда за бизнес функционирането им – например софтуерната и бази данни индустрия.

Дигитализацията е широко разпространена сред частния бизнес в творческия сектор. Дигиталните платформи превземат водещи творчески индустрии, като филмовата, музикалната, издателската и електронната медийна индустрии, които функционират преимуществено в дигитална среда.

Дигитализацията е комплексно и широко-обхватно понятие, което има различни аспекти и обхваща множество процеси. В контекста на

настоящото изследване на дигитализацията като инструмент за качествена промяна на обществените отношения, са идентифицирани релевантни аспекти, за всеки, от които са разгледани специфичните процеси в една от държавните институции, съгласно законовите и подзаконовите нормативни актове, а именно в Патентно ведомство на Република България. Доколкото Патентно ведомство на Република България е националният държавен орган за правна закрила на обектите на индустриална собственост, в частност – за извършване на експертиза и вземане на решения по закрилата на обектите на индустриалната собственост, голяма част от разглежданите в настоящия раздел процеси се развиват именно в тази институция.

1.2.2. Електронна обработка на формуляри и получаване на услуги изцяло по електронен път

За поддържане на структурирани бази данни и изцяло дигитални процеси е необходимо цялата информация от заявките да постъпва във ведомството в цифров вид. За целта Патентно ведомство на Република България предоставя подходящ инструментариум за заявяване по електронен път, а всички заявления и искания, подадени на хартиен носител, подлежат на дигитализация на „входа“ на ведомството.

Заявяването по електронен път е обхваща не само технологични, но и значителен брой правни аспекти. Подателите на електронни административни услуги могат да извършват електронни изявления и да ги изпращат по електронен път при спазване на изискванията, определени със:

- Закона за електронно управление;
- Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги;
- Закона за електронната идентификация;
- Закон за киберсигурност;
- Закона за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година;
- Редица правилници и наредби към споменатите закони (вж. използвана литература).

Съгласно регламентираното в чл. 11 от Закона за електронното управление: *„Доставчиците на електронни административни услуги (ЕАУ) не могат да отказват приемането на електронни документи,*

изявления, издадени и подписани като електронни документи съгласно изискванията на закона, както и да отказват издаването на електронни документи³“

Задължение за електронен обмен

Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (НОИИСРЕАУ) в чл. 32 регламентира още едно задължение за административните органи., а именно, че същите са длъжни да използват система за електронен документооборот и да участват в електронен обмен на документи с други администрации, като не се допуска обмен на документи на хартиен носител, освен в случаите, когато това е определено със закон⁴. Коментираните задължения за използване на електронен документооборот влязоха в сила на 1 ноември 2018 г., като до влизането им в сила, администрациите бяха задължени да не поставят печат на документите на хартиен носител, които обменят.

Обменът на електронни документи, съдържащи електронни изявления между администрациите, е предвиден да се извършва по технически протокол, определен от министъра на електронното управление. Изграждането на Система за електронен обмен на съобщения е едно от най-мощните досега усилия за премахване на хартиеното бремене на администрацията, като от 1 ноември 2018 г. всички звена бяха задължени да обменят информация помежду си единствено по електронен път. Към началото на декември 2018 г. включените държавни структури са близо 850.

Друг съществен аспект на практическата работа на Държавна агенция „Електронно управление“ (към настоящия момент Министерство на електронното управление) през 2018 г. е премахването на част от най-често изискваните от бизнеса и гражданите удостоверения на хартиен носител с цел намаляване на административната тежест и улесняване на бизнеса, като с Решение № 338 от 23 юни 2017 г. Министерският съвет са предприети мерки за това. . В приложението към т. 1, буква „а“ на РМС са дефинирани съответните удостоверителни услуги.

³ Чл. 11 от Закона за електронното управление.

⁴ Чл. 32, ал. 2 от НОИИСРЕАУ

За издаването на удостоверенията от списъка на услугите администрациите използват справки от регистри, като съдържащите се в тях данни се извличат от администрациите автоматизирано по електронен път.

Възможността за предоставяне на тези услуги е реализирана чрез средата за междурегистров обмен (RegiX), която предоставя възможност за реализиране на интерфейс за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път. С разработените компоненти, необходими за свързване на информационните системи на администрациите, е осигурена възможността за потребителите на информация автоматично да извличат данни от основни регистри, сред които са Национална база данни „Население“, регистър БУЛСТАТ, Имотен регистър, Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ, Регистър на задълженията към митническата администрация, Регистър на вписаните администратори на лични данни (вече се поддържа само като архив), Регистър на българските документи за самоличност, Единен регистър на чужденците, Регистър на средните училища и детските градини, Регистър на дипломите и свидетелства за завършено основно и средно образование и придобита степен на професионална квалификация, Регистър на производствата по несъстоятелност, Регистър на задължените лица и други.

Задължения на получателите на електронни административни услуги

Уредбата на електронното управление също въвежда някои допълнителни задължения, включително и за получателите на електронни административни услуги. Такова, например, е задължението за уведомяване – получателят на електронната административна услуга е длъжен да съобщи на доставчика всички промени в заявените обстоятелства относно представителната власт, съгласието за приемане на електронни изявления и електронния адрес. Промяната има действие от момента на съобщаването.

Също така получателят на електронна административна услуга е длъжен да приема електронните изявления от доставчика за потвърждаване на получаването и за резултата от проверката на редовността на подадените документи – електронни документи със стандартизирано съдържание.

Получателят на електронна административна услуга носи и риска от грешки при предаване на изявлението към доставчика на услугата. Електронното изявление се смята за получено от доставчика на електронни административни услуги с постъпването му в неговата информационна система или в друга система по ред, определен с НОИИС-РЕАУ.

Персонална идентификация на потребителите

За целите на извършването на електронни изявления, особено важна роля играе персоналната електронна идентификация на потребителите. Тук следва да се има предвид, че съгласно действащото законодателство такава се изисква само за случаите, в които закон изисква идентификация за предоставяне на административна услуга в традиционна среда. В този смисъл е и чл. 5, ал. 1 от ЗЕУ, който гласи, че задълженията възникват, ако гражданинът, съответно организацията са се идентифицирали по ред, установен в закон, *когато закон изисква идентификация за предоставяне на административна услуга*⁵. Следва да се отчита обстоятелството, че при положение че в традиционна среда няма задължение за идентификация, установяването на такова задължение при електронно предоставяне на услугите би представлявало тежест за потребителите, което от своя страна е в противоречие с принципите на административния процес.

Важно е да се отбележи също така, че доколкото основният кръг от заявители включва юридически лица, законодателството предвижда различни опции за тяхната идентификация. Получателите на електронни административни услуги – юридически лица, би следвало да се идентифицират чрез уникалния си идентификатор. Идентичността на юридически лица, съответно се проверява чрез автоматизирана проверка на техния статут в съответните регистри, в които са вписани, когато са налице технически средства за извършването ѝ.

Достъпът на служителите в държавната администрация до специализираните им информационни системи пък се урежда от Наредбата за общите изисквания за мрежова и информационна сигурност (НОИ-МИС) и е предвидено да се осъществява със служебни потребителско име, парола и удостоверение за публичен ключ.

⁵ Чл. 5, ал. 1 от Закона за електронното управление.

Интегритет и авторство на електронни изявления

Задължението за персонална идентификация следва да се разграничи от задължението за интегритет и авторство на подадените изявления, включително по електронен път. Съгласно чл. 22, ал. 3 от ЗЕУ интегритетът и авторството на подадените по електронен път изявления във връзка с електронните административни услуги се установяват чрез електронен подпис при спазване на действащото в тази област законодателство⁶, освен ако със закон е предвидено друго.

НОИИСРЕАУ въвежда едно ново принципно положение в тази връзка – декларирането на обстоятелства трябва да се извърши като част от процеса по заявяване на услугата чрез визуализиране на персонализиран електронен шаблон на изискуемата декларация и подходящ навигационен елемент за изрично потвърждаване на декларацията. Декларация, потвърдена от заявителя, се прикачва в структуриран вид към целия пакет документи и заявлението и се подписва заедно с тях. С оглед на нормативното изискване, съпроводено със забраната от заявител, действащ в лично качество, да се изисква да прикачва сканирани документи или електронни документи, подписани предварително с електронен подпис, в случаите, когато закон изисква декларирането на определени обстоятелства, се налага технологичното решение за осигуряване на интегритет и авторство при подадени по електронен път изявления. При разработване на електронните формуляри декларацията за достоверност на данните, когато такава се изисква, се инкорпорирана във формите на заявленията, които се подават, като всички формуляри при подаване ще бъдат подписвани с квалифициран електронен подпис, за да се гарантира еднозначно, както интегритетът, така и авторството.

Интегритетът на заявлението и валидността на електронния подпис се установяват автоматично или по изключение – ръчно, по реда на чл. 27 от Наредбата за удостоверенията за електронен подпис в администрациите.

В случаите, когато електронните изявления се предават на административните органи чрез външни носители, интегритетът на предава-

⁶ Чл. 22, ал. 3 от Закона за електронно управление.

ните електронни изявления към доставчиците на електронни административни услуги, чрез външни носители, се осигурява от получателя на електронната административна услуга, т.е. този, който използва възможността да получи електронна административна услуга следва да докаже валидността на направеното волеизявление, с подписването на съответното заявление с квалифициран електронен подпис. По този начин доставчикът на електронната административна услуга следва да приложи реда регламентиран по чл. 27 от Наредбата за удостоверенията за електронен подпис в администрациите или установяване на валидността на електронния подпис автоматично, чрез въведени функционалност в съответната информационна система.

1.2.3. Преобразуване на приети на хартиен носител заявления и актове

Освен задълженията, които произтичат от общите административни актове, нормативната уредба на електронното управление поражда допълнителни задължения при работа с електронни документи при предоставянето на електронни услуги. В тази връзка следва да се има предвид, че обслужването по електронен път не изключва хартиения документооборот за потребителите – физически и юридически лица, а само създава допълнително облекчение за потребителите на административни услуги.

Когато заявления на граждани и организации, актове на съда, както и актове на административни и други органи постъпват на хартиен носител, те се въвеждат в информационната система на съответния административен орган чрез снемане на електронен образ от тях и от приложените към тях документи с подходящо устройство във вид и по начин, позволяващи разчитането им. Пълното и точно съответствие на снетия електронен образ със снемания документ се удостоверява с електронен подпис от служителя, извършил снемането. Документите се връщат на заявителя от административния орган. Те могат да бъдат обменяни между административните органи само в електронна форма. В допълнение, исканията, внесени устно, се отразяват в протокол съгласно примерен нормативен образец.

1.2.4. Преобразуване на хартиени архиви в структурирана цифрова база данни

Освен приетите на хартиен носител заявки за регистрация на марки и вписвания по тях (например), съществува огромен обем хартиени досиета, формирани в продължение на десетилетия. Освен, че са трудно достъпни, както за целите на експертната, така и за заинтересованите ползватели на информация, във все по-голям проблем се превръща и самото им съхранение поради стареене на хартиените носители. Поради това този аспект на дигитализацията е особено важен и е разглеждан в отделен раздел на настоящото проучване.

За разлика от преобразуването на текущо подаваните в Центъра за административно обслужване документи на хартия, които освен, че биват сканирани, се въвеждат и в изцяло структуриран вид чрез специално създадени за целта приложения, при старите архиви това не винаги е възможно. Причините за това са много – като се започне от огромния обем документи, чието пълно въвеждане изисква значителен човешки ресурс и време, и се стигне до непълната или различно структурирана информация, която се е подчинявала на различни законови изисквания към момента, в който е била създавана.

Поради това са възможни много различни нива на структурираност при дигитализацията на стари досиета:

- Сканиране и индексирание – това е минималното ниво, което осигурява наличието на цифрово изображение (снимка) на всяка страница от досието и обвързване на така дигитализираното досие със структуриран индекс по номер или име на марка така, че то да бъде лесно намерено и прегледано от заинтересован потребител.

- Обвързване със съществуваща база данни – този подход е разширен вариант на предишния, като вместо създаване на индекс за търсене по ограничен набор от характеристики на марката, тя се обвързва със съществуваща структурирана база данни за марките, в която са въведени всички характеристики на марката, но липсват копията на оригиналните документи от досието.

- Пълна дигитализация – в допълнение към предишните две нива на структурираност, тук се прави извличане на всички характеристики на документите от досието – типизиране на вида на документа, извличане и класифициране на правни основания, диспозитиви и др. Този процес предполага изключителен обем високо квалифициран човешки

труд и може да доведе до съществено оскъпяване на дигитализацията. Следва да се прецени доколко ползи ще донесе всичко това и те да се съотнасят към разходите.

1.2.5. Предоставяне на информация в дигитална форма на гражданите (външните потребители)

Освен за целите на експертизата и изпълнението на вътрешните работни процеси в Патентно ведомство, дигитализираната информация има висока стойност и за голям брой външни ползватели – най-вече представители на индустрията, гражданите и бизнеса.

Дигиталната информация се предоставя за публичен достъп по два начина:

- Чрез публични електронни регистри;
- Чрез предоставяне на информацията за повторно използване в машинно четим формат.

Електронни регистри

През Портала на Патентно ведомство на Република България са достъпни електронните регистри, чрез които може да се извършва търсене на обекти на индустриална собственост, представители по индустриална собственост и техни съдружия. Към настоящия момент регистрите са:

- Търговски марки и географски означения;
- Промишлени дизайни;
- Изобретения, полезни модели и сертификати за допълнителна закрила;
- Европейски патенти;
- Сортове растения и породи животни;
- Решения на дирекция „Спорове и административнонаказателна дейност“, решения по опозиции и решения на експертизата;
- Представители по индустриална собственост (ПИС);
- Съдружия на представители по индустриална собственост.

Освен за директно интерактивно ползване базата данни на ВРО Online се използва и като основа за информационен обмен с външни (основно международни) системи.

За всяка марка регистърът отразява актуалното ѝ състояние, както и извършените вписвания и промени.

Електронният регистър на марките съдържа:

- Номер и дата на подаване на заявката за регистрация на марка;
- Изображение на марката;
- Вид и тип на марката;
- Данни за претендиран приоритет – номер, дата и страна на първоначалната заявка, както и данни за изложбен приоритет, ако се претендира такъв;
- Списък на стоките и/или услугите, за които марката е заявена или регистрирана, и номера на класа по Международната класификация;
- Номер на официалния бюлетин на Патентно ведомство на Република България и дата на публикация на заявката;
- Регистров номер и дата на регистрация;
- Номер на официалния бюлетин на Патентно ведомство на Република България и дата на публикация на регистрацията;
- Срок на действие на регистрацията;
- Незащитими елементи;
- Защитени цветове;
- Име и адрес на заявителя, съответно притежателя, на марката;
- Име и адрес на представителя по индустриална собственост, когато е упълномощен такъв;
- Подновяване на регистрацията;
- Правен статус на марката;
- Данни за подадена опозиция – дата на подаване, лице, подало опозицията, и влязло в сила решение по опозицията;
- Данни за образувани производства за отмяна или заличаване на регистрацията на марката – датата на подаване, молител, влязло в сила решение;
- Други данни – промяна на името и/или адреса на притежателя на марката, прехвърляне на правото върху марка, договорна лицензия, обезпечение, особен залог, несъстоятелност.

Основно предимство на електронните регистри пред хартиените са изключително богатите възможности за търсене по разнообразни комбинации от критерии, което създава възможност за улесняване на гражданите и като цяло на всички заинтересовани страни.

Предоставяне на информацията за повторно използване в машинно четим формат

В контекста на най-новите тенденции и добри практики по отношение на отворени данни на национално и европейско равнище, а именно въведеното с Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, задължение за органите от обществения сектор е да предоставят документите заедно с метаданните им, в отворени и машинно четими формати, които да гарантират оперативна съвместимост.

Директивата е имплементирана в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Съгласно чл. 3, ал. 4 всяка създадена след 1 април 2016 г. информация, която попада в обхвата на понятието „информация от обществения сектор“ (всяка информация, обективирана върху материален носител, включително съхранена като документ, звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор) се поддържа и в електронен вид. Информацията се предоставя за повторно използване безплатно или след заплащане на такса, която не може да надхвърля материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията. Размерът на таксите за информация, предоставяна от държавните органи се определя с тарифа на Министерския съвет.

Държавният регистър на марките се предоставя за повторно използване при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни на основание на ЗДОИ и Наредбата за стандартните условия за повторно използване на информация от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат (обн., ДВ, бр. 48 от 24 юни 2016 г.).

Това позволява на компании, специализирани в индустриалната собственост, както и на отделни физически лица и гражданите като цяло, да поддържат и актуализират свои собствени бази данни, върху които да извършват собствени наблюдения, анализи и статистики.

2. Комуникационни механизми и модели на взаимодействие между заинтересованите страни

В широката общественост, включваща потребителите, експертите в различни области на науката, представителите на бизнеса, гражданите

и публичния сектор, често пъти предмет на дискусия, пораждащ и множество спорове, е процесът по глобализация, като съвременен и силно динамичен, засягащ всички сфери от обществения живот на хората, но също така и процесите по техническо и технологично развитие. Усъвършенстването на технологиите и най-вече цифровите такива, каквато е дигитализацията, са важна част от научноизследователската и развойна дейност при обмяната на информация от академията към бизнеса и/или от бизнеса към бизнеса и/или от публичния сектор към бизнеса и гражданите. Дигитализацията се определя като технология, представена от различни дейности, формиращи процес за създаване и достъп до различни обекти на интелектуална собственост или на продукти, съдържащи такива обекти. Глобализацията, технологичните иновации, както и дигитализацията и движението на хората са най-важните двигатели за бизнес растежа на организациите, институциите в дългосрочен план. Новите цифрови системи носят огромни предимства за развитието и модернизирването на бизнеса. На първо място улесняват неговото създаване, функциониране и развитие и осъществяват спомагателни функции в полза на същия и на гражданите, като се създава повече пространство за нови творчески резултати и разработване на последващи стратегии и иновативни, конкурентоспособни проекти.

От друга страна се променят и традиционните начини за предоставяне на обществените услуги. Дигитализацията позволява да се обединят всички етапи по създаването на вече споменатата добавена стойност. Навсякъде, където могат да се приложат дигитални технологии е възможно да се подобри и обслужването. Независимо дали става дума за решения за промишлеността и преработвателните индустрии, за технологии за производство и разпределение на енергия, за автоматизация на сгради или за електронизиране на административни услуги в публичния сектор, целта е създаване на ключова добавена стойност в един все по-дигитализиран и автоматизиран свят.

С непрекъснатото развитие, усъвършенстване и подобряване на процесите по дигитализацията обществеността осъзнава необходимостта от модернизирване и разширяване на възможностите с цел укрепване и запазване позициите си в световната конкуренция и осигуряване на достъпност. Последните десетилетия бяха фаза на изключителни бързи технологични промени и цифрово развитие. Иновационната скорост

непрекъснато се увеличава и това ускорение трябва да продължи, за да се постигне желаната цел, а именно световна глобализация.

В днешни дни почти всичко се дигитализира като с този процес се цели по-широка достъпност, увеличаване възможностите за осведоменост, модернизация и развитие на бизнеса и публичния сектор. Ефектите от дигитализацията и разработените нови технологии ще окажат въздействие във всички аспекти на икономиката и обществото и точно промяната на технологиите ще повлияе в изключително голяма степен на бъдещия икономически растеж на страната като цяло. Новите цифрови възможности и процеси по дигитализация са предпоставка за непрекъснато развитие и усъвършенстване на продуктите и услугите предоставяни на бизнеса и гражданите от страна на държавната администрация и като цяло от публичния сектор. Глобалната конкуренция изисква непрекъсната модернизация на производствените мощности.

В тази връзка публичният сектор може да предоставя услугите си на бизнеса и гражданите по иновативен начин, да разшири възможностите за достъп до тях и да подобри качеството, ефективността и ефикасността на административното си обслужване. Именно чрез тези технологични пробиви се ускорява и улеснява обмена на информация чрез интегриране на технологиите, чрез концепции за електронна трансформация и електронно управление. В този контекст, дигитализацията играе още по-специална роля в публичния сектор, където институциите имат задължението да създадат условия за електронно взаимодействие между гражданите и бизнеса от една страна, и администрацията от друга страна.

Електронното управление е средство, както за всеобхватно повишаване ефективността на процесите в администрацията, така и за облекчаване взаимодействието между администрацията, гражданите и бизнеса. Чрез него се създават полезни комуникационни механизми и работещи модели на взаимодействие между заинтересованите страни

В е-управлението ясно се разграничават четири основни елемента: ресурси (финансови, човешки, ИКТ, и др.), правна рамка, взаимодействие между участниците в е-управление и обществени отношения. Тези четири елемента са взаимно свързани, като обществените отношения налагат необходимостта от цифрово взаимодействие между участниците, което предопределя съществуването на е-управлението.

Взаимодействието между участниците в е-управлението е най-динамичният процес, който постоянно се развива и поражда потребността от развитие на нови функционалности на ИКТ. Функционалностите, от своя страна, предопределят развиването на съществуващите и създаването на нови ресурси и процеси. Възниква и необходимостта от непрекъснат процес на актуализиране на правната рамка, която адекватно да регулира обществените отношения при взаимодействието на участниците, комуникационните механизми и да регламентира използването, както на ресурсите, така и на новосъздадените функционалности на ИКТ. В новото цифрово общество обратната връзка е задължителна и гражданите и бизнеса са съавтори на съдържание, а не само потребители на данни, услуги и информация. Взаимодействието преминава на ново ниво – от статична и еднопосочна информация към интерактивност и диалог, и нова добавена стойност

Моделите на взаимодействие между участниците в електронното управление, работещи и за ползотворни механизми за качествена комуникация между заинтересованите страни са:

- **„Администрация – Гражданин“ (А-Г)** – модел на взаимодействие в електронна среда на отношенията между администрация (в ролята на доставчик на електронни административни услуги) и гражданин (в ролята на потребител на електронни административни услуги) при предоставянето на ЕАУ, ЕАУ, от една страна, и като участници в процеса по разработване и консултиране на политики на национално и местно ниво, от друга;

- **„Администрация – Бизнес“ (А-Б)** – модел на взаимодействие в електронна среда на отношенията между администрацията (в ролята на както на доставчик на електронни административни услуги, така и в ролята на потребител на електронни административни услуги) и бизнеса (в ролята както на потребител на ЕАУ, така и в ролята му на доставчик на електронни административни услуги) при предоставянето на ЕАУ, като в тази група са включени и организациите с нестопанска цел;

- **„Администрация – Администрация“ (А-А)** – модел на взаимодействие, който определя правилата и процесите в електронна среда на отношенията между различните АО. Обхваща вътрешните електронни

административни услуги, които представляват административни услуги, които един административен орган предоставя на друг, за осъществяване на неговите правомощия;

- **Държава членка на ЕС** – комуникационен канал, предоставящ възможност за транснационален достъп до електронни услуги между държавите членки на ЕС.

От страна на България се приемат и прилагат различни стратегии, както за развитие и модернизация на държавната администрация, така и за развитие електронното управление. Именно чрез тяхното ефективно и ефикасно реализиране се прилага поставяне на потребителя в центъра на административното обслужване, предприемайки всички възможни мерки за постигане на удобство и сигурност при използване на електронни услуги. Насърчават се: ефективността и ефикасността на услугите чрез повишаване на възвращаемостта на инвестираните средства, създаването на среда за административна отчетност и прозрачност при предоставяне на е-услуги и при процеса на вземане на решения, повишаването на доверието на потребителите в областта на електронната сигурност и подобряване на защитата на техните данни и права в цифрова среда. Е-управлението изисква не дословно електронизиране на съществуващите административни услуги, а пълен реинженеринг на работните процеси. Това предполага всички администрации да моделират процесите си на административно обслужване с цел преминаване към предоставянето на административни услуги автоматизирано и по електронен път. Доказаните ефекти на е-управлението са намаляването на административната тежест за гражданите и бизнеса, опростяването и рационализирането на работните процеси в администрацията при предоставяне на административни услуги, служебен автоматизиран обмен на данни и информация, които „следват“ потребителя, изцяло електронен обмен на документи, с което се намалява документооборотът и се премахва рискът от загуба/унищожаване на документи, и др.

С оглед на горното и в посока за създаване на полезни и работещи механизми за комуникация между администрацията и всички заинтересовани страни работи и Патентно ведомство на Република България. През последните почти 10 години институцията се стреми към непрекъснатата технологична модернизация и функционално надграждане на

електронните си услуги чрез разработка и интегриране на нови такива, както и разширяване функционалността на съществуващите.

Патентно ведомство на Република България осъществява държавната политика в областта на индустриалната собственост на територията на страната, представлява Република България в международни организации по индустриална собственост и осигурява изпълнението на поетите задължения, както и международното сътрудничество в тази област.

Патентно ведомство е национален държавен орган за правна закрила на обектите на индустриална собственост със седалище гр. София. Основните функции на ведомството са:

- Извършване на експертиза и вземане на решения по закрилата на обектите на индустриална собственост;
- Издаване на патенти за изобретения и свидетелства за регистрация на полезни модели; свидетелства за промишлени дизайни, търговски марки, марки за услуги, наименования за произход и други защитни документи за закрила на обекти на индустриалната собственост;
- Разглеждане на спорове;
- Представяване на страната в определени междудържавни организации по индустриална собственост и осъществяване на международно сътрудничество в тази област, в това число за извършване на проучвания и експертиза за обекти на индустриалната собственост;
- Извършване на публикации и издаване на бюлетин и осъществяване на международен обмен на патентни документи, създаване и поддържане на информационни системи за обектите на индустриалната собственост и предоставяне на информационни услуги за тези обекти;
- Издаване на наредби и инструкции в рамките на компетенциите на Патентното ведомство и предлагане на тарифи за дейностите и услугите, извършвани от Ведомството;
- Водене на държавните регистри за защитените обекти на индустриална собственост;
- Осъществяване на подготовката на кадри и обучение в областта на индустриалната собственост;
- Информирание на обществеността в областта на индустриалната собственост и популяризиране на правната закрила на индустриалната собственост и иновационната дейност.

Патентно ведомство на Република България има дългогодишна традиция в използването на информационни технологии в ежедневната си дейност – в продължение на над 30 години в него са се сменили няколко поколения технологии. Във връзка с това, ведомството има и дългогодишна традиция в изпълнението на разнообразни проекти – както със собствено финансиране, така и с финансиране и участие на международни партньори, които взаимно се допълват и надграждат.

С реализирането на различни проекти както на национални ниво, така и с финансовата подкрепа на Европейския съюз, чрез Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост и с желанието от непрекъсната модернизация от страна на институцията се цели да се повиши качеството, ефективността и ефикасността на предлаганите от Патентно ведомство на Република България услуги и механизми за електронна комуникация с гражданите и бизнеса във връзка със закрилата на обектите на индустриална собственост. Дейностите в подкрепа на развитието на модерно електронно обслужване за бизнеса, предоставяно от Патентно ведомство, имат за цел да доведат до увеличаване на иновационната дейност на българските предприятия чрез създаване на необходимата среда за развитие на иновациите. Възможността за заявяване на всички видове услуги, предлагани от ведомството и извършване на цялата комуникация по тях изцяло онлайн, е от особена важност в условията на социална изолация, така че да не се възпрепятства иновационната дейност и закрилата на индустриалната собственост. Всичко това подпомага развитието на иновационния капацитет и създава дългосрочни конкурентни предимства на българската икономика чрез придвижване нагоре по веригата на добавената стойност, както и до създаване на работещи механизми за качествена, срочна и съвременна комуникация между отделните страни.

С въвеждането на нови услуги и непрекъснатото надграждане на съществуващата инфраструктура и внедряване на значителен брой електронни услуги от страна на Патентно ведомство на Република България се цели:

- Създаване на предпоставки за по-качествено обслужване, по-бързи и обективни/безпристрастни работни процедури, по-пълни и структурирани бази данни чрез реализиране на възможности за извър-

шване на всички услуги по електронен път, с възможности за електронни разплащания и електронна комуникация по всички видове услуги;

- Повишаване на ефективността при защитата на правата на индустриалната собственост чрез предоставяне на възможности за електронно заявяване на всички видове обекти на индустриална собственост, подобряване на организацията и проследимостта на процесите чрез пълната им електронизация;

- Повишаване на удовлетвореността на потребителите на услугите, предоставяни от ведомството, чрез повишено качество и бързина на заявяване и изпълнение на услугите.

Порталът за електронни услуги на Патентно ведомство на Република България е централният елемент на фронт офиса, който изпълнява ключови функции и предоставя достъп до различни информационни ресурси и услуги, предоставяни от Ведомството, най-важните от които са:

- Автентикация, оторизация и управление на потребителски профили и роли; за целите на автентикацията се използва CAS сървър, към който се обръща порталът за проверка на името и паролата. Всички електронни услуги, трябва да използват тази автентикация;

- Единна входна точка за електронните услуги, регистри и други приложения за външни и вътрешни потребители;

- Информационно съдържание (описания на услуги и др.), което може да се управлява посредством вградената система за управление на съдържание.

Продукционната версия на портала е публично достъпна на Интернет адрес <https://portal.bpo.bg>. За целите на тестове, обучения и софтуерни разработки се поддържа пълнофункционално тестово копие на портала, също публично достъпно на интернет адрес: <https://testportal.bpo.bg>.

Порталът представлява единна входна точка за:

- Електронните услуги и регистри, поддържани и предоставяни от ведомството;

- Оторизиран достъп до персонална кореспонденция и информация за подадени от даден заявител заявки по електронен път;

- Регистрация на потребителите и единно, надеждно и централизирано управление на данните за тях, въз основа на което е реализиран

сигурен механизъм за идентификация (single sign-on) и управление на достъпа, използван от всички електронни услуги. Това е от съществено значение за услугите, изискващи идентификация;

- Препратки към електронните регистри и услугите – обект на публичен достъп, като справочната информационна система ВРО Online.

Видно от горното Патентно ведомство на Република България е една от институциите, която усилено работи към модернизирането си и създаване на ефективни, ефикасни и качествени възможности за подобряване на комуникацията с отделните заинтересовани страни и регулиране и координиране на отделните административни процеси чрез дигитализация и електронизация.

Заключение

Дигитализацията се превръща във важна сила, която регулира и променя човешките отношения, поведението на потребителите и маркетинг каналите на бизнеса и социалния живот. Дигитализацията в публичния сектор е насочена към бизнеса, чийто двигател е новото, различното, иновативното, но и към нуждите на потребителите, генериращи решения от различни области на живота с цел тяхното удовлетворяване. Изправени пред нови динамични бизнес процеси и модели, както и пред нарастващата конкуренция на световните пазари, много индустрии и компании понастоящем се сблъскват с необходимостта от цялостно преразглеждане на досегашните си бизнес стратегии и модели на управление на притежаваната интелектуална собственост.

Дигитализацията, като процес изиграва важна и ключова роля в този нов глобален икономически сценарий, в който ролите са строго разпределени между отделните участници, а нови трудно се допускат. Въпреки това, цифровите технологии и възможностите, които те създават се превръщат в движещата сила към успеха на всеки един бизнес в едно все по-дигитално бъдеще и ера на технологии и машини. Това важи както за компаниите, така и за националните икономики, които са част от глобалната такава.

Тясното взаимодействие между публичния сектор, науката, академичните общности, бизнеса и професионалните мрежи ще направи прилагането на държавната политика за иновациите, научните изслед-

вания и технологиите ефективна и в синхрон със стратегическите документи, даващи насоките за дългосрочно развитие на страната ни. Дигиталната трансформация на публичния сектор е основна предпоставка за ефективно и ефикасно взаимодействие между администрацията, гражданите и бизнеса и за осигуряване на бърз преход към цифрово, модерно, общество.

Използвана литература:

1. Делчева, Е. и кол. Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. С.,ИК – УНСС, 2014.
2. Христов, Хр. Т. Даскалова. Публично-частни партньорства. С., УНСС, 2013;
3. Актуализирана стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г., март 2021.
4. Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги, възложена от администрацията на Министерския съвет.

Нормативни актове:

1. Административнопроцесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., доп., ДВ, бр. 102 от 23 декември 2022 г.).
2. Директива (ЕС) 2015/2436 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2015 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно марките.
3. Закон за администрацията (Обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., изм., ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г.).
4. Закон за електронната идентификация (Обн., ДВ, бр. 38 от 20 май 2016 г., изм., ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.).
5. Закон за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (загл. изм., ДВ, бр. 85 от 2017 г.) (Обн., ДВ, бр. 34 от 6 април 2001 г., изм., ДВ, бр. 58 от 23 юли 2019 г.).
6. Закон за електронното управление (Обн., ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.).
7. Закон за защита на личните данни (Обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2002 г., изм. и доп., ДВ, бр. 11 от 2 февруари 2023 г.).

8. Закон за киберсигурност (Обн., ДВ, бр. 94 от 13 ноември 2018 г., изм., ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.).

9. Закон за марките и географските означения (Обн., ДВ, бр. 81 от 14 септември 1999 г., отм., ДВ, бр. 98 от 13 декември 2019 г.).

10. Наредба за административния регистър (Обн., ДВ, бр. 8 от 29 януари 2016 г., изм. и доп., ДВ, бр. 90 от 29 октомври 2021 г.).

11. Наредба за административното обслужване (Обн., ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г., изм., ДВ, бр. 47 от 24 юни 2022 г.).

12. Наредба за обмена на документи в администрацията (загл. изм. – ДВ, бр. 5 от 2017 г., в сила от 01.03.2017 г.).

13. Наредба за общите изисквания за мрежова и информационна сигурност (загл. изм. – ДВ, бр. 5 от 2017 г., в сила от 01.03.2017 г.), (Обн., ДВ, бр. 101 от 25 ноември 2008 г., отм., ДВ, бр. 59 от 26 юли 2019 г.).

14. Наредба за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (Обн., ДВ, бр. 5 от 17 януари 2017 г., изм., ДВ, бр. 47 от 24 юни 2022 г.).

15. Наредба за оформяне, подаване и експертиза на заявки за регистрация на марки и географски означения (Обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2021 г., изм., ДВ, бр. 19 от 8 март 2022 г.).

16. Наредбата за реда за оформяне, подаване и разглеждане на опозиции по Закона за марките и географските означения (Обн., ДВ, бр. 29 от 12 април 2022 г.).

17. Наредба за удостоверенията за електронен подпис в администрациите (Обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2008 г., изм., ДВ, бр. 47 от 24 юни 2022 г.).

18. Правилник за прилагане на Закона за електронната идентификация (Обн., ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г., в сила от 21.11.2016 г., изм. и доп., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 1.03.2017 г.).

19. Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО.

20. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица

във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните).

21. Регламент (ЕС) 2015/2424 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2015 година за изменение на Регламент (ЕО) № 207/2009 на Съвета относно марката на Общността.

22. ТАРИФА за таксите, които се събират от Патентно ведомство на Република България (Обн., ДВ, бр. 114 от 30 декември 1999 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 2 март 2021 г.).

23. Устройствен правилник на Патентно ведомство на Република България (Обн., ДВ, бр. 61 от 24 юли 2018 г., изм., ДВ, бр. 22 от 18 март 2022 г.).

Интернет източници:

1. Държавна агенция за електронно управление (ДАЕУ), (към момента МЕУ) – <https://e-gov.bg/bg/139>

2. Единен модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги, разработен от ДАЕУ (към момента МЕУ), <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model/unified-model>

3. Патентно ведомство на Република България – <https://www.bpo.bg/>

4. Патентно ведомство на Република България – Портал за електронни услуги, <https://portal.bpo.bg/>

5. Служба на Европейския съюз за интелектуална собственост- <https://euipo.europa.eu/ohimportal/bg>

Рецензент: гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова

ПРАВА НА СУБЕКТИТЕ НА ЛИЧНИ ДАННИ – ПОТРЕБИТЕЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ

Любомир Черногорски, докторант
в катедра „Публична администрация“, УНСС

e-mail: Lyubomir.chernogorski@unwe.bg

***Резюме:** Настоящият доклад разглежда правата на субектите на лични данни, и по-специално на тези, които имат потребителите на обществени услуги. Изясняват се понятията обществени услуги, лични данни, субекти на лични данни. Подробно са анализирани принципите за обработка на лични данни на потребителите на обществени услуги закрепени в Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) от 2018 г. В допълнение, докладът анализира специфичните права и възможните мерки за защита на правата на субектите на лични данни – потребители на обществени услуги. Специално внимание е отделено на онези сфери, предоставящи обществени услуги, при които с цел гарантиране на националната сигурност и обществен интерес е възможна дерогация на забраната за обработка на лични данни или се въвежда по-специална защита на обработването на определени чувствителни данни.*

***Ключови думи:** субекти на лични данни, обществени услуги, ОРЗД
JEL: K38*

RIGHTS OF PERSONAL DATA SUBJECTS – USERS OF PUBLIC SERVICES

Lubomir Chernogorski

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE

***Summary:** This report examines the rights of personal data subjects, and in particular those of users of public services. This clarifies the concepts of public services, personal data, subjects of personal data. The principles*

*for processing personal data of users of public services included in the General Data Protection Regulation (GDPR) of 2018 have been analyzed in details. In addition, the report analyzes the specific rights and possible measures to protect the rights of the subjects of personal data – users of public services. Special attention is paid to those spheres providing public services where, in order to guarantee national security and the public interest, a **derogation** from the prohibition on the processing of personal data is possible or a more special protection of the processing of certain sensitive data is introduced.*

Key words: subjects of personal data, public services, GDPR

JEL: K38

Въведение

Навлизането на електронното управление и значителният ръст онлайн услуги, налага необходимостта от приемането на по-ефективни регламенти относно защита на правата на субектите на личните данни – потребители на обществени услуги. Защитата на личните данни е нормативно уредена като едно от основните права на европейските граждани в Хартата на основните права на ЕС и Лисабонския договор, въз основа на които ЕС получава правно основание за приемане на законодателство за защита на това основно право⁷. Европейският подход към защита на личните данни е доста по-различен от американския, защото с приемането на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) от 2018 г., потребителите на обществени услуги стават активни участници в защитата на своите права като субекти на лични данни – с други думи те стават „господари“ на своите лични данни.

Необходимостта от актуализиране на законодателството в тази област в рамките на ЕС е неоспорима, особено с оглед на развитието на технологиите и навлизането в потреблението на обществени услуги онлайн. Наред с това, цифровизацията на икономиката и на публичните услуги предполага и увеличаване на предоставяната от страна на потребителите на обществени услуги на различна по своя обем лична

⁷ Тошкова-Николова, Д., Фети, Н. Защита на личните данни. С., Изд. „Труд и право“, 2019, с. 21.

информация, създавайки предпоставки за злоупотреба с нея, ако не бъдат регламентирани конкретни въпроси, свързани със защита на правата на субектите на лични данни. Чрез институционализирането на защитата на личните данни и регулирането на достъпа до събраните данни, тяхната обработка и съхранение се осигурява по-добра и ефективна защита на правата на европейските граждани във връзка с обработването на техните лични данни.

Настоящият доклад има за цел да анализира нормативно уредените права на потребителите на обществени услуги в европейското законодателство, като преди това се опитва да даде дефиниция на понятията като обществени услуги и субект на лични данни.

1. Понятията обществени услуги, лични данни, субекти на лични данни

С оглед на специфичния акцент на настоящия доклад, правата на субектите на данни – потребители на обществени услуги е необходимо да се направи кратък преглед на основните понятия, с които се борави в доклада.

Първо, необходимо е да се поясни, какво точно се има предвид под понятието „обществени услуги“. То включва в себе си широк спектър от дейности, които са насочени към задоволяване на различни човешки потребности, характеризиращи се с обществен характер и наличието на общ интерес. С оглед на това, през последните години в европейското законодателство терминът обществени услуги, поетапно започва да се замества с понятието услуги от общ интерес. Независимо от тази промяна, по своя характер тези услуги са насочени към постигане на публични цели, което не означава задължително, че те следва да бъдат предоставяни само и единствено от публичната администрация, но също и от доставчици на обществени услуги, които могат да бъдат и частни компании.

Легална дефиниция на понятието „услуга от общ интерес“ е налице в Зелената книга за услугите от общ интерес от 2003 г., където се посочва, че това е услуга, която публичните власти класифицират като

такава от общ интерес и обект на специфични задължения за обществена услуга⁸. Значителна яснота по отношение на обхвата на обществената услуга е налице в Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията, където в § 1, т. 4 подробно са изброени конкретните услуги, дефинирани като такива с общ интерес. Съгласно българското законодателство, „Обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги⁹.

Второ, под „лични данни“, съгласно Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД), се разбира „всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“): физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, икономическата, културната или социална идентичност на това физическо лице.

Следователно, личните данни са всяка информация, която се отнася до конкретен човек, ако с нея той може да бъде ясно и безспорно идентифициран. Тези данни включват най-различна информация, като тя може да съдържа характеристики, свързани с физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствена, икономическа, културната или социална идентичност. Може да е снимка на лицето, поради което и видеонаблюдението попада в обхвата на защитата или данни

⁸ Green paper on services of general interests. Brussels: European Commission, 21.05.2003, p. 7, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:EN:PDF>, Accessed on 25.02.2023.

⁹ Младенов, М, Комплексно административно обслужване. – В: „Право, политика, администрация“, бр. 1 2014, с. 21, <https://eprints.nbu.bg/id/eprint/2292/1/M-mladenov.pdf>, Достъпно на 25.02.2023 г.; Закон за администрацията, Обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520>, Достъпно на 24.02.2023 г.

за електронна поща или електронни съобщения, когато са свързани с конкретен човек или лесно може да се разкрие кой ги използва, респективно е участник в такава кореспонденция¹⁰.

Във връзка с увеличаване на обмена на данни в интернет пространството, в ОРЗД специално внимание се отделя на т.нар. „онлайн идентификатор“ и идентификацията на местонахождението, която може да бъде извършена например чрез разкриване на уникалните данни на притежавано мобилно устройство – телефон, таблет и др., и на трафика на електронни съобщения през такива устройства¹¹. Всички тези опции са от голямо значение за предоставянето на обществени услуги от телекомуникационните оператори.

Друг термин, който има значение за настоящия доклад е „обработване“ на лични данни. Съгласно Регламента, под обработване се разбира всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни, подреждане или комбиниране, ограничаване, изтриване или унищожаване. Специфична форма на обработване е т.нар. „профилиране“, при което личните данни се използват с цел оценка, анализ, прогноза на изпълнението на професионални – трудови или служебни задължения, икономическо състояние, здраве, лични предпочитания, интереси, надеждност, поведение, местоположение или движение¹².

2. Основни принципи на обработването

на лични данни на потребителите на обществени услуги

С влизането в сила на ОРЗД, различията по отношение на обработването на лични данни на потребителите на услуги в ЕС се преодоляват. Това цели унифициране на правата на субектите на лични данни,

¹⁰ Ангелов, С., Кашъмов, А., Терзийски, К. Защита на личните данни. Наръчник за НПО, Български център за нестопанско право. Програма Достъп до информация. С., 2018, с. 6.

¹¹ Ангелов, С., Кашъмов, А. Терзийски, К. Цит. съч., с. 7.

¹² Пак там, с. 10.

чрез формиране на задължителни за всички администратори на лични данни на принципи, които те трябва да съблюдават при обработването на личните данни на потребителите, включително и по отношение на обществените услуги.

Основните принципи на обработването на личните данни са заложи в чл. 5 от Общия регламент относно защитата на данните, където последователно е посочено, че то следва да бъде: законосъобразно, добросъвестно и прозрачно; трябва да има конкретност и изричност на целта му и срока, за който ще се извършва (става дума за ограничение на целите); обработването на лични данни следва да бъде ограничено до целите на обработването (т.е. свеждане на данните до минимум); трябва да бъде точно и актуално (точност на обработване на лични данни); съхранението на личните данни следва да бъде обвързано с определен срок само за целите на обработването (с други думи налице е ограничение на съхранението); обработването на лични данни следва да гарантира подходящи нива на сигурност, чрез прилагане на технически или организационни мерки (принцип на цялостност и поверителност); и не на последно място, администраторът трябва да може да докаже защо се събират и обработват данните (принцип на отчетност).

На така представените тук основни принципи, пряко кореспондират правата на субектите на данни и съответните задължения на администраторите. След влизане в сила на Регламента, администраторите следва да се отнасят отговорно към събираните и използвани лични данни, както и да са прозрачни и открити по отношение на целите на използване към хората, за които те се отнасят¹³.

Още в самото начало на разглеждания Регламент, като основен принцип при обработката на лични данни е изведена законосъобразността. В чл. 6 от ОРЗД са посочени шест условия, съгласно които може да определим събирането и обработването на лични данни за законосъобразно. Те са както следва:

- Необходимо е да е налице съгласие за обработването на личните данни от страна на конкретния субект – изрично съгласие на субекта, за обработване на неговите лични данни.

¹³ Ангелов, С., Кашъмов, А. Терзийски, К. Цит. съч., с. 14.

- Законосъобразно е онова обработване на лични данни, които имат пряко отношение към действителността и изпълнението на договора¹⁴.

- Законосъобразно е обработването на лични данни, които по своя характер са необходими за спазването на едно законово задължение. Тази постановка на регламента има два важни елемента – първо, необходимостта да се предоставят лични данни произтича от определени законови задължения – закон, съдебно решение и пр.; второ, единствено администраторите на лични данни могат да обработват подобни лични данни.

- Интересна е постановката за законосъобразност на обработването на лични данни, разписана в чл. 6, ал. 1, т. „г“, където е посочено, че то може да става само при необходимост да бъдат защитени жизненоважните интереси на субекта на данните или на друго физическо лице.

- В следващата точка на чл. 6, ал. 1 от регламента е посочено, че законосъобразността може да произтича от наличието на обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, предоставени на администратора.

- Последната ситуация, при която може да говорим за законосъобразност на обработването на лични данни посочва, че за това е необходимо наличието на „легитимен интерес“. В регламента не е изрично посочено какво се има предвид под легитимни интереси, но условно за целите му може се приеме, че това понятие може да се тълкува като: идентифициране на конкретен легитимен интерес, който обуславя събиране и обработка на лични данни; събирането и обработването трябва да е необходимо за постигането на легитимния интерес; да се вземат предвид интересите и въздействието върху отделните лица; да бъде документиран процесът по вземане на решение за разчитане на легитимен интерес¹⁵. Тази предпоставка има съществено значение по

¹⁴ Вж.: Тошкова-Николова, Д, Фети, Н, Цит. съч, втора глава.

¹⁵ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal->

отношение на обработването на лични данни на потребителите на обществени услуги, напр. образователни и здравни услуги, доставчиците на които имат законово вменено задължение да събират, обработват и съхраняват за определен период от време определен набор от данни за потребителите на тези услуги.

Друг основен принцип, въведен с чл. 5 от Регламента е този за добросъвестността. На практика, обработката на личните данни следва да бъде по начин, който да не заблуждава или да не подвежда субектите, като администраторът следва да може да оправдае всяка една обработка на лични данни съобразно с поставените за изпълнение цели. Този принцип има пряка връзка с въведеното в чл. 12 задължение на администраторите да предоставят прозрачна информация относно обработването на личните данни, която едновременно с това следва да бъде поднесена по достъпен начин, на ясен, прост и разбираем език.

Третият основен и важен принципи, въведен с Регламента относно обработването на лични данни, е задължението това да става по прозрачен начин. Тази прозрачност се проявява в следните насоки:

- запознаване на субектите на лични данни с процеса на обработка на техните данни;
- достъп на потребителите на обществени услуги до личната им информация в процеса на самата обработка;
- задължение на администратора на лични данни да обясни на субектите целта за обработване на личните данни;
- разпознаване от страна на субектите на рисковете и мерките на сигурност във връзка с обработката на техните лични данни;
- добро познаване на предоставените им от Регламента права по отношение на обработването на техните лични данни.

Съгласно принципа на ограничение на целите за обработка на данните, събираните от администратора данни следва да бъдат съобразени с целите за обработката на данните. Т.е. следва да се събират данни, които имат пряко отношение към конкретната цел, за която те се набират, което на практика означава, че администраторите на данни следва да се съобразяват с целите, поради които събират данни на своите потребители.

content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1, Достъпно на 25.02.2023 г.

Принципът за свеждане на данните до минимум получава допълнително развитие в рамките на регламента в чл. 18, където изрично е посочено, че субектът на данните има право да изиска от администратора ограничаване на обработването.

В регламента е посочено, че следва да е налице точност при обработването на данни, т.е. личните данни следва да бъдат точни и при необходимост да бъдат поддържани в актуален вид; трябва да се предприемат всички разумни мерки, за да се гарантира своевременното изтриване или коригиране на неточни лични данни, като се имат предвид целите, за които те се обработват¹⁶.

С оглед на това, в чл. 15 е посочено, че всяко едно лице, което предоставя лични данни за обработка, независимо от правното основание за тази обработка, то следва да може да изиска от администратора коригиране или изтриване на лични данни или ограничаване на обработването на лични данни, свързани със субекта на данните, или да се направи възражение срещу такова обработване.

За да се гарантират правата на субектите на лични данни, с Регламента се въвежда задължение за ограничаване на периода на съхранение на личните данни. Изрично се посочва, че личните данни следва да се съхраняват във форма, която да позволява идентифицирането на субекта на данните за период, не по-дълъг от необходимото за целите, за които се обработват личните данни.

Принципът за цялостност и поверителност, включва в себе си следното: обработване по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане, като се прилагат подходящи технически и/или организационни мерки, чрез които администраторите на лични данни следва да гарантират всичко възможно, за да може да бъде гарантирана сигурността на данните на субектите. За доказано гарантиране на тази

¹⁶ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

сигурност при осъществяване на своите задължения, администраторите отчитат своята дейност по обработка на личните данни, включваща поддържането на регистър на извършваните дейности.

3. Права на субектите на лични данни

Анализираните принципи по отношение на обработката на лични данни на потребителите на обществени услуги пряко кореспондират с правата, които субектите на лични данни имат по силата на ОРЗД. На първо място, в Регламента се урежда правото на субекта на данни да получи достъп до личните си данни, включително и да получи информация относно произхода на обработваните негови данни. В тази връзка, всеки субект на лични данни има право да получи от администратора и следната информация: целите на обработването; съответните категории лични данни; получателите на данните; срока за съхранение на данните или критериите за определянето му; съществуването на право на коригиране, изтриване, ограничаване или възразяване срещу обработването; съществуването на право на жалба до надзорен орган; всяка налична информация за източника на данните, когато те не се събират директно от субекта; съществуването на автоматизирано вземане на решения, включително профилиране, логиката на обработването и последствията от него¹⁷.

Следователно всеки потребител на обществени услуги, при необходимост има право и да поиска данните му да бъдат коригирани, ако установи, че те са неточни или непълни. По-подробно това право е разписано в чл. 16, където се посочва, че субектът на данни има право да поиска от администратора да коригира без ненужно забавяне неточните лични данни, свързани с него. Като се имат предвид целите на обработването субектът на данните има право непълните лични данни да бъдат попълнени, включително чрез добавяне на декларация¹⁸.

¹⁷ Ангелов, С., Кашъмов, А., Терзийски, К. Цит. съч., с. 30.

¹⁸ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

Потребителите на обществени услуги имат право да поискат от администратора да бъде ограничена обработката на техните данни. Това е възможно в следните четири случая:

- точността на личните данни се оспорва от субекта на данните, за срок, който позволява на администратора да провери точността на личните данни;
- обработването е неправомерно, но субектът на данните не желае личните данни да бъдат изтрети, а изисква вместо това ограничаване на използването им;
- администраторът не се нуждае повече от личните данни за целите на обработването, но субектът на данните ги изисква за установяването, упражняването или защитата на правни претенции;
- субектът на данните е възразил срещу обработването съгласно член 21, параграф 1 в очакване на проверка дали законните основания на администратора имат преимущество пред интересите на субекта на данните¹⁹.

Това на практика означава, че субектите на лични данни могат сами да определят размера и обхвата на това, кои лични данни да бъдат обработвани от страна на администраторите.

В допълнение, потребителите на обществени услуги имат право и да поискат техните лични данни да бъдат изтрети. Важно е обаче, да се уточни, че това право може да бъде приложено единствено в следните случаи:

- личните данни повече не са необходими за целите, за които са били събрани или обработвани по друг начин; субектът на данните оттегля своето съгласие за обработване на личните му данни и няма друго правно основание за обработването;
- субектът на данните възразява срещу обработването на неговите лични данни и няма други законни основания за тяхното обработване;

¹⁹ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

- когато неговите личните данни са били обработвани незаконосъобразно; когато личните данни трябва да бъдат изтрити с цел спазването на правно задължение по правото на Съюза или правото на държава членка, което се прилага спрямо администратора;

- когато личните данни са били събрани във връзка с предлагането на услуги на информационното общество²⁰.

С оглед на общия интерес, който обуславя характера на обществените услуги, за част от тях са налице от една страна дерогации по отношение на забраната за обработване на данни, а за други е налице въвеждането на специални правила за по-голяма защита. Първо, субектът на личните данни има право „да бъде забравен“, но това правило не се прилага, когато обработването на данните е необходимо за: упражняване на правото на свобода на изразяване и правото на информация; спазване на правно задължение, изпълнение на задача от обществен интерес или при упражняване на официални правомощия; защита на общественото здраве; целите на архивирането в обществен интерес, научни или исторически изследвания, статистически цели; установяването, упражняването или защитата на правни претенции²¹.

От друга страна, при използването на определени обществени услуги, като например здравеопазване, субектите на лични данни се ползват със специфична защита, тъй като здравните данни са класифицирани като чувствителни. С оглед на това се въвежда забраната подобна информация да бъде споделяна, освен в изрично регламентирани в чл. 9, параграф 2 от ОРЗД случаи: при изрично съгласие от страна на пациента да бъде използвана неговата здравна информация; ако пациентът сам разгласи здравната си информация; ако това е от жизнено важен интерес за пациента; поради здравни причини – медицинска диагноза, оценка на работоспособността, за предоставяне на здравна или

²⁰ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

²¹ Ангелов, С., Кашъмов, А., Терзийски, К. Цит. съч., с. 31.

социална помощ и др.; ако това е в интерес на защитата на общественото здраве – в случаите на сериозна трансгранична заплаха за здравето; при необходимост от обработка на данните в областта на социалната защита и трудовите права – реимбурсация от здравната система, социални помощи поради здравословното състояние и пр.; с оглед на важен публичен интерес; за целите на исторически проучвания, статистически данни и др.²². Конфиденциалността на информацията, обаче, не бива да възпрепятства пациента от достъп до личната му здравна информация. С други думи, пациентът има право да получава лично справки по здравното си досие (лично или от негов пълномощник), има право да получи копие от личното си здравно досие; при смърт на пациента, неговите близки роднини имат право на достъп до досието му.

Трето, законодателно са предвидени редица ситуации, при които съхранението на личните данни може да бъде осъществявано за по-дълъг срок. Това може да се случи само, ако обработваните лични данни се използват за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели и при условие че бъдат приложени подходящите технически и организационни мерки, предвидени в настоящия Регламент, с цел да бъдат гарантирани правата и свободите на субекта на данните²³.

Четвърто, специфични ограничения на правата на субектите на лични данни са налице по отношение на използваните от тях телекомуникационни услуги. Въпреки, че субектите на данни имат право да получат информация относно обработването на техните лични данни,

²² The new EU Regulation on the protection of personal data: what does it mean for patients? A guide for patients and patients' organizations, European Patients' Forum, 2020, p. 8-10, <https://www.eu-patient.eu/globalassets/policy/data-protection/data-protection-guide-for-patients-organisations.pdf>, Accessed on 26.02.2023.

²³ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

както и за целите на подобно обработване, когато става дума за използването на трафични данни за разкриване на престъпления, съгласно Директива (ЕС) 2016/680 е възможно да бъдат налагани редица ограничения на това право. С цел да се избегне злоупотреба с това право от страна на правораздавателните органи, изрично са изброени различните ситуации, при които подобни ограничения на правата на субектите на данни могат да бъдат налагани, а именно ограничаване се налага, когато се цели: избягване на възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или процедури; да не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания; да се защити обществената сигурност; да се защити националната сигурност; да се защитят правата и свободите на други лица²⁴.

Следователно, потребителите на обществени услуги се ползват с всички права като субекти на лични данни, но едновременно с това, с оглед на специфичните обществени цели и интереси на секторите, предоставящи услуги от общ интерес, в конкретно разписани ситуации, техните права могат да бъдат ограничавани и/или получават по-сериозна защита.

4. Мерки за защита правата на субектите

Правата на субектите на лични данни – потребители на обществени услуги, могат да бъдат защитени както по административен, така и по съдебен ред. Административната защита на правата на субектите на лични данни, включва възможността потребителите на обществени услуги да подадат жалба до съответния администратор на лични данни, с искане да бъде преустановено нарушението на някои от изброените по-горе в доклада права. В допълнение към това право на жалба, су-

²⁴ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

бектите на лични данни могат да сезират за нарушението и компетентния национален надзорен орган, който за България се явява Комисията за защита на личните данни. Целта на производството по обжалване актовете и действията на администраторите или обработващите лични данни пред Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) е да бъде защитен интересът на всяко физическо лице, което счита, че по повод обработването на личните му данни са нарушени неговите права и законни интереси²⁵.

Освен законово предвидената възможност за защита на правата на субектите на лични данни по административен ред, и в ОРЗД, и в Закона за защита на личните данни, е закрепена възможността и за съдебна защита на нарушените права на потребителите на обществени услуги²⁶. Съдебна защита може да се търси, когато субектът не е съгласен с решението на надзорния орган във връзка с определено нарушение на неговите права като потребител на обществени услуги, или когато неговата жалба не е разгледана от надзорния орган или не е налице информиране относно нейното движение или резултата от нейното разглеждане в рамките на три месеца от нейното депозиране²⁷.

Въз основа на това може да се заключи, че субектите на лични данни – потребители на обществени услуги се ползват с голям набор от възможности за защита на своите права, които включват не само изброените по-горе нормативно регламентирани форми на защита – по административен ред и чрез съдебен процес. Съществува правна възможност за българските граждани да сезират омбудсмана на Република България. В публичното пространство широка популярност имат

²⁵ Матеева, Ж, Защита на субектите на лични данни пред националния надзорен орган. – В: Eastern Academic Journal, Issue 3, 2020, с. 40.

²⁶ Закон за защита на личните данни, Обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2002 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135426048>, Достъпно на 24.05.2023 г.

²⁷ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

редица инициативи на омбудсмана относно защитата на правата на субектите на лични данни, като потребители на обществени услуги, напр. запитването до Комисията за защита на личните данни дали посочването на конкретното заболяване в болничния лист противоречи на защитата на информацията относно здравословното състояние на гражданите. Тези действия на омбудсмана да сезира различни държавни органи по проблемите на правата на субектите на лични данни в ролята му на посредник между органите на власт и засегнатите лица, независимо от незадължителния характер на актовете му, допринасят за преодоляване на нарушенията и примирява позициите им²⁸.

Заклучение

Разширяването на правата на гражданите следва неизбежно развитието на цифровите технологии. Освен, добре познатите ни вече проблеми в дигиталната епоха: хакери, недобросъвестни компании и публични организации, които се възползват от възможността си да боравят с наличната им база данни, а дори и да ги продават, съществен проблем за България е и контролът върху гарантирането на неприкосновеността на личността и на защитата на личните данни.

Имайки предвид, че живеем в дигитална епоха и фактът, че с всеки изминал ден, бизнесът и организациите, предоставящи обществени услуги все повече и повече използват в дейността си електронни услуги, неминуемо възниква въпросът относно правото на достъп, обработката и съхранението на информация, която представлява лични данни. С оглед на това, компаниите (публични или частни), които предоставят обществени услуги следва да получат достъп до лични данни при условия, че те са получили изрично съгласие за това от субекта на лични данни; тези данни са обработват само с оглед на нуждите на самата организация, без да бъдат използвани в последствие срещу лицето, което се е съгласило да ги предостави, без да се предоставят или продават на трети лица, които да ги използват в последствие за други цели, различни от тези, които са посочени в съгласието на предоставящият личните си данни; съхранението на информация, представляваща лични данни следва да бъде ограничена за определен срок, в зависимост от нуждите на компанията, която ги е набрала. Естествено, с цел защита

²⁸ Друмева, Е. Конституционно право. С., изд. „Сиела“, 2018, с. 694-696.

на обществени интерес и на националната сигурност, са налице и конкретни ситуации, при които тези права могат да бъдат дерогирани, ограничени или да получат по-висока степен на защита.

Независимо от това, при изследване на българската реалност, прави впечатление, че голяма част от гражданите не познават добре своите права като потребители на обществени услуги. Поради това, защитата на правата на субектите на лични данни, не може да бъде адекватна, без по-голямата информираност на субектите на лични данни, относно техните права и механизмите за тяхна защита.

Използвана литература:

1. Ангелов, С., Кашъмов, А., Терзийски, К. Защита на личните данни. Наръчник за НПО, Български център за нестопанско право. Програма „Достъп до информация“. С., 2018.

2. Друмева, Е. Конституционно право С., Изд. „Сиела“, 2018.

3. Матеева, Ж. Защита на субектите на лични данни пред националния надзорен орган. – В: Eastern Academic Journal, Issue 3, 2020, с. 39-49.

4. Младенов, М. Комплексно административно обслужване. – В: „Право, политика, администрация“, бр. 1 2014, с. 20-27, <https://eprints.nbu.bg/id/eprint/2292/1/M-mladenov.pdf>, Достъпно на 25.02.2023 г.

5. Тошкова-Николова, Д., Фети, Н. Защита на личните данни С., Изд. „Труд и право“, 2019.

6. Закон за администрацията, Обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520>, Достъпно на 24.02.2023 г.

7. Закон за защита на личните данни, Обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2002 г., <https://lex.bg/laws/ldoc/2135426048>, Достъпно на 24.05.2023 г.

8. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#d1e1945-1-1>, Достъпно на 25.02.2023 г.

9. Green paper on services of general interests. Brussels: European Commission, 21.05.2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:EN:PDF>, Accessed on 25.02.2023.

10. The new EU Regulation on the protection of personal data: what does it mean for patients? A guide for patients and patients' organizations, European Patients' Forum, 2020, p. 8-10, <https://www.eu-patient.eu/globalassets/policy/data-protection/data-protection-guide-for-patients-organisations.pdf>, Accessed on 26.02.2023.

Рецензент: гл. ас. д-р Красимира Вълчева

ТЕХНОЛОГИЧНИЯТ ИНСТРУМЕНТАРИУМ НА ПОСЛЕДВАЩАТА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО – ФАКТОР ЗА ОБЕКТИВНОТО Й ПРИЛОЖЕНИЕ

Милена Здравкова Цаковска, докторант
в катедра „Публична администрация“

e-mail: milena_zdravkova@unwe.bg

***Резюме:** Настоящата статия разглежда някой практически въпроси на оценката на въздействието в тяхната приложна проекция. Целта на изследването е, чрез анализ на актуалната нормативна уредба и практиката на административните органи, да се предложи нов поглед върху спектъра на ползвания технологичен инструментариум. По отношение на предварителната оценка на въздействието той е добре разработен, предвид регламентирането на значителен набор от образци, на задължително съдържание за документите и изработването на методологични материали. Относно последващата оценка на въздействието обаче, се наблюдава известно изоставане в развитието на цялостното приложение на инструмента. Настоящото развитие на нормативната уредба търси адекватни решения, въпреки това, спрямо последващата оценка, все още липсва последователно приложен законодателен подход.*

***Ключови думи:** оценка на въздействието; оценка на публични политики; последваща оценка на въздействието*

***JEL:** K00; K20; K30*

THE TECHNOLOGICAL TOOLKIT OF THE SUBSEQUENT IMPACT ASSESSMENT – A FACTOR FOR ITS OBJECTIVE APPLICATION

Milena Zdravkova Tzakovska,

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE

***Abstract:** This article examines some practical issues of impact assessment in their applied projection. The purpose of the research is to offer a new view on the spectrum of the used technological toolkit by analyzing the current regulations and the practice of the administrative bodies. Regarding the preliminary impact assessment, it is well developed, given the regulation of a significant set of samples, mandatory content for the documents and the development of methodological materials. Regarding the subsequent impact assessment, however, there is a certain lag in the development of the overall application of the instrument. The current development of the regulatory framework is looking for adequate solutions, however, according to the subsequent assessment, a consistently implemented legislative approach is still lacking.*

***Key words:** impact assessment; evaluation of public policies; subsequent impact assessment*

***JEL:** K00; K20; K30*

Въведение

Оценката на въздействието е неизменен стадий при формирането и оценката на публичните политики, респективно при създаването и промяната на регулаторните режими. Като инструмент на публичното управление, нейна основна задача е да осигури необходимите предпоставки за вземане на правилни и устойчиви управленски решения. Тя отразява и приложимостта на широкото обсъждане на политическите решения със засегнатите страни при трансформирането им в нормативни регламентации. Оценката на въздействието извежда постигането на далновидни и целесъобразни решения като процес, чиято посока е в непрекъснато им усъвършенстване. В този процес ролята на

оценката на въздействието е в предоставяне на насочващите процеса средства за осигуряване на целените ефективност и устойчивост.

Независимо дали става въпрос за цялостна или частична, предварителна или последваща оценка, оценката на въздействието съдържа определени компоненти, фиксиращи нейния обхват.

Действащата нормативна уредба предоставя набор от техники и инструменти за осъществяване на оценката на въздействието. За това, в настоящото изложение съвкупността от тези техники и инструменти се обозначава с израза **технологичен инструментариум**. Той цели да гарантира в максимална степен постигането на по-обмислени и задълбочено обсъдени политики, независимо от автора на уредбата, съответно и от прилагания уредбата орган.

Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ)²⁹ предоставя компонентни от технологичния инструментариум като утвърждава задължително съдържание на документите, съставяни в хода на оценката от органите на публичната администрация, а също и образци за формата на част от тях. В началото на месец февруари 2021 г. бе публикуван, одобрения на 28 януари 2021 г. от Съвета за административната реформа **формат на доклад за последваща оценка на въздействието**. С това се дава тласък в практическото прилагане на инструмента на последващата оценка и се преодолява до голяма степен разнопосочното осъществяване от прилагачите я органи. Попълването на технологичния инструментариум чрез съставянето на **образец на резюме за последваща оценка** на въздействието би била следваща крачка в посока, развиваща прилагането на инструмента на последващата оценка на въздействието като завършващ етап на цикъла на формиране на нормативен и методологичен фундамент за прилагане на оценката на въздействието при формиране, мониторинг и оценка на публичните политики.

²⁹ Обн., ДВ, бр. 91/2016 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 84/2020 г.

1. Оценката на въздействието и актуалното ѝ място в нормотворческия процес

1.1. Параметри и обхват на оценката на въздействието

Оценката на въздействието е инструмент на нормативното регулиране, който свързва генерираните политически решения и съответстващата им нормативна регулация. Доколкото нормативната регламентация на определен обществено значим въпрос е проекция на политическото му решение, оценката на въздействието е своеобразно отражение на този израз. Тя представя конкретната обосновка на избраното регулаторно решение. Оценката на въздействието е именно елементът, който визира философията на трансформацията от политически решения към регулаторни институти. Тя дава поглед върху начина, по който определена политика се концептуира и начинът, по който се осъществява в регулация като предмет на самостоятелни изследвания и оценки, и тяхната съпоставка, изразяваща целения или постигнат резултат.

В тази връзка, за да се разгледа който и да е аспект от оценката на въздействието, е необходимо да се определи категорийният обхват на понятието за политика/политики³⁰. В сочения смисъл, **политиката** се дефинира най-общо като цялостен комплекс, започващ с необходимостта от действия, поради наличие на проблем, формулиране на стратегии като общи насоки за действията по разрешаването му, послед-

³⁰ Гочев определя различието в употребата на понятието „политика“ и „политики“ в няколко посоки: Когато се употребява в единствено число, в понятието „политика“ се влага смисъл на процес на формиране на общо решение на проблем от обща за групата значимост, включващ „регулирането на политически единици“ чрез власт, сила и влияние – т.е. „политика“ обхваща по-общ смисъл. В „политики“ се влага по-тясно значение като се включват конкретни методи, тактики, планове или принципи за действие за формиране на целите или прилагането на вече формирани такива. В „политики“ се включват механизмите и принципите за вземане на решение и очертаване на целите и задачите, както и начините, методите(средствата) за прилагането на възприетите решения, за постигане на произтичащите от тях цели и оценка на резултатите от осъществените специфични политики. (виж Гочев, А. Анализ на политиките – модели и оценки на въздействието Албатрос, 2015 г.).

вани от конкретизиране на действията – в планове и програми и конкретни нормативни регламентации, както и оценка на осъществените действия като резултат и ефект³¹.

Съответно, оценката въздействието на **публичните политики** се определя като чисто практически прием, насочен към изследване на влиянието им върху социално икономическото развитие на обществените отношения, които засягат и целят оценка на ефективност и ефикасност при прилагането на конкретните политики за реализиране на поставените цели³².

Оценката на въздействието е характеризирана в теорията и като **техника за анализиране** и оценка на очакваните (при предварителната) и действителните (при последващата) последици от нормативната регламентация на обществените отношения.³³

Оценката на въздействието има своето място в **методологичен и философски план**, доколкото тя указва осъществяването на конкретна регламентация в цялостната система на регулираните отношения в контекста на целените последици на приложената политика и във взаимовръзката ѝ с останалите норми и политики, регулиращи съответните обществени отношения. Този ѝ статус я прави значим и неотменен елемент от процеса на нормативна регламентация и **показва напредъкът в усъвършенстването на нормотворческия процес**.

1.2. Развитие на инструментa

Оценката на въздействието **стартира като инструмент за анализ** на рентабилност на програми и проекти в частния сектор и едва на покъсен етап се включва при оценяване на публичните политики. Макар още през 70-те години на миналия век да се развиват идеи за необходимостта политиката да бъде предварително анализирана в контекста на целените последици, идеята за последователна оценка на въздействието е повече въпрос на теоретична обосновка и бавно набира скорост относно практическата ѝ приложимост дори в конкретни области. Същинското ѝ развитие като инструмент на регулаторната дейност в публичното пространство се реализира през последните десетилетия.

³¹ Виж подробно Гочев, А. Анализ на политиките – модели и оценки на въздействието. С., Албатрос, 2015.

³² Пак там.

³³ Брусарски, Р. Оценка на въздействието. С, ИК – УНСС, 2017.

Така, интензивното използване от все повече държави на предварителна оценка на актовете, с които се осъществява нормативната регулация, индицира необходимостта самата оценка на въздействието да получи нормативна регламентация.

Институтът се развива по-динамично през втората половина на XX век, когато президентската администрацията в САЩ започва прилагането на такъв тип оценки, аналогично на оценките, прилагани в бизнеса. Първоначално, те обхващат само финансови аспекти, отчитайки съотношението разход – ползи. Най-високата точка в развитието на института е свързана със създаването на Офис за информация и регулаторни работи, (определен след 1981 г. като специализиран орган за надзор върху нормотворчеството на федералните министерства и агенции) със Закон за намаляване на канцеларската работа от 1980 г.³⁴ С него се създава реална промяна в регулаторния процес като се предвижда пълен анализ на икономическото въздействие при приемане/промяна на регулация. Истински широкото приложение идва от началото на XXI век в САЩ, когато оценката на въздействието бележи развитие от иновативна дейност до рутинен (и задължителен) етап, съпътстващ неизменно нормативното регулиране. **Анализите** постъпателно разширяват съдържателния си обхват, който преминава през девет последователни стъпки:

- характеризиране на нуждата от регулаторно въздействие;
- дефиниране на изходното ниво;
- определяне на времевия хоризонт на анализа;
- характеризиране на количествените стойности и остойностяване на ползи и разходи;
- установяване на набор от регулаторни алтернативи;
- установяване на последиците им;
- сконтиране на бъдещи разходи и ползи;
- оценка на ползите и разходите, които не могат да бъдат количествено остойностени;
- характеризиране на рисковете за ползите и разходите.

Съществен напредък в развитието е включване в анализа и на оценка на **ползите, които не могат да бъдат количествено измерени.**

³⁴ Paperwork Reduction Act, Low 96-511,11.12.1980.

Резултатите в САЩ дават тласък в развитието на оценяването на публичните политики и в европейските страни. В Европа развитието на инструмента също мигрира от чисто финансово оценяване към включването на все повече елементи в оценката и тяхната интеграция в единна платформа. Оценката на въздействието разширява обхвата си към различни области и представя влиянието и ползите за обществото в политическа, икономическа, социална (въздействие върху заетост, обществено здраве, социално приобщаване, образование), пазарна, конкурентна, изследователско-иновативна и други сфери. Оценката на публичните политики получава силен тласък със съставяне на **методология** за нейното извършване, визирана и усъвършенствана в ръководствата за интегрирана оценка на въздействието на нормативните актове в ЕС от 2002 г.³⁵, 2005 г.³⁶ и 2009 г.³⁷ Насоките за по-добро регулиране включват и богат инструментариум от 59 инструмента, групирани в 8 части, обхващащи принципи за по-добро регулиране, както и насоки за: идентифициране на въздействията, подготовка и транспониране на предложенията, консултации със заинтересованите страни, последващи оценки и проверки, методи и модели за разходи и ползи, мониторинг и др. За приложимостта на инструмента е показателен броят от 942 съставени окончателни доклада за оценка на въздействието от Европейската комисия от въвеждането ѝ до 2015 г.³⁸

1.3. Компоненти на оценката

Оценката има своето място и приложение на **всеки етап от процеса на регулация** и независимо дали се касае за създаване на нов нормативен акт, който изначално регулира обществени отношения, или се оценява промяна на вече действащ нормативен акт. В предварителния

³⁵ European Commission, Impact Assessment in the Commission, Guidelines, 2002

European Commission, A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment, 2002

³⁶ European Commission, Impact Assessment, Guidelines, SEC(2005) 791, 2005
European Commission, Annexes to Impact Assessment, Guidelines, 2005

³⁷ European Commission, Impact Assessment, Guidelines, SEC(2009) 92, 2009

³⁸ По-подробно по темата виж Брусарски, Р. Оценка на въздействието. С, ИК – УНСС, 2017 г.

етап функциите на инструмента целят очертаване и обосновка на очакваното и предпоставено в различните области въздействие върху обществените отношения, които са предмет на регулиране. Като последващата оценка – цели да анализира реално осъщественото въздействие и да бъде основа за анализ на постигнатите резултати, съпоставени с очакваните такива. Резултатите от анализа предпоставя изводите в посока постигнати ли са целените въздействия и необходими ли са други промени в регулаторния режим, както и в каква посока.

Относно елементите, чрез които се осъществява оценяването и моделите на оценяване се прилагат относимите към съответния етап компоненти (в зависимост от това дали се касае за предварителна оценка или последваща, както и дали се извършва пълна или частична оценка).

Гочев определя моделите на анализ с няколко компонента:

- правилното дефиниране на проблема, обект на политиката и контекстът, който ще бъде неин обект;
- идентифицирането и конкретизиране на целите ѝ;
- поставянето на възможните варианти за решения и методите за правилно идентифициране на приложимите варианти, съобразно набелязаните цели;
- вариантите и механизмите за провеждане на консултации при формиране и оценка на политики;
- стъпките при анализ на въздействието – идентифициране на въздействието на политическите инструменти върху засегнатите сектори и групи и техния мащаб и оценка на разходите и ползите от прилагането на конкретните варианти;
- прилагането на модели на наблюдения и корекции при реализацията на политиките;
- осъществяване на последващата оценка на въздействието чрез избор на подходящи и прицелни индикатори и анализ на резултатите.

На всеки етап се поставя въпросът за координиране на оценката на разходната ефективност на вариантите и постигане на генералната цел, преследвана с разискваната политика.³⁹

³⁹ Гочев, А. Анализ на политиките – модели и оценки на въздействието. С, Албатрос, 2015.

Брусарски отчита акцента в критериалния апарат на оценката на въздействието чрез **триадата „релевантност, ефективност, ефикасност“**. Релевантността изразява съответствието на целите на регулаторната политика с действителните нужди. Ефективността отчита нивото на реализиране на набелязаните резултати и въздействия; ефикасността отчита постигането на желаните и целени резултати с възможно най-малко средства или постигане на възможно най-високи резултати в рамките на определени разходи.⁴⁰

Доколкото **държавното регулиране отчита три типа последици** – разходи (като отрицателни въздействия върху благосъстоянието), ползи (положителните такива) и разпределителни ефекти (несъразмерните ефекти на регулацията върху различните социални сегменти на обществото), то посоката на въздействията се измерва с три основни групи методи (на проявените предпочитания, на декларираните предпочитания и на трансфера на стойности). Подлежащите на остойностяване ефекти получават и самостоятелна оценка в контекста на планирано бюджетно въздействие, също задължителен елемент на оценката.

Извън тази сакала на анализирани фактори остават **неостойностимите въздействия**, които се обхващат в цялостната рамка на оценка чрез социалната оценка на въздействието.

Социалната оценка на въздействието е предмет на самостоятелна градация в развитието си, като самостоятелна оценка и като значимост в контекста на цялостната концепция на оценката на въздействието. Нейната стойност се отчита от все повече изследвания, предвид чувствителността на отчитаните въздействия и съществената им роля върху начина, по който политиките се приемат от засегнатите части на обществото. Предмет на засилен изследователски интерес, тя се приема за най-надежден показател относно въздействията, извън пряко остойностимите показатели. Оценката на социалното въздействие е концептуизирана като процес на управление на социалните проблеми на развитието и „участието на заинтересованите страни“. Той отразява конкретния интензитет на въздействие върху засегнатите общности, инициатори на регулацията и регулаторни органи; увеличава разбирането

⁴⁰ Виж по темата Брусарски, Р. Оценка на въздействието. С, ИК – УНСС, 2017 г.

за промяната и способността да се реагира на последиците. Изследването им цели да се смекчат негативните въздействия и да се засилят ползите през целия жизнен цикъл на развитието на оценяваните политики. В същото време, социалната оценка е важен източник на информация за подобряването на живота на уязвими общности и групи неравностойно положение.

Разбира се, социалната оценка **изисква сериозен административен ресурс**, защото извършването ѝ предполага добро познаване на засегнатите отношения (сфери) и части от обществото (включително специфични аспекти на тяхната култура, общност, власт, човешки права, справедливост, място, поминък, капитали и др.). Отчитайки тези специфики, решаващо значение има разбирането как оценяваната политика влияе върху развитието на социалните отношения, върху тяхната трансформация, а от там и върху начина, по който трябва да се отчита промяната.⁴¹ Този административен и времеви ресурс не винаги е наличен за повечето администрации, но засилването на интереса към изследване на въздействията на социалната сфера би била добра практика особено относно силно чувствителни сфери на регулация, каквито са здравеопазване, образование и др.

В контекста на изследване на тези въздействия се дефинира начинът, по който наблюдаваната политика индуцира социалната промяна, отчитаща изменението в поведението на засегнатите социални групи. Промяната е свързана с преките въздействия върху засегнатите групи, като влияе върху нивото им на резултатност – води до усилване на ползите от публичните политики или намаляване на положителните влияния.⁴²

Като се наблюдават социалните въздействия могат да се отчетат точно **интензитета и посоката**, която оценяваната политика оказва като променя поведението на социалната група в различни посоки и може да се направи по-точен анализ на въздействието, а от там и на постигането на целения резултат или необходимостта от изменения на

⁴¹ Виж Евастес, Ана Мария, Даниел Франкс, Франк Ванклеј, Social impact assessment: the state of the art, „Оценка на въздействието и оценка на проекти“ брой 1/2012 (Impact Assessment and Project Appraisal) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2012.660356>

⁴² Виж Томова, Т. Ценностни дилеми в областта на социалната оценка на въздействието. С., УИ „Св. Кл. Охридски“.

нормативната уредба за постигане на зададените цели. В този смисъл, социалната оценка има своето място и като компонент на предварителната и на последващата оценка на въздействието. Общият резултат при последователно осъществяване на социална оценка се отчита в осигуряване на по-устойчиви резултати от провежданите политики и постигане на по-високо ниво на обществено съгласие за провеждане на оценяваните политики.

В сочения контекст се очертава и една друга специфична роля на оценката на въздействието – като своеобразен показател за качеството на предоставяните публични услуги. Тази ѝ функция отразява нивото на прилаганите политики от гледище реализирането на двукратна роля на администрацията – като генератор на публични услуги и като способности за подбор на адекватни инструменти за осигуряване на равен достъп до предоставяните публични услуги и реализираните с тях социална справедливост и благосъстояние⁴³.

Доколкото оценката на въздействието трябва да обединява икономическите, техническите и социалната оценки в единен процес, тя формира подходите към различните сфери в единна платформа и така предполага по-цялостно провеждане на оценката на въздействието. Предоставя се възможност да се отчитат **социалните въздействия на всички политики**, независимо от конкретния им предмет.⁴⁴

Следва да се отчете и друг аспект на **еклектичния подход** при прилагането на оценката на въздействието, застъпен от настоящата правна уредба. Оценката на социалното въздействие не заема място на компонент със самостоятелна тежест в общата оценка на въздействието, а е само елемент от общата рамка в оценяваните части. Белег за това са приетите образци за предварителната оценка на въздействието (цялостна и частична – приложение към наредбата, в сила от 1.01.2021 г.), в която социалното въздействие е елемент от наблюдаваното положително или отрицателно въздействие (в частта „Препоръчителни варианти“) части на оценката, наред с икономическите и екологичните. Подобен еклектичен подход от една страна, дава възможност да се обсъдят **въздействията цялостно в многоспектърен план**, но, от друга,

⁴³ Повече по темата виж Горчилова, Д. Гражданското участие и качеството на публичните услуги. С, 2014, ИК – УНСС.

⁴⁴ Виж по темата Томова, Т. Социална оценка на въздействието и усилване на ползите от публичните политики, // „Публични политики.bg“, брой 1 / 2019.

не позволява отчитането на конкретните проявления на обсъжданата политика по области на оценяване – социална, икономическа, екологична и т.н., като се даде светлина върху интензитетът на въздействието в определена сфера. Предоставената във формуляра възможност за обединяване на изводите крие риск от анализиране само на някой от въздействията и цялостно игнориране на други, дори и когато такова въздействие се наблюдава и може да предизвика значими влияния върху засегнатите субекти/общности и отношения.

Изследването на **социалното въздействие** има своето самостоятелно значение и отношение при оценяване на цялостната или частична, а също и при последващата оценка на въздействието. Като компонент на оценката, то може да е **източник и на анализ** относно комплексното въздействие на политики с кръстосващи се влияния върху сходни или идентични сфери в рамките на една и съща социална група. Така ще се прояви възможност за обединение на ресурси и обща политика при осъществяване на целените въздействия.

Развитието и усъвършенстването на методологията за извършване на оценката на въздействието резултира върху развитието на инструмента и ролята му при формиране на публичните политики. Засилващата се приложимост на оценката на въздействието, предполагава значителен изследователски интерес към проявленията и последиците от прилагането на инструмента и като резултат – предоставя широка теоретична подкрепа и обосновка, съответстваща на актуалните му посоки на развитие. Научните изследвания са и основа за усъвършенстване на практическото прилагане на инструмента и постигане на по-обосновано концептуизиране на публичните политики и обективиращите ги нормативни актове.

1.4. Нормативно позициониране на оценката на въздействието у нас

Българската действаща нормативна уредба – Законът за нормативните актове (ЗНА)⁴⁵ и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, предвиждат извършване на **предварителна оценка** на въздействието за всеки проект на нов норматив-

⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 27/1973 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 34/2016 г.

вен акт, както и при промяна на действащ акт. Тя е задължителен елемент от законотворческия процес, а докладът за резултатите от нея е компонент от досието, което се публикува за общественото обсъждане на законопроекта. Предварителната оценка на въздействието е **частична и цялостна**. Цялостната оценка е предвидена при изработване на нови закони и кодекси, както и когато частичната оценка е показала, че от прилагането на акта могат да се очакват значителни последици. Цялостна предварителна оценка на въздействието може да се извърши и по преценка на съставителя на проекта за нормативен акт, дори и когато не е задължителна по закон.⁴⁶

Приложимостта на инструмента в България се засилва след 2016 г. с въвеждането на законова регламентация, изискваща провеждането на оценки на въздействието за нормативните актове (ЗНА и приетата покъсно наредба). В допълнение към тях са приети и сега действащите **ръководства**, утвърждаващи методология за осъществяване на предварителната оценка на въздействието⁴⁷ през 2019 г., и последващата – през 2020 г. оценки на въздействието – Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието⁴⁸ и Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието⁴⁹. Тези ръководства представляват официални методически документи, целящи създаване на **методологична рамка** за изследване на очакваните или последващите резултати от прилагането на нормативните актове, опирайки се на опита и насоките на Европейската комисия, адаптирани към нормативните изисквания в българското законодателство и отразяващи натрупания опит до момента.

В този смисъл, нормативните основи за осъществяване на оценката на въздействието в българската правна уредба са поставени с **пълнен набор от актове**, уреждащ параметрите на оценката на въздействието на законово и подзаконово ниво, както и с методологични ръководства,

⁴⁶ Член 20 от ЗНА.

⁴⁷ През 2014 е прието първото ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството с Решение № 549 на Министерския съвет от 25 юли 2014 г., отменено с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

⁴⁸ Прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 5 декември 2019 г.

⁴⁹ Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

съставляващи технологичния инструментариум на оценката на въздействието. Той предоставя практическа подкрепа на експертите от администрацията в хода на реалното осъществяване на предварителната и на последващата оценката при усъвършенстването на нормативните актове.

Резултатността в развитието на инструмента се наблюдава в данните от Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2019 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г.⁵⁰ Съгласно публикуваните данни в доклада за 2019 г. са съгласувани общо 328 предварителни оценки на въздействието по проекти на нормативни актове. От тях 20 са цялостни предварителни, 308 са частични предварителни оценки на въздействието (данните включват повторно съгласувани оценки)⁵¹. Докладът представя информация и за оскъден брой (едва три) последващи оценки на въздействието.

От друга страна, се отчита широко използване на инструмента от субекти, които не са задължени да осъществяват оценки на въздействието по ЗНА – показател за резултатността на инструмента в нормотворчеството на всички нива на органите на публичната администрация.

Докладът за извършването на оценка на въздействието през 2020 г.⁵² представя данни за известна динамика в показателите за прилагане на оценката на въздействието. Тя се изразява в леко намаляване броя на изготвените предварителни оценки, които са съгласувани с администрацията на Министерски съвет (287), но значително нарастване броя на изготвените от централната администрация последващи оценки на въздействието (16)⁵³. Макар броят на последващите оценки да е далеч

⁵⁰ Доклад за извършването на оценка на въздействието през 2019 г., одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 03 септември 2020 г. www.strategy.bg.

⁵¹ Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2019 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г.

⁵² Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2020 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 07 април 2021 г.

⁵³ Публикуваните данни в Библиотека на извършени последващи оценки на въздействието съдържа данни за 20 оценки. Извършени последващи оценки на въздействието (strategy.bg)

от този на предварителните, попълването на методическите ръководства в областта на последващата оценка дават положителен ефект.

Годишният доклад за извършване на оценка на въздействието през 2021 г. е одобрен от Съвета за административната реформа на 14 юни 2022 г. Данните в него отчитат цялостно намаляване на нормативната активност през 2021 г. Така, предварителните оценки през периода са 212 – 2 цялостни и 210 частични (данните отново не включват повторно съгласувани оценки)⁵⁴. Последващите оценки на въздействието са 2. При анализа на данните през този период следва да се отчитат обстоятелствата, свързани с концентрирането на дейността на държавния апарат върху преодоляването на Ковид кризата. Съпътстваща предпоставка, отчетена в доклада е и цялостното намаляване на законодателната активност, предвид липсата на конституирано Народно събрание в големи периоди от 2021 г.

Показател за движението при прилагането на последващата оценка на въздействието са публикуваните данни на страницата на порталът за обществени консултации за извършените последващи оценки на въздействието в периода 2009 – 2022 г.⁵⁵ В периода 2009 – 2016 година включително са извършени 13 последващи оценки на въздействието. В периода 2017 – 2018 година включително няма информация за извършени последващи оценки на въздействието на нормативни актове. През 2019 година са извършени 3 последващи оценки на въздействието на нормативни актове, през 2020 г. са извършени най-много последващи оценки (16 съгласно доклада за 2020 или 20 – съгласно данните в страницата на Библиотека на извършени последващи оценки на въздействието), през 2021 година – 2, а през 2022 г. са извършени последващи оценки на въздействието на 4 нормативни акта.

Посочените данни показват като цяло ниска активност при извършването на последваща оценка на въздействието. Дори в периода след 2016 г., в който оценката на въздействието е задължителна съгласно нормативната уредба, приложението ѝ относно фазата на последваща оценка не съответства на темповете на прилагане на предварителната. Съгласно годишния доклад за извършване на оценка на въздействието

⁵⁴ Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2021 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 14 юни 2022 г.

⁵⁵ Извършени последващи оценки на въздействието (strategy.bg)

през 2017⁵⁶ година са извършени 10 цялостни предварителни оценки на въздействието за нови закони. През 2022 година изтича петгодишния срок, след който трябва да се направи последваща оценка на въздействието на актовете, влезли в сила през 2017 г., а извършените през 2022 г. последващи оценки са четири.

Налага се извод, за съществуващи пречки, препятстващи или забавящи реализацията на последващата оценка на въздействието.

2. Осъществяване на оценка на въздействието на публичните политики

2.1. *Технологични инструменти, обслужващи осъществяване на оценката на въздействието*

Осъществяването на оценката на въздействието се регламентира в ЗНА и НОМИОВ. В сочените актове се съдържа технологичният инструментариум на оценката на въздействието чрез разписване на елементите, към които оценките следва да се придържат като задължително съдържание. Той се допълва от методичните ръководства и образци, приети за подпомагане процеса на провеждане на оценките. Като обобщение на добрите практики в областта, за извършването на оценката на въздействието в различните ѝ разновидности се прилагат образци, част от които са нормативно санкционирани, като се инкорпорирани в текстовете на наредбата. Образците на формуляри за извършване на оценка на въздействието са няколко категории:

➤ Образци, определени в НОМИОВ – образец за частична оценка на въздействието, образец за резюме на цялостната предварителна оценка на въздействието и образец за Консултационен документ.

➤ Образци, определени в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация – законодателна програма и оперативната програма на Министерския съвет.

➤ Образци, приети допълнително от Съвета за административната реформа – образец на доклад за цялостна предварителна оценка

⁵⁶ Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2017 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 16 юли 2018 г.

на въздействието⁵⁷; образец на доклад за последваща оценка на въздействието⁵⁸; справка за отразяване на предложенията от обществените консултации⁵⁹; съобщение за непостъпили предложения и становища от обществените консултации⁶⁰; списък на физическите и юридическите лица, съгласно § 1 от ДР на ЗНА⁶¹.

➤ Образците са допълнени и от „Пример за прилагане на Анализа на разходите и ползите“, който е самостоятелен документ, извън посочените категории, съдържащ насоки съгласно заглавието му.

Всички образци са публикувани в нарочна секция на strategy.bg.

Образците обхващат всички етапи от извършването на оценката на въздействието и имат решаваща роля за уеднаквяването на практиката при използване на инструмента от гледна точка на обсъжданите компоненти на оценката, фиксирани в тях. Усилията за стандартизиране на дейността по оценка на въздействието е насочена към създаване и развиване на дейността в съответствие с наложените се добри практики. Образците детайлизират предвиденото в ЗНА, НОМИОВ и приетите с решения на Министерския съвет ръководства за извършване на предварителна и последваща оценки на въздействието. Тази линия е най-силно изявена при създаването на **приложения** за съдържанието на резюметата към цялостната и частична предварителна оценка на въздействието.

При извършването на оценката в предварително **зададен образец** се създават предпоставки за придържане към изискванията за минималното съдържание на оценка, фиксирано от законодателя при осъществяването ѝ в зависимост от етапа на оценяване.

Практиката показва, че те са **фактор за представяне на обективен поглед** върху оценяваните актове, доколкото определят оценяваните области и наблюдаваните въздействия. Прилагайки нормативните

⁵⁷ Одобрен от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г.

⁵⁸ Одобрен от Съвета за административната реформа на 28 януари 2021 г.

⁵⁹ Одобрена от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.

⁶⁰ Одобрено от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.

⁶¹ Одобрен от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.

изисквания, администрациите оперативно се придържат към съставените формуляри, съответно към **заложените в тях елементи**. Предвид, че нормативната уредба урежда детайлно задължителното минимално съдържание на документите, а образците – конкретни параметри, оценките минимизират отклонения и допълнения от така заложените параметри и представят сравними резултати.

Двупосочното влияние на този процес се изразява в насочването на оценките в еднотипна посока и затъмняване на възможностите за допълване и разширяване на обхвата на оценяваните сфери и съответно, развиване на практиката на прилагане на инструмента. Като се прибави към това старанието на административните органи да изпълнят поставените задачи с максимално гарантиран резултат, както и прекалената ангажираност на администрацията, зададените формуляри се попълват в указаната форма, без да се търсят начини за допълване на съдържанието им, а често и без да се разписват много подробно заложените точки.

В тази връзка, може да се обсъди възможност, формулярите наред с компонентите, налагащи оценка на задължителните елементи, да предвиждат възможност за допълване на отчетени от администрацията въздействия, надграждащи формулираните в образаца⁶².

В сочения контекст, **образците представляват** не само методологично ръководства за унифициране на практиката и поставянето ѝ на по-високо ниво, а **технологичен инструментариум**, който ръководи цялостната дейност при създаване, изменение и разискване на резултатите от прилагането на нормативната уредба.

2.2. Приложими технологични инструменти при последващата оценка на въздействието

Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието съдържа детайлно описание на минималното съдържание, приложимо към оформяне на докладите за предварителната и за последващата оценки на въздействието. В подкрепа на прилагащите администрации, са приетите от Съвета на административната реформа

⁶² Казаното не касае образаца на консултативен документ, приложение 3 към НОМИОВ, доколкото неговият характер е информационно технически и не подлежи в сочения смисъл на обогатяване с аналитични емитенти от практиката.

и образци за оформянето на доклади за предварителна и за последваща оценка на въздействието. Следва да се отбележи, че **последващата оценка на въздействието изостава** в развитието на цялостното приложените на инструмента в сравнение с предварителната оценка на въздействието. Дълъг период от време, тя остана регламентирана само като задължително съдържание, без за нея да са утвърдени методологически ръководства или образци и формуляри.

Процесът по осъществяване на последваща оценка на въздействието изоставаше и в унифицирането на подходите по обективизирането на резултатите в доклад. Значително запълване на празнотата в тази област се осъществи с приемането в края на 2020 и началото на 2021 г. на „Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието“⁶³ и утвърждаването на „Образец на доклад за последваща оценка на въздействието“. Сочените документи са с препоръчително съдържание и предоставят по-голяма свобода при съставяне на компонентите им.

Осигуряването на администрациите на модели, по които да се съставят докладите предоставя възможност за наблюдения и анализи на политиките чрез **идентични показатели**. В същото време, оформянето на докладите се стандартизира, без да ограничава възможността на органът, извършващ оценката на въздействието да видоизменя и/или допълва включените реквизити, съобразно спецификата на извършваната оценка, при съблюдаване на минималното съдържание на доклада съгласно НОМИОВ. Това позволява органът в последващата оценка да интерпретира по-свободно въздействието на оценяваната политика, като се фокусира върху тези нейни компоненти, които счита за най-съществени.

Различно стои въпросът по отношение на **резюмето**, предвидено като самостоятелен документ в нормативната регламентация извън доклада за извършването на **предварителната** оценка на въздействието (цялостна и частична). Както беше споменато по-горе, за съставяне на резюмето на предварителната оценка в НОМИОВ са предвидени образци⁶⁴. За разлика от тях, относно последващата оценка на въздействието, резюмето се предвижда от законодателя като част от доклада, а

⁶³ РМС № 885/3.12. 2020 г.

⁶⁴ Приложения 1, 2 и 3 към НОМИОВ.

не като самостоятелен документ НОМИОВ и за него липсва образец в наредбата. Докладът е дефиниран като обобщение на последващата оценка, състоящ се от основна част и резюме⁶⁵. **Резюмето остава извън изискванията** на наредбата за минимално съдържание, тъй като такива са определени само за основната част. С последните изменения изискването на резюме е заменено от изискване за увод. Относно формата на резюмето, в образца на доклада е отбелязано, че неговото **съдържание и структура се определя от екипа**, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.⁶⁶ Така, резюмето за осъществената последваща оценка, което трябва да представи в концентриран вид направените анализи и изводи, остава изцяло в прерогатив на автора му като съдържание, елементи и формат.

Наред с отчетените в предишната точка недостатъци на задължителния характер на формулярите, предвид невъзможността техните части да се настройват фино от прилагачия орган, прави впечатление, че относно извършването на последващата оценка на въздействието **липсва последователно приложен законодателен подход**.

Законодателното решение вероятно е иницирано от факта, че последващата оценка произтича от предварителната и като наблюдавани индикатори, и като сфери на въздействие, заинтересовани страни и наблюдавани влияния. Въпреки това, последващата оценка представлява самостоятелен обект на целенасочено самостоятелно наблюдение – такова за реално осъществените въздействия от вече приложени политики и като такова следва също да разполага с технологичен инструмент с предварително определени насоки и области за прилагачите органи. Такъв инструмент, подобно на вече съставените приложения към наредбата би дало положителен тласък в развитието на инструмента в няколко насоки: първо, да се насочи вниманието на автора на последващата оценка на въздействието към необходимия минимум от компоненти, чрез които ще се осъществи; второ, да не позволи пропускане на части от общата оценка, които могат да наведат оценката на отклонение от нейната обективност, както и да оставят сфери на въздейст-

⁶⁵ Образец на доклад за последваща оценка на въздействието.

⁶⁶ Пак там.

вието не оценени въобще; трето – да предпостави постигне на по-високо ниво на универсализация на последващите оценки, което ще позволи сравнение на нормативни актове и провежданите с тях политики, уреждащи една и съща или свързани области (независимо дали връзката е предметна, функционална, чрез органите, които ги прилагат или друга), както и относно приложението на междусекторни политики.

Особено значение има наличието на регламентирана рамка на последващата оценка на въздействието с оглед на субектите, които са задължени да я осъществят, когато те не съвпадат с тези, съставили предварителната.

3. Технологичният инструментариум през призмата на субектите, извършващи оценка на въздействието

Съгласно ЗНА и НОМИОВ съставителят на проект на нормативен акт е натоварен с извършването на предварителната оценка на въздействието. На този етап оценката на въздействието изследва съотношението между формулираните цели и очакваните резултати. В етапа на последваща оценка – отговорен за извършването ѝ е **органът, прилагащ акта**. Той изследва реализираните резултати и осъществява изводи за реализираните цели и необходимите промени.

От тази гледна точка има **две категории субекти**, замесени в оценката – авторът на нормативната уредба и прилагащият орган. На практика, тези органи могат да са различни, в зависимост от това, дали прилагащият акта орган разполага със законодателната инициатива. Ако органът, представящ законопроекта за създаването или изменението на акта и притежаващ законодателна инициатива е този, прилагащ акта – това определя **идентичност на администрацията осъществяваща двете оценки**. Наблюдавайки резултатите от приложените политики, тя може да отчете съответствието между заложените въздействия и реално осъществените, както и необходимостта от осъществяване на отмяна, изменение или допълнение на оценявания акт.

Ако обаче органът, в чиито правомощия е прилагането на акта не притежава законодателна инициатива – той **няма правомощие** да бъде автор на предварителната оценка, но е **задължен** да осъществи последващата оценка на въздействието. Неговата гледна точка върху анализа на реалните последици може значително да се разминава с анализа на очакваните въздействия, отчетени в хода на предварителната оценка.

От практическа страна, това може да обогати наблюдението върху последиците от всички, визирани в закона компоненти и да внесе допълнителни аргументи за ползите/негативите от прилаганите политики. Възможна последица от различието в субекта създаващ и този, прилагащ нормативния акт е и разминаване в логиката и философията при концептуирането и прилагането на акта, които могат да дадат много **различен фокус** върху наблюдаваните последици.

При всички случаи, разминаване на субектите, задължени по извършването на двете оценки показва важността на последващата оценка на въздействието и нейното самостоятелно и съществено значение в цялостния процес на формиране и оценка на политиките. В сочената по-горе хипотеза тя може да се окаже **единствен източник на данни** от прилагащия нормативната уредба орган, относно въздействията на оценяваната регулаторна интервенция. В този смисъл, провеждането на последователно законово решение и относно последващата оценка на въздействието би повишило прилагането ѝ и съответно полезността на извършваните оценки.

Осъществяването на последващи оценки на въздействието е значително по-слабо застъпено от администрациите, в сравнение с активността при реализиране на предварителните оценки – цялостни и частични. Данните сочат, че в периода 2017-2019 г. са извършени между 300 и 400 частични оценки на въздействието годишно, на които съответстват едва няколко последващи оценки на въздействието, реализирани основно от органите на централната администрация.⁶⁷

С промените на НОМИОВ, в сила от 1.01.2021 г.⁶⁸ беше детайлизирано и конкретизирано съдържанието на последващата оценка, **като елементи, като структура и обхват**. Последващата оценка включва определяне на целите на оценката; същинско извършване на оценката (определяне на обхвата, структурата и заинтересованите страни на оценката; събиране и анализ на данните и оценяване на въздействията и формулираните изводи), обобщаване на оценката и разпространение на резултатите от оценката, чрез публикуването им в интернет. Нейната цел е на база периодичен преглед на прилагането на нормативния

⁶⁷ Данните са изнесени в частична предварителна оценка на въздействието по изменение на НОМИОВ с ПМС 266/2020 г.

⁶⁸ ДВ, бр. 84 от 2020 г.

акт да се направят изводи за наблюдаваните политики. Да се дефинират резултатите от регулирането на конкретна част от съответните обществени отношения, със съответствието с определени конституционни или законови положения, с изводи относно последиците от прилагането на акта чрез правилата, които са заложиени в него.⁶⁹ Анализът на прилаганите политики почти идентично дублира анализа при предварителната оценка на въздействието, като включва и относимата съдебна практика по прилагането му. Тя прави цялостен преглед от проекта за съответната нормативна регламентация, с приложените към нея мотиви до потвърждавателната от съдебна инстанция по линия на съдебен контрол върху реализирането на акта и отчитане на ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност – включваща степента на удовлетвореност от прилаганите политики.

Въпроса, който законодателят трябва да реши в този процес е да предпостави така **съдържанието** на последващата оценка, че тя в най-голяма степен да оцени обективно и пълно действащия акт и да може да приложи последващата оценка на въздействието, съобразно предвидените в **закона цели**. Ето защо, съставянето на формати на документите, обективизиращи осъществяваните анализи и оценки е благоприятстващ фактор за целенасочена и резултатна дейност на осъществяващите оценката на въздействието органи.

Заключение

Институтът на оценката на въздействието има своето интензивно развитие и се утвърждава като неизменен елемент в съвременния процес на формиране и оценка на публичните политики. Неговите проявления са в много практическа плоскост и като такива са силно **повлияни в приложението си от формата**, в който се осъществяват.

Развитието и усъвършенстването на нормативната уредба, регламентираща прилагането на оценката на въздействието прилага подход към универсализиране и детайлно регламентиране на оценяваните компоненти, елементи и методи на оценка, както и създаване на образци в прилагане на отделните етапи в цялостния формат на оценяване за постигане на максимална обективност и целенасоченост на нап-

⁶⁹ Чл. 36 от НОМИОВ.

равените анализи, изводи и оценки. Тази концепция все още не е приложена на нормативно ниво с еднакъв интензитет за всички видове оценки, но се наблюдава сериозно развитие.

С особена важност стои този въпрос при последващата оценка на въздействието. Формализирането благоприятства осъществяването на последващите оценки на въздействието като фактор, позволяващ универсализация в оценките, което не само повишава тяхната практическа и методологична стойност, но и дава възможност за сравнение на нормативни актове и провежданите с тях политики, уреждащи една и съща или свързани области (независимо дали връзката е предметна, функционална, чрез органите, които ги прилагат или друга), както и относно приложението на междусекторни политики. То е съществено и с оглед на определени хипотези, при които има разминаване в субектите, осъществяващи предварителната и последващата оценка на въздействието на един и същи нормативен акт и потенцираните от това различия или отклонения в посоката на наблюдение и анализ.

Използвана литература:

1. Бонева, С. Икономическият аспект на оценката на въздействието като елемент от участието на България в управленческия процес в ЕС. С., УНСС, 2014.

2. Брусарски, Р. Оценка на въздействието. С., ИК – УНСС, 2017.

3. Брайкова, Т. Публичните политики. Подходи и методология на изследването. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2003.

4. Горчилова, Д. „Гражданското участие и качеството на публичните услуги“, Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. С., ИК – УНСС, 2014, стр. 21-36.

5. Гочев, А. Анализ на политиките – модели и оценки на въздействието. С., Албатрос, 2015.

6. Годишен доклад за извършването на оценка на въздействието за 2020 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 07 април 2021 г., достъпно в интернет <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=215>

7. Годишен доклад за извършването на оценка на въздействието за 2019 г., одобрен от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г., достъпно в интернет; <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=317>

8. Делчева, С., М. Стефанова, Е. Йорданов Практически наръчник и инструментариум за по-добро регулиране, Институт по публична администрация, С., 2019.

9. Димов, Т., Оценка на въздействието на регулирането, Сиела, С., 2017.

10. Дюверже, М. Социология на политиката, Кама, С., 1999.

11. Делчева, С., М. Стефанова, Е. Йорданов. Практически наръчник и инструментариум за по-добро регулиране, С., 2019, достъпна в интернет

<https://www.ipa.government.bg/bg/prakticheski-narchnik-i-instrumentarium-za-po-dobro-regulirane>

12. Доклад за цялостна оценка на въздействието, образец одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 03 септември 2020 г., достъпно в интернет www.stratgey.bg.

13. Доклад за последваща оценка на въздействието на, образец одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 28 януари 2021 г., достъпно в интернет www.stratgey.bg.

14. Извършени последващи оценки на въздействието (strategy.bg), достъпно в интернет, <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=234&y=&m=>

15. Извършени предварителни оценки на въздействието (strategy.bg), достъпно в интернет <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=141&y=&m=&d=>

16. Калфова, Е. „Подобряване на качеството на публичните политики – приложение на оценката на въздействието в България“ “, Публични политики.bg, С., година 10, брой 1, февруари 2019 тематичен брой „Оценка на въздействието“, налично в интернет <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/index>

17. Маринов, А. (ред.), Оценка на въздействието и въздействие на оценката: Доклади от Втора годишна конференция по публична администрация. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2018.

18. Найденов, Г., С. Димитров. „Оценка на социалното въздействие. Каква е ефективността на политиката на Столична община в решаване проблемите с паркирането?“, Икономически и социални алтернативи, С., брой 4/2019, налично в интернет <https://www.unwe.bg/alternativi/bg/journalissues/article/17049>

19. Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, София: Институт за пазарна икономика, 2008 г., достъпно в интернет, http://ria-studies.net/wp-content/uploads/File/Toolkit_OPAK.pdf

20. Нончев, А., М. Манчева, Н. Тагаров. Оценка на социалното въздействие (Учебно-методическо ръководство). С., ИК – УНСС, 2014.

21. Томова, Т. „Социална оценка на въздействието и усилване на ползите от публичните политики“, Публични политики.bg, С., Година 10, брой 1, февруари 2019 тематичен брой „Оценка на въздействието“, налично в интернет <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/index>;

22. Томова, Т. „България в Европейската социална политика: интеграция на практики, дезинтеграция на модели“, Социологически проблеми. С., 2017, № 1-2.

23. Образци на доклади и документи за извършване на оценка на въздействието, достъпни в интернет, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=215&y=&m=>

24. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г., достъпно в интернет, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=297&y=&m=&d=>

25. Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, одобрено с Решение № 885 на Министерския съвет от 3.12.2020 г., достъпно в интернет

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320>

26. Закон за нормативните актове, обн., ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г., изм. и доп., ДВ, бр. 34 от 3 май 2016 г.

27. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Обн., ДВ, бр. 91 от 18 ноември 2016 г., изм. и доп., ДВ, бр. 84 от 29 септември 2020 г.

28. Donnelly, A., Dalal-Clayton, B. & Hughes, R. A Directory of Impact Assessment Guidelines (2nd ed.). London: International Institute for Environment and Development, 1998,налично в интернет <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/7785IIED.pdf>
29. Esteves, A., Franks, D., Vanclay, F., Social impact assessment: the state of the art“, online journal Impact Assessment and Project Appraisal, 2012, налично в интернет, <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.660356>
30. Vanclay, F. International principles for social impact assessment. Impact assessment and project appraisal, 21(1), 2003, налично в интернет <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491>
31. European Commission (EC) (2002), Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002)276final
32. European Commission, Impact Assessment in the Commission, Gidelines, 2002.
33. European Commission, A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment, 2002.
34. European Commission, Impact Assessment, Gidelines, SEC(2005) 791, 2005.
35. European Commission, Annexes to Impact Assessment, Gidelines, 2005.
36. European Commission, Impact Assessment, Gidelines, SEC(2009) 92, 2009.
37. European Commission (EC) (2015), Better Regulation Guidelines, COM (2015) 215 final.

Рецензент: гл. ас. д-р Ралица Велева

ДЪРЖАВНАТА СУБСИДИЯ – АДМИНИСТРАТИВНА РЕГУЛАЦИЯ И ДИНАМИКА В СТОЙНОСТТА ѝ

Михаил Ставрев, докторант
в катедра „Публична администрация“

e-mail: mihail.stavrev@unwe.bg

Резюме: В настоящата разработка е направен кратък анализ на законовите норми, при които политическите партии отговарят на условията за ползване на държавна субсидия. Хронологично са изследвани размера, изискванията и нормативната уредба, уреждащи административната регулация на субсидирането на политическите партии. Настоящото изследване има за цел да систематизира реда и спецификата на целия административен процес. Хронологичната справка проследява, както промените в себестойността на държавната субсидия, така и всички промени, които през годините са касали Закона за политическите партии, така и отражението върху политическия и обществен живот. Изведени са тезите и антитезите по отношение на необходимостта от държавно финансиране за политическите партии в страната.

Ключови думи: държавни субсидии, политически партии, административно регулиране, закони, стойност на субсидията

JEL: J68, H71, H76, H83

THE STATE SUBSIDY – ADMINISTRATIVE FRAMEWORK AND DYNAMICS IN ITS VALUE

Mihail Stavrev,

PHD student at the Department of Public administration, UNWE

Abstract: In the present work, a brief analysis of the legal norms under which political parties qualify for the use of state subsidy has been made.

The size, the requirements and the normative regulations governing the administrative framework of subsidizing political parties have been studied chronologically. The current study aims at systematizing the order and specificity of the entire administrative process. The historical reference tracks down both the changes in the cost value of the state subsidy and all the changes that have occurred over the years in relation to the Law on Political Parties as well as the impact on the political and public life. The theses and antitheses with regard to the necessity for state funding for political parties in the country are brought to the fore.

Key words: state subsidies, political parties, administrative regulation, laws, subsidy value

JEL: J68, H71, H76, H83

Въведение

Една от основните сфери на обществения живот, която пряко засяга и висшия административен апарат, е политическата система. Основен елемент в нея са политическите партии. Как се финансират те, какво е позволено от правните норми и какво е обявено за противозаконно? Това са актуални въпроси, които водят до сериозни обществени дебати и сблъсъци на мнения. През годините са се водели множество дискусии за финансирането на политическите партии и как това влияе на тяхното функциониране и поведение на политическата сцена. Не са отсъствали и коментари, че евентуална финансова зависимост на партиите, по един или друг начин, може да доведе до предлагането и провеждането на политики, които са облагодетелстващи определи малки кръгове от фигури или обслужващи интересите само на конкретната партия без да се задоволят обществените очаквания. Държавната субсидия е била тема и на запитване, което е било задавано на национален референдум, а в настоящата несигурна и нестабилна политическа обстановка ще бъде въпрос, който отново ще бъде на преден план в почти всички обсъждания и дебати. Настоящата разработка има за цел да представи кратък анализ на основните административни регулации обвързани с функционирането и финансирането на политическите партии и да представи хронологична справка на всички промени, касаещи основните правни норми и размера на държавната субсидия през годините.

1. Закон за политическите партии. Способи за финансиране на политическите партии. Ограничения представени в законовата уредба.

За да може да се направи по-обстоятелствен анализ на държавната субсидия, ще е необходимо да бъде направен анализ на основните административни регулации, които поставят всички необходими правови рамки по отношение на политическите партии, техното функциониране и способите им за набавянето на финансови капитали за дейността им. Законово всички тези въпроси (посочени по-горе) се регулират от Закон за политическите партии (в последната си пълна версия е в сила от 01.04.2005 година с последно изменение и допълнение обнародвано в Държавен вестник бр. 37 от 07.05.2021 г.). През годините този нормативен документ е претърпял множество изменения и допълнения, и, както може да се предположи, е бил и е обект на множество критики.

По-конкретно – по отношение на темата за финансирането, имуществото и разходването на средства от страна на политическите партии е отделена глава 3-та от Закона. На първо място ще бъдат представени две основни изисквания към партиите записани в цитираната по-горе глава, които са от съществено значение. Първото е пояснено в чл. 22, ал. 1 (Доп. – ДВ, бр. 6 от 2009 г. – Закон за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, Държавен вестник бр. 6 от 2009 г. (23.01.2009 г.), стр. 2, параграф 9, Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София;), който гласи, че „политическите партии не могат да извършват стопанска дейност, освен в случаите по чл. 23, ал. 1, т. 6.“ (Закон за политическите партии). Това от своя страна означава, че партиите нямат право да извършват, каквато и да е било търговска дейност, както и дейности от стопански характер, които да бъдат основен източник на финансови капитали. Второто е описано в ал. 2 и гласи, че „политическите партии нямат право да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации“ (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г.). Това ограничени означава, че политическите субекти нямат правото да бъдат част под абсолютно никаква форма от предприятия, фирми и прочие стопански организации, които да бъдат източник на входящи финансови потоци. От цитираното може да се обобщи трябва, че политическите партии нямат правото да бъдат каквито и да е стопански субекти и в никакъв случай не

могат да упражняват търговска дейност. Изключения правят дейностите, които са посочени в чл. 23, ал. ч, т. 6 (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г), които са: „т. 6. издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание“ (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г). От тези, на пръв поглед, кратки текстове стават ясни и първите ограничения, които са поставени за достъпа на политическите партии до финансови капитали. Следва да се уточни, че основните източници на финансиране са описани в чл. 21. Той гласи, че „дейността на политическите партии се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия“ (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г). От особена важност е да бъде добавено, че до 2019 година текстът в тази част на Закона е бил с малко по-различно съдържание. Преди да бъде изменен, чл. 21 е гласял, че „дейността на политическите партии може да се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия.“ (Закон за изменение на Закона за Държавния бюджет на Република България за 2019 г., Заключителни разпоредби, Изменение и допълнение на Закона за политическите партии, Държавен вестник бр. 60 от 2019 г. (30.07.2019 г.), стр. 2, параграф 2, точка 1, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). В частта си „може да“, текстът е обявен за противоконституционен и това е влязло сила след публикуване в Държавен вестник на Решение на Конституционния съд на Република България № 5 от 2021 г. (Решение № 5 от 27 април 2021 г. по конституционно дело № 13 от 2019 г., в частта „РЕШИ“, стр. 7, Държавен вестник бр. 37 от 2021 г. (07.05.2021 г.), Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). От написаното в предходното кратко въведение към Закона е видно, че политическите партии до голяма степен са зависими от държавната субсидия. Така наречените други приходи са подробно разяснени в чл. 23 и това могат да бъдат „членски внос, собствени недвижими имоти, дарения и завещания от физически лица, лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа, доколкото това не противоречи на чл. 22, както и издателска дейност, авторски права и

ползване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.“ (Закон за политическите партии, чл. 22, ал. 1, от т. 1 до т. 3 вкл., т. 5 и т. 6). Посоченият чл. 23 е претърпял едно основно изменение през 2021 година, което е свързано отново с цитираното по-горе Решение на Конституционния съд на Република България № 5. То е свързано с обявяването за противоконституционна т. 4, която гласи, че за собствени приходи на политическите партии могат да се считат и приходите „от дарения от юридически лица и еднолични търговци.“ (Закон за изменение на Закона за Държавния бюджет на Република България за 2019 г., Заключителни разпоредби, Изменение и допълнение на Закона за политическите партии, Държавен вестник бр. 60 от 2019 г. (30.07.2019 г.), стр. 2, параграф 2, точка 1, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). Това, до някаква степен, ограничава кръга на лицата, които изявяват намерението си да бъдат източник на финансови капитали за политическа партия. Основен мотив за направените промени е фактът, че „със законовото регулиране, предвидено в чл. 11, ал. 3 от Конституцията се преследват две основни цели. На първо място, законът следва да гарантира, че политическите партии остават независими както от държавата, така и от частни интереси. На второ място, законът трябва да създаде условия за справедлива конкуренция на политически възгледи и програми между партиите, включително и като чрез ясни правила определи условията за тяхното финансиране. Тези цели не могат да бъдат постигнати, ако държавата не участва във финансирането на политически партии, които след участие в изборите са спечелили определена политическа подкрепа. Условията и размерите за това публично финансиране трябва да бъдат изчерпателно уредени в закона и да съдържат гаранции за равнопоставеността на тези партии.“ (текст от цитираното по-горе Решение №5 на Конституционния съд на Република България).

Финансовият контрол на политическите партии се осъществява от Сметната палата на Република България. Тя извършва мониторинг на дейността им, както и на управлението на собственото и предоставеното им имущество. Политическите партии са задължени да прилагат т.нар. Двустранно счетоводно записване, което е съобразено с разпоредби на Закона за счетоводството (<https://www.bulnao.government.bg/>)

bg/kontrol-partii/ – Сметна палата на Република България, Контрол – партии).

На следващо място ще бъде направен кратък анализ на държавната субсидия – как се отпуска (критерии и условия), и как се определя размерът ѝ. Първи основен факт по темата е, че тя е предвидена за изплащане към партии и коалиции по силата на приетия през 2005 година цитиран по-горе Закон за политическите партии (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г.). Според чл. 26 от него, държавна субсидия се предоставя на:

- „политическите партии, които на последните избори за народни представители са получили не по-малко от едно на сто от действителните гласове в страната и извън страната, с изключение на гласовете по чл. 279, ал. 1, т. 6 от Изборния кодекс“ (Закон за политическите партии, чл. 25, ал. 1, т. 1);

- „коалициите, които на последните избори за народни представители са получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната, с изключение на гласовете по чл. 279, ал. 1, т. 6 от Изборния кодекс“ (Закон за политическите партии, чл. 25, ал. 1, т. 2);

- а също така „държавната субсидия, предоставяна на всяка коалиция по ал. 1, т. 2, се разпределя между партиите, включени в състава на коалицията, според коалиционно споразумение, а при липса на такова се разпределя пропорционално на броя на народните представители от отделните партии (Закон за политическите партии, чл. 25, ал. 2).

В Закона има уточняващ текст, който гласи, че сумата предвидена за финансиране на партиите и коалициите е единствено и само в пряка зависимост от броя на получените действителни гласове от тях на проведените се последни парламентарни избори. Годишният размер на държавната субсидия на всяка една партия и коалиция се определя като действителните гласове, които са получени от всяка една конкретна партия и коалиция, се умножат по държавната субсидия предвидена за един получен действителен глас (Закон за политическите партии, чл. 26. (Изм. – ДВ, бр. 50 от 2019 г., в сила от 25.06.2019 г.), ал. 1). Размерът на самата държавна субсидия за един получен действителен глас се определя със Закона за държавния бюджет на Република България (Закон за политическите партии, чл. чл. 26. (Изм. – ДВ, бр. 50 от 2019 г., в сила

от 25.06.2019 г.), ал 1). През 2005 година е изчислена и първата стойност на държавната субсидия за един получен действителен глас и тя е била равна „1% от минималната работна заплата за страната за текущата календарна година“ (Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г., чл. 27, ал. 1). За цитираната по-горе година размерът на минималната работна заплата е била в размер на 150 лв. (по данни на НСИ за 2005 година), което означава, че субсидията, която държавата е изплащала за един получен действителен глас е била в размер на 1,50 лв. Това е първата стойност на държавната субсидия, която е обнародвана в Държавен вестник и фактически е била изплатена на политическите партии през указаната година. В следващата част на настоящата разработка ще бъде направен хронологически преглед на промените, които е търпяло държавното финансиране на партиите.

2. Хронологична справка на промените в размера на държавната субсидия на политическите партии

Първата промяна на вече изчислената и утвърдена държавна субсидия е направена през септември месец на следващата 2006 година. Корекцията за един получен действителен глас е направена в посока на увеличение – от 1% нараства на 2% от минималната работна заплата за страната за текущата календарна година. Конкретното предложение е обнародвано в Държавен вестник с Указ № 381 от президента на Република България, подписан и издаден на 01.09.2006 година (Указ № 381 на президента на Република България за обнародване в Държавен вестник на Закон за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, параграф 5, стр. 13, Държавен вестник бр. 73 от 05.09.2006 г. в сила от 01.09.2006 г., Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София). При минимална работна заплата в размер на 180 лв. (По данни на НСИ за 2006 и 2007 година) се получава субсидия за един получен действителен глас в размер на 3,60 лв. за 2007 година. Следващата актуализация на себестойността на държавната субсидия се извършва в началото на 2009 година. Тогава процентът е повишен от 2% до 5% за получен един действителен глас (Указ № 11 на президента на Република България за обнародване в Държавен вестник на Закон за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, параграф 13, стр. 3, Държавен вестник, бр. 6 от 23.01.2009 г.,

Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София) и по този начин стойността в лева вече е на стойност от 12 лв. при минимална работна заплата за годината тогава в размер на 240 лв. (По данни на НСИ за 2009 година). Това е сериозен ръст на субсидията и за пръв път в обществото започва дискусия дали това е уместен начин за финансиране на политическите партии и коалиции. Всички тези промени са извършени по време на XL (40-о) Народно събрание, което е с мандат на работа в периода 2005 – 2009 година.

Следващата корекция на субсидията се осъществява през 2011 година по време на работата на XLI (41-во) Народно събрание. Съществена промяна идва от замяната на досегашния модел на изчисляване – взаимовръзката между минималната работна заплата за конкретната година и партийната субсидия за един получен действителен глас е заменена с възможността депутатите да избират свободно какъв да бъде размерът ѝ чрез Закона за държавния бюджет на Република България за конкретната година. Текстът на изменението и допълнението към Закона за политическите партии гласи, че „в чл. 27, ал. 1 след думата „размер“ се поставя запетая, а думите „5 на сто от минималната работна заплата за страната, определена към 30 септември на предходната година“ се заменят с „определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България“ (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2012 година, обнародван в Държавен вестник бр. 99 от 16.12.2011 година и в сила от 01.01.2012 година, Преходни и заключителни разпоредби, стр. 54, параграф 80, Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София). В същия брой на Държавен вестник е поместена и точната себестойност на субсидията за един получен действителен глас за 2012 година – „годишният размер на държавната субсидия за един получен действителен глас за 2012 г. съгласно Закона за политическите партии е 12 лв.“ (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2012 година, обнародван в Държавен вестник бр. 99 от 16.12.2011 година и в сила от 01.01.2012 година, Преходни и заключителни разпоредби, стр. 39, параграф 12, Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София). Дебатът в обществото за размерът на държавната субсидия се обостря и темата става една от чувствителните и водещи до конфликти.

През следващите две години (2013 и 2014 г.) размерът на субсидията остава непроменен и се запазва на стойност от 12 лв. за един получен действителен глас. Нова промяна е извършена през 2014 година. Тогава, обаче, за пръв път корекцията е към снижение на нейния размер. Сумата е намалена с 1 лев до общ размер от 11 лв. за един получен действителен глас (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2014 година, обнародван в Държавен вестник бр. 109 от 20.12.2013 година и в сила от 01.01.2014 година, чл. 62, Официално издание на Република България, ИПК „Родина“, град София). Това е мярка последвала в отговор на все по-засилващата се критика към този висок размер на държавното партийно субсидиране. За следващите 2015 и 2016 година, размерът на партийната субсидия за един получен действителен глас остава на стойност от 11 лева.

В обществото напрежението по темата се е изострило драстично и във връзка с това се подготвя искане за провеждането на референдум по темата. Публично е обявен предварителен период за начало на кампанията по набирането на необходимите подписи, за да може да бъде проведен референдумът – септември месец на 2015 година. По-късно през същата година е обявено създаването на инициативен комитет, който да инициира подписката, да подпомогне нейното събиране и след това да бъде внесена с необходимите административни документи в деловодството на парламента. Референдумът ще се състои от 6 въпроса, които са подготвени и внесени по надлежния ред в деловодството на Народното събрание чрез Уведомление за започване на подписка за свикване на национален референдум. Горепосоченият документ е постъпил в Народното събрание на 09.11.2015 год. (Уведомление с бр. ПП-516-00-21/09.11.2015 г., <https://www.parliament.bg/bg/register-referendum/13> – Регистър по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от сайта на Народното събрание на Република България). Въпросите, които са внесени за съдържание на националното допитване, са 6 и са следните:

„1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура?

2. Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?

3. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?

4. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

5. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?

6. Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?“ (Уведомление с бр ПГ-516-00-21/09.11.2015 г., <https://www.parliament.bg/bg/register-referendum/13> – Регистър по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от сайта на Народното събрание на Република България).

По закон, подписите трябва да са събрани в рамките на 3 календарни месеца и да са не по-малко от 400 хил. реални собственооръчно-поставени броя (Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Глава 2-ра, Раздел II. Национален референдум, чл. 10, ал. 2 – Изменения и допълнения публикувани в Държавен вестник бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.). На 08.02.2016 година, подписката е внесена в деловодството на Народното събрание като приложение опис към предложение с входящ № ПГ-516-00-21/08.02.2016 г. (Приложение към Предложение с бр ПГ-516-00-21/08.02.2016 г., <https://www.parliament.bg/bg/register-referendum/13> – Регистър по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от сайта на Народното събрание на Република България) и е съдържала 147 папки с 70 267 страници с 673 481 собственооръчно поставени подписи (Пак там). След направена проверка от специално сформирана комисия, назначена със заповеди № АД-650-05-13/27.01.2016 г. и № АД-650-05-23/10.02.2016 г., с участието на представители на инициативния комитет, излъчени и регистрирани с пълномощни до Главния секретра на Народното събрание с вх. № ПГ-516-00-21/05.02.2016 г. и № ПГ-516-00-21/11.02.2016 г., се констатира че подписката съдържа 147 папки с 70 265 проверени страници с 672 153 действителни подписи (Констативен протокол към преписка с вх. № ПГ-516-00-21 от 02.03.2016 г., <https://www.parliament.bg/>

bg/register-referendum/13 – „Опис на съдържанието на подписката“, Регистър по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от сайта на Народното събрание на Република България). На 12.05.2016 г. Народното събрание взема решение за провеждането на Национален референдум със съдържание съставено от горе-посочените 6 въпроса. То е обнародвано в Държавен вестник на 17.05.2016 г. (Държавен вестник бр. 37 от 17.05.2016 г., стр. 3, „Официален раздел“ – „Народно събрание“, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). На база това решение и във връзка с Решение №9 на Конституционния съд на Република България от 28.07.2016 г. и обнародвано в Държавен вестник на 02.08.2016 г., както и във връзка с чл. 14 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, президентът на Република България издава Указ № 279 от 08.08.2016 г., с който насрочва националния референдум по 3 от предложените въпроси (останалите 3 са обявени за противоконституционни с цитираното по горе Решение № 9 на Конституционния съд на Република България) за датата 06 ноември 2016 година, съвместно с предвидените за тогава избори за Президент и Вицепрезидент на Република България (Държавен вестник бр. 65 от 19.08.2016 г., стр. 4, „Официален раздел“ – „Президент на Републиката“, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). Въпросите утвърдени за всенародното допитване са следните:

„1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?;

1. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?;

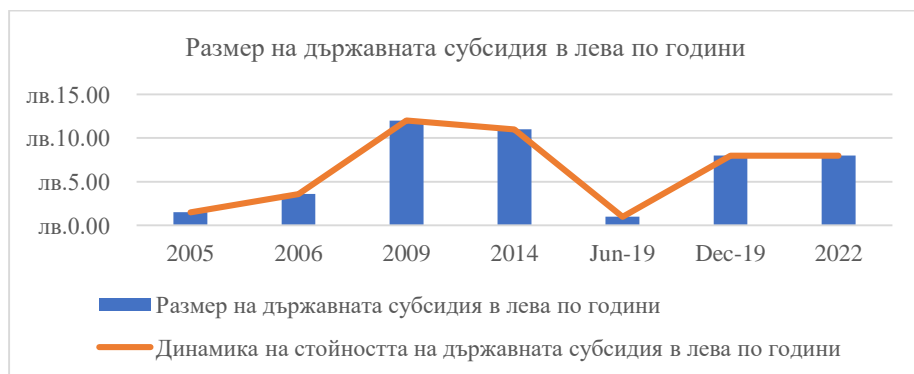
2. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?“ (Държавен вестник бр. 65 от 19.08.2016 г., стр. 4, „Официален раздел“ – „Президент на Републиката“, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София).

След проведното се допитване на 06.11.2016 г, резултатите свързани с въпрос № 3 са следните: общ брой на гласувалите по въпроса са 3 487 996 гласоподаватели, с отговор „Да“ са гласували 2 516 791 гла-

соподавателя или 72,18%, с отговор „Не“ са гласували 523 759 гласоподаватели, или 15,02%, гласоподавателите без еднозначен отговор за били 359 778, или 10,31%, а недействителните гласове са били 87 668, или 2,51% (<https://results.cik.bg/pvnr2016/tur1/referendum/index.html> – Резултати от национален референдум, Избори за Президент и Вицепрезидент на Републиката и Национален референдум 2016 г., официален сайт на Централната избирателна комисия на Република България). Тези резултати са обжалвани 2 пъти и официално Централната избирателна комисия обявява окончателните числа от референдума на 01.06.2016 г. с решение № 4791-НР (Резултати от референдума, <https://www.parliament.bg/bg/register-referendum/13> – Решение на ЦИК №4791/01.06.2017 г., депозирано в деловодството на Народното събрание с вх. № 736-00-4/14.06.2017 г.). Въпреки цялата тази огромна като обем и интензитет обществена дискусия, държавната субсидия за 2017 г. остава в размер на 11 лв. за един получен действителен глас (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2017 година, обнародван в Държавен вестник бр. 98 от 09.12.2016 година и в сила от 01.01.2017 година, стр. 82, чл. 63, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). Промени по нейната себестойност не се извършват и през последващата 2018 година (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2018 година, обнародван в Държавен вестник бр. 99 от 12.12.2017 година и в сила от 01.01.2018 година, стр. 66, чл. 65, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). За 2019 година (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2019 година, обнародван в Държавен вестник извънреден бр. 103 от 13.12.2018 година и в сила от 01.01.2019 година, стр. 50, чл. 64, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София) също е заложена сумата от 11 лв. за един получен действителен глас, но към средата на годината се извършва съществена корекция към понижението на стойността ѝ. С гласуване в парламента, проведено на 12.06.2019 година, с гласовете на 117 народни (<https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/6836> – Стенограма-протокол от 271-ото заседание на Народното събрание на Република България, 12.06.2019 г., гласуване №8 по тема Закон за изменение на Закона за държавния бюджет за 2019 година, официален сайт на Народното събрание на Република

България) представители партийната субсидия за един получен действителен глас е намалена на 1 лв. Промяната ще обхване втората половина на 2019 година и е отразена чрез Закон за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година (Закон за изменение на Закона за Държавния бюджет на Република България за 2019 година, обнародван в Държавен вестник бр. 60 от 30.07.2019 година, стр. 2, параграф 1, „Официален раздел“ – „Народно събрание“, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). Това е най-съществената извършвана промяна в себестойността на партийната субсидия за един получен действителен глас, която е намалена цели 11 пъти. Разбира се, това довежда до сериозен дебат не само между парламентарно представените политически сили, извън парламентарната политическа класа, но и от цялото общество. 2019 година се характеризира със значителна активност в сферата на законодателството свързано с политическите партии. Може да се твърди, че са извършени най-много изменения на Закона за политическите партии. Интересен обрат следва към края на годината. Тогава от една от парламентарно представените политически сили постъпва предложението партийната субсидия за предстоящата 2020 г. да се повиши от 1 лв. на 8 лв. за един получен действителен глас. На парламентарното заседание, проведено на 05.12.2019 г., предложението е прието с 182 гласа „за“, като против се обявяват само представителите на една парламентарно представена партия (<https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/9538> – Стенограма-протокол от 322-ото заседание на Народното събрание на Република България, 05.12.2019 г. – четвъртък, гласуване № 71 по тема Закон за изменение на Закона за държавния бюджет за 2020 година – второ гласуване – член 64 (размер на държавната субсидия – да се замени числото 1 лв. с числото 8 лв.), официален сайт на Народното събрание на Република България). Решението на парламента е утвърдено в Закона за Държавния бюджет на Република България за 2020 г. (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2020 година, обнародван в Държавен вестник бр. 100 от 20.12.2019 година и в сила от 01.01.2020 година, стр. 65, чл. 64, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София). Тези постоянни промени са доста явен сигнал, че по темата с размерът на държавната субсидия за партиите няма единно мнение,

както сред основните политически играчи, така и сред широката общественост, като цяло. За следващите 2021 (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2021 година, обнародван в Държавен вестник бр. 104 от 08.12.2020 година и в сила от 01.01.2021 година, стр. 66, чл. 66, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София) и 2022 (Закон за Държавния бюджет на Република България за 2022 година, обнародван в Държавен вестник бр. 18 от 04.03.2022 година и в сила от 01.01.2022 година, стр. 103, чл. 64, Официално издание на Република България, печат: „Алианс Принт“, град София) година стойността на субсидията отпускана от държавата за политическите партии за един получен действителен глас остава непроменена и е в размер на 8 лв. Към настоящия момент няма утвърден Закон за Държавния бюджет на Република България за 2023 година, но към момента нагласите са, че партийната субсидия за получен един действителен глас ще остане на равнището си от предходната година – 8 лв. На посочената по-долу графика (фигура 1. Динамита на промените на размера на държавната субсидия за политическите партии по години) е представена хронологично и систематизирано информацията за това как се е променял размерът на държавната субсидия през годините до момента.



Фигура 1: Динамита на промените на размера на държавната субсидия за политическите партии по години

Източници: по данни от Закон за политическите партии и Закон за държавния бюджет за 2005, 2006, 2009, 2014, 2019, 2022 години и Закон за изменение на Закона за Държавния бюджет на Република България за 2019 година – юни месец и декември месец.

На база представения по-горе хронологичен анализ на промените в стойността на държавната субсидия за политическите партии може да се изведе констатацията, че темата е една от най-острите, актуални, конфликтни и спорни в български политически живот, както и обществото, като цяло. Политическата криза, която е обхванала страната в периода след 2021 година, е фактор за една много нестабилна среда и несигурна обстановка, в която средствата отпускани от държавата за партиите се явяват спорни, но също така и сериозна причина за съмнения за злоупотреба с парите на данъкоплатците. Обществото реагира особено остро поради липса на прозрачен и ефективен контрол по отношение на изразходването на тези средства. Гражданите не оценяват дейността на основните парламентарно представени сили като особено ефективна и водеща държавата към изход от тежката ситуация. Поради тази причина е изведено на преден план общественото мнение, че политическите партии в страната не са достатъчно административно урегулиране в частта със субсидирането от държавата, а също така не заслужават подобен тип финансово стимулиране за дейността им.

3. Обществено-политическият дебат за и против държавната субсидия за политическите партии

На база предходните анализи от настоящата разработка е необходимо да бъдат изведени основните доводи защо държавната субсидия трябва да бъде с ниска себестойност или да не съществува въобще, както и фактите, подкрепящи нейното използване и по-нататъшно прилагане като един от основните инструменти за финансиране на политическите партии в страната. Чрез представените измененията и допълненията в Закона за политическите партии, както и след хронологичното представяне на динамиката в себестойността на държавната субсидия, може да се пристъпим към извеждането на конкретните тези и антитези.

3.1. Доводи против съществуването на държавната субсидия, като форма за финансиране на политическите партии

На първо място може да се изведен доводът, че субсидията в България е една от най-високите в Европа. Например – на политическите

партии в Германия се изплащат по 0,85 евро на глас, което е приблизително 1,70 лв. по данни за 2019 година и 0,83 евро или приблизително 1,60 лв. за 2023 година (<https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/funding-of-political-parties/funding-of-political-parties-node.html> – Федерално министерство на вътрешните работи и общността на Германия (Federal Ministry of Interior and Community), Финансиране на политическите партии (Funding of political parties), английска версия, по данни за 2019 и 2023 години). Критиките по темата за размера на субсидията датират още от първоначалното ѝ приемане през 2005 година. През посочения период, както е цитирано по-горе в настоящата разработка, размерът ѝ се е определял като 1% от минималната работна заплата за страната за конкретната година. За граждани и политически анализатори е крайно необосновано, че най-бедната страна в Европа заделя най-много финансови ресурси от бюджета си за издръжка на партиите. Това твърдения изостря общественото мнение и по темата как се разходват средствата заделени от държавата за финансирането на политическите партии. Съществува твърдението, че политическите формации бездействат и не работят качествено по провеждането на държавни политики към стабилност, просперитет и благоденствие. Особено силно това се отчита сега, когато страната е в сериозна политическа криза и в рамките на вече почти 2 календарни години се провеждат пет избора за Народно събрание – един редовен, проведен на 04.04.2021 година и 4 предсрочни, като единият предстои на 02.04.2023 година. Това само потвърждава особено изострено и нарастващо напрежението по темата. В допълнение към това твърдение може да се добави и факта, че пандемията от COVID -19 в периода 2020 – 2022 г. бе сериозен фактор за забавяне на икономическото развитие, довело до нестабилност и повишаване на социалното неравенство. Последвалото започване на Специалната военна операция на Русия в Украйна и поетапно въведените санкции срещу руската страна, както и дестабилизацията в Европа и света, са основен фактор, който доведе общото положение в страната до кризисно. Комбинацията от икономическа и политическа криза са допълнителен стимул за изострянето на социалното неравенство в страната, а това от своя страна води до задълбочаване на критичното отношение на гражданите към дейността на политическите партии. Оценката за това е видима от резултатите на всеки един от проведените парламентарни изборите до момента и най-

вече в намаляващата активност на гласоподавателите (Справка – ЦИК, изборителна активност на предходните избори за народно събрание – архив, <https://results.cik.bg/index.html>, преглед за периода 2021 – 2022 година). Народът не вярва на партиите и по този начин се получава ситуация, в която се обостря вярването, че данъкоплатците плащат на партийните централи, за да не правят нищо за справяне на държавата с предизвикателствата в наши дни.

Друг довод, който може да причисли към тези, които са против използването на държавни средства за финансирането на дейността на партиите е, че тя често пъти се ползва с популистки подбуди. Една част от политическия елит я прилага често в предизборните си кампании – под формата на агитационен инструмент с цел привличане на гласоподаватели. Тук трябва да се допълни, че до реални устойчиви действия свързани с нейната актуализация и последващ контрол на разходването в повечето случаи липсват. До голяма степен това се потвърждава и от поведението на един от лидерите на политическа партия, която бе основен инициатор на цитирания по-горе национален референдум. Както бе спомената в настоящата разработка, в националното допитване се съдържаха и въпросът за стойността на субсидията. В годините преди, по време и след провеждането на референдума през 2016 година, активността по темата от страна на горепосочения бивш народен представител в 45-ото народно събрание е доста нападателна и силна. Като председател на партията си, той обаче не взема участие в гласуването на внесения от нея Законопроект за изменение на Закона за политическите партии. Документът е внесен за обсъждане в деловодството на парламента с вх. № 154-01-10/15.04.2021 г. (<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/16356>, официален сайт на Народното събрание на Република България, Секция „Законодателство“, Подсекция „Законопроекти“, Законопроект за изменение на Закона за политическите партии от 15.04.2021, Текст на законопроекта качен в PDF формат). На първо място в предложенията за изменения присъства темата за субсидията – тя да бъде намалена до 1 лев за един получен действителен глас. Както е видимо от самия текст на този законопроект, името на конкретния партиен лидер отсъства сред тези на вносителите. Това пряко кореспондира с твърдението, че за жалост темата с партийната субсидия е била ползвана за предизборна агитация и за изграждането на позитивен

образ сред гласоподавателите. В последващото гласуване на този законопроект, проведено се на 05.05.2021 година, този партиен лидер не участва и не защитава конкретната законодателна инициатива на партията си. Видимо от последващите резултати на тази партия, оценката на гласоподавателите за поведението на конкретната политическа организация не закъснява – в 48-мото Народно събрание тази формация не беше представена.

Особено актуален и остро поставян аргумент, който определя държавната субсидия за абсолютно неправилен инструмент за финансиране на партиите е в липсата на прозрачност как тя се разходва и за какви конкретни нужди. През годините е имало съмнения, че определени представители на политическите партии са злоупотребявали с нея. Особено тежко подозрения в ползването ѝ са публично оповестените твърдения, че средствата от държавното партийно финансиране са били изразходвани за заплащането на луксозни почивки, както и за покриването на лични разходи. Подобен случай е разпространено твърдение в обществените средства за масова информация с подозрението, че лидер на една по-малка парламентарно непредставена партия, е закупил скъп автомобил с парите отпуснати от държавата като субсидия за 2013 година. Информацията не е потвърдена и е по-скоро представлява клевета. Въпреки всичко, тази цитирана по-горе ситуация показва какви подозрения има във връзка с прозрачността на разходването и целите, за които се използват парите от паричните суми, отделяни от държавния бюджет за финансирането на политическите партии и дейността им.

Към недостатъците на държавната партийна субсидия може да се причисли и фактът, че има множество малки партии, които имат за цел да реализират резултат на парламентарни избори с цел да покрият минималния критерий (политическите партии, които на последните избори за народни представители са получили не по-малко от едно на сто (1%) от действителните гласове в страната и извън страната, с изключение на гласовете по чл. 279, ал. 1, т. 6 от Изборния кодекс (Закон за политическите партии, чл. 25, ал. 1, т. 1), за да получават парични дотации от бюджета. Изкривена, но ефективна – тази практика е срещана сред по-малките политически формации. Това води до сериозно отклонение от идеалистичната концепция как трябва да функционира, работи и за какво да се бори една политическа организация, което е и

фактор за все по-негативното отношение на широката общественост към политическите представители. Въпреки някои законодателни норми, които са с ключово значение в Закона за политическите партии, няма такъв текст, който да ограничава крайно/напълно коя партия преминала еднопроцентовата бариера може или не може да получава финансиране от държавата. Лоша практика от тяхна страна е, че те се активизират само преди и по време на предизборни кампании, за да могат да получат своята финансова дотация за стимулиране на дейността. След това, те са със затихващи, почти минимални или никакви признаци на дейност и функциониране. Както беше посочено и по-горе в настоящия анализ, за постигането на подобна цел се ползват популистски предложения и предизборни обещания, които привлича гласоподаватели и ги пренасочва от големите партии, които са фактор в политическия живот на страната. Подобни действия довеждат до ситуацията (не са водещ фактор, но спомагат), в която се намира държавата – политическа криза без възможност за сформирането на стабилно мнозинство, което да излъчи редовно правителство, което да просъществува за период от един цял 4-ри годишен мандат.

Това са достатъчно сериозни доводи да се причисли държавната субсидия, отделяна за политическите партии, като неправилно използване на финансовите ресурси на държавата. Особено голям държавен административен апарат е ангажиран с всички дейности по отпускане, разходване и контрол на този тип партийно финансиране, което в обществото се възприема като допълнителен и ненужен разход. Остро и конфликтно се възприема тезата, че някои политически формации имат за цел да придобият и изразходват държавната субсидия, но по никакъв начин това не се извършва по прозрачен способ и с ясна отчетност. Липсва поемането на ангажимент за отговорност към обществото, че участието в политическата системата на страната и представените политически обещания (политически платформи/програми) ще бъдат адекватни и отговарящи на съвременните потребности на държавата и нейното пълноценно развитие. Отсъства сигурността, че ще бъдат създадени отговорни, дългосрочни и качествени програми за постигането на устойчиви положителни резултати и стабилен ръст на икономиката, както и за пълноценно развитие на политическата система в страната.

3.2. Доводи в полза на съществуването на държавната субсидия, като форма за финансиране на политическите партии

Защо държавната субсидия, отпускана за политическите партии, може да бъде полезна за развитието на политическата система в страната? На първо място – може да се изведе фактът, че чрез нея се ограничава възможността даден политически субект да бъде користо използван. Чрез дарение или друга форма на финансиране да бъде поставен в зависимост и в следствие, при участието му в законодателната власт да бъде ползван за постигането на цели противоречащи на закона или интересите на държавата. Това могат да бъдат лобистки закони, закони обслужващи и обогатяващи малка част от обществото, но държащи в подчинение и зависимост изпълнителите. Подобни практики биха довели до предлагането и приемането на такива законопроекта, които ще представляват политики, устройващи само ограничен кръг от обществото или само интересите на партията, която ги изготвя, подкрепя и желае да приеме. Държавната субсидия е законен и по-управляем ресурс за финансиране на политическите партии, който в по-голямата си част изключва възможността за лобизъм. Основната цел е политическите партии да се водят от интересите на гражданите и данъкоплатците, да отговарят на техните потребности и изисквания и да оправдават получените за резултата си на избори държавни средства за финансиране.

На следващо място, както бе посочено по-горе, достъпността на този тип финансиране мотивира малките политически партии да се борят за резултат, но реално да не функционират и да не извършват политическа дейност. Активни са преди, по време и малко след проведената предизборна кампания, след това се влиза в режим на пасивно изкуствено съществуване, но без никакви резултати и политически ангажменти. За разлика, обаче, от предходната теза, тук може да се разгледа обратната такава. Партиите да се конкурират помежду си, търсейки по-добър резултат, и в следствие финансиране или целейки финансирането – да предлагат значително по-работещи, резултативни и адекватни програми, които след това да изпълняват. Подобен тип стимул може да доведе по-голямо разнообразие от политически формации, които да бъдат представители на почти всички кръгове политически заинтригувани и ангажирани граждани, които до момента са

били политически непредставени в парламента. Т.е. да се постигне позитивна конкуренция водеща до качествено активизиране на партиите за програмно и партийно строителство, целящо постигането на стабилни, устойчиви дългосрочни резултати за обществото. Това може пряко да повлия положително на цялостната динамика и развитие на политическия живот. Да се активизира гражданното политическо функциониране и дейности, с повече адекватни, работещи и насочени към решаването на проблемите на гражданите политики. Чрез подобни процеси би могло да се достигне до момент, в който ще се започне плавното и целенасочено излизане от политическата криза, както и застои, в който се намира страната. Да се постави началото на адекватен, конструктивен и актуален политическия консенсус и диалог.

Политическата конкуренция между партиите може да доведе до повишаване на политическата креативност, комбинативност, диалогичност и разбира се – резултатност по отношение на провежданите политики. Партиите и гражданите ще бъдат в синхрон, защото гласоподавателите за пръв път ще се чувстват адекватно политически представени в парламента, а самите политически организации ще изпълняват своята роля на законодателен проводник на интересите на суверена. По този начин ще се стимулират процесите по поетапно нарастване на избирателната активност, докато в страната не бъде политически ангажирана по-голямата част от имащите право на глас. По-добър резултат на изборите респективно ще е фактор за по-голям обем на държавната субсидия, което от своя страна ще бъде стимул за създаването на повече възможности да се дадат адекватни отговори на очакванията и потребностите на гражданите.

Друг положителен аспект от ползването на държавната субсидия за финансиране на дейността на политическите партии ще бъде налагането на по-адекватен контрол и повишаването на прозрачността на разходването на тези средства. Подобни изменения и допълнения към съществуващата нормативна уредба по никакъв начин не трябва да противоречат на Конституцията на Република България в частта касаеща партиите. По никакъв начин не трябва да бъдат нарушавани съвременните принципи на демократичност и свобода на развитие на политическите формации в рамките на законите. Чрез нужните законодателни промени в Закона за политическите партии да се въведат норми, които да стимулират добрите, адекватните и прозрачни практики, както и да

порицават, наказват, изключват всички вредни такива. Например: при липсата на нарушения от каквото и да е естество – партията да получава пълния обем от изчислената и предвидена за нея държавна субсидия с опция за допълнителен стимул. При наличието на нарушения – субсидията да бъде намалявана или да бъдат налагани допълнителни санкции, а също така да се въведе и мярка за пълно спирана в случаите, в които това е наложително. Сметната палата предвижда конкретни финансови и административни наказания при наличието на нарушения при отчитането на финансовите отчети за дейността на партиите. Необходимо е да бъдат изработени допълнителни механизми, с цел повишаване качеството на контрол и прозрачност. Това ще доведе и до положителен ефект сред гласоподавателите, които ще имат възможността да разгледат по-детайлно какво и как е извършила като финансов разход и каква конкретна дейност е финансирала всяка една политическа партия. Субсидията може да бъде именно такъв инструмент – на контрол и стимул.

Друг основен довод в полза на държавната субсидия е, че тя се явява законен способ за финансиране на политическите партии, които са помалки, но преминават бариерата от 1% от общия брой гласували на избори (необходим критерий за отпускането на държавна партийна субсидия) и не разполагат с достатъчен ресурс, за обезпечаване на дейността си. Както е посочено и по-горе в настоящата разработка, хубаво е да се запазва правото на политическия плурализъм и да бъдат допускани множество различни политически субекти без да бъдат нарушавани нормите на Закона за политическите партии. Както се споменава в предходни анализи, политическото разнообразие е предпоставка за по-голямата възможност гласоподавателите да могат да се припознаят в програмите и идеите на някоя формация и да я подкрепят, а при евентуално попадане в парламента – да имат по-изявено представителство.

Политическите партии могат да се възползват пълноценно от предоставяния им държавен финансов ресурс като инвестират в развитието на вътрешния партийно-административен и организационен апарат. Да подобрят качеството си на работа и комуникация с държавната администрация, както и с органите налагащи контрол на дейността.

Заклучение

Темата за държавната субсидия на политическите партии е особено актуална и от съществено значение за състоянието и развитието на политическата система на страната. Пряко влияе на държавната администрация и е в пълна зависимост от законите. През целия период на нейното съществуване, тя винаги е била обект на сериозен дебат, на не малко критики, както и на множество актуализации на стойността ѝ. Тя се явява основен източник на финансиране за всички политически субекти, но в същото време е и предпоставка за евентуални незаконосъобразни действия по отношение на разходването ѝ. За нуждите на контрола е ангажирана администрацията на Сметната палата на Република България. Законодателната рамка се изготвя, актуализира и привежда в нужния законен вид с помощта на администрацията на Народното събрание на Република България, на Върховния Конституционен съд, на Министерски съвет и на Министерството на финансите на Република България. Тези органи на държавното управление са пряко ангажирани с всички изменения и допълнения на Закона за политическите партии, както и за изготвянето на всички бъдещи допълнителни правни рамки за повишаване на прозрачността и ефективността на контрола. От направените анализи не може да се защити напълно тезата, че партийната държавна субсидия трябва да бъде премахната, но също така – не може да бъде защитена напълно и тезата, че тя е крайно необходима. И въпреки наличието на множество критики, тезата за нейното съществуване и необходимост е с предимство, защото е основен законов способ за финансиране. Спомага дейността и развитието на вътрешно-партийния организационен и законотворчески процеси. Основна предпоставка е за развитието на местните и областни структури, а също така подпомага увеличаването на политическото разнообразие и свобода (в рамките на закона). За да бъде напълно оправдано нейното бъдещо съществуване ще е необходимо да бъде ангажирана голяма част от пряко касаещата я държавна администрация за изработката на допълнителни норми за подобряване на прозрачността, контролът и отчетността. Именно добрата синхронизация между институциите и наличието на адекватен структуриран и целенасочен диалог ще доведат до постигането на устойчиви резултати, които ще бъдат убедителни, както за различните политически партии, така и за широката общественост. Анализът на динамиката на стойността на партийната субсидия

през годините е доказателство, че тя е обект на много критики и промени. Също така е и добра извадка за динамичната адекватна работа и ангажираност на административния апарат, който пряко отговаря за осъществяването на държавното партийно финансиране. Темата ще продължи да бъде актуална и въпреки, че за настоящата 2023 година размерът на държавната партийна субсидия все още не е определен, предстоят множество и различни промени в Закона за политическите партии, които я касаят. Следващите законодателни инициативи, който ще са обвързани с държавното партийно финансиране, ще се осъществяват и ще бъдат неизменна част от работата на следващото 49-то Народно събрание на Република България. Само тяхната адекватност, актуалност и обвързаност с най-високите критерии за прозрачност и контрол, не нарушаващи принципите на демократичност и свобода, ще бъдат гарант за оставането и затвърждаването на необходимостта от държавна субсидия за политическите партии.

Използвана литература:

1. Закон за политическите партии, обнародван в Държавен вестник бр. 28 от 01.04.2005 г., в сила от 01.04.2005 г.
2. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.
3. Закон за Държавния бюджет на Република България за годините от 2005 до 2022 вкл.
4. Закон за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, Държавен вестник бр. 6 от 2009 г. (23.01.2009 г.), стр. 2, параграф 9, Официално издание на Република България. С., ИПК „Родина“.
5. Решение № 5 от 27 април 2021 г. по конституционно дело № 13 от 2019 г., в частта „РЕШИ“, стр. 7, Държавен вестник бр. 37 от 2021 г. (07.05.2021 г.), Официално издание на Република България, печат. С., „Алианс Принт“.
6. Указ № 381 на президента на Република България за обнародване в Държавен вестник на Закон за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, параграф 5, стр. 13, Държавен вестник бр. 73 от 05.09.2006 г. в сила от 01.09.2006 г., Официално издание на Република България. С., ИПК „Родина“.

7. Сайт на Държавен вестник на Република България, <https://dv.parliament.bg/DVWeb/index.faces>;

8. Сайт на Народното събрание на Република България, <https://www.parliament.bg/bg/>;

9. <https://results.cik.bg/pvrrnr2016/tur1/referendum/index.html> – Резултати от национален референдум, Избори за Президент и Вицепрезидент на Републиката и Национален референдум 2016 г., официален сайт на Централната изборителна комисия на Република България;

10. Резултати от референдума, <https://www.parliament.bg/bg/register-referendum/13> – Решение на ЦИК №4791/01.06.2017 г., депозирано в деловодството на Народното събрание с вх. № 736-00-4/14.06.2017 г.

11. Официален сайт на Централната изборителна комисия (ЦИК), архив <https://www.cik.bg/>

12. <https://www.bulnao.government.bg/bg/kontrol-partii/> – Сметна палата на Република България, Контрол – партии.

13. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/funding-of-political-parties/funding-of-political-parties-node.html> – Федерално министерство на вътрешните работи и общността на Германия (Federal Ministry of Interior and Community), Финансиране на политическите партии (Funding of political parties), английска версия, по данни за 2019 и 2023 години.

Рецензент: гл. ас. д-р Ралица Велева

СОЦИАЛНИ АСПЕКТИ НА ТЕРОРИЗМА

**Радина Великова, докторант
в катедра „Икономическа социология“, УНСС**

e-mail: radina.chileva@unwe.bg

***Резюме:** В тази статия ще се разглеждат социалните аспекти на тероризма. За тази цел ще се обърне внимание на трите фактора, от които той може да бъде мотивиран, а именно – структурното напрежение, процеса съживяване на определена култура и възприятие за относителна групова или индивидуална депривация. Обект на статията ще бъде влиянието на социума в същината на тероризма, като аспект на обществото.*

*Дава се описание на понятието **тероризъм** като социално явление и се представя накратко историята на изследване на тероризма през XX и XXI век.*

Настоящата статия няма претенции за изчерпателност и е ориентирана към представяне на базови знания за този феномен.

***Ключови думи:** социология, социум, тероризъм, терористичен акт, терор депривация*

JEL: Z13, K14, K42

SOCIAL ASPECTS OF TERRORISM

Radina Velikova,

PhD student at the Department of Economic sociology, UNWE

***Abstract:** This article will look at the social aspects of terrorism. For this purpose, attention will be paid to the three factors by which it can be motivated, namely – structural tension, the process of revitalization of a certain culture and a perception of relative group or individual deprivation. The subject of the article will be the influence of society in the essence of terrorism, as an aspect of society.*

A description of the concept of terrorism as a social phenomenon is given and through the history of the study of terrorism in the 20th and 21st centuries is briefly presented.

This article does not claim to be exhaustive and is oriented towards presenting basic knowledge about this phenomenon.

Key words: *sociology, society, terrorism, terrorist act, terror deprivation*
JEL: *Z13, K14, K42*

Въведение

Задачата на този текст е да се изследват социалните процеси, които поддържат, създават и променят дефинициите на определени действия като терористични. Ще бъде представен статуса на тероризма като акт на неподчинение, отклонение, социален контрол, политика и/или принуда, като част от определено време и място. Днес съвременният тероризъм променя състоянието на националната и международната сигурност. Съществуват организации, способни да мотивират мъже и жени да жертват живота си доброволно и съзнателно, причинявайки смъртта на други човешки същества, които се утвърждават като актьори на сцената на вътрешните и международните отношения.

1. Терористичният акт – определение

Съществуват множество опити за дефиниране на тероризма. Значението на понятието „тероризъм“ според „Речник на чуждите думи в българския език“ е: 1. Система от мерки за преследване, насилие и физическо унищожаване на политически противник; 2. Управление, властване със заплахи, физическо насилие и убийство.

В речника на издателство „Дорси“ (Чикаго) са посочени четири значения: 1. Пропагандирано насилие, насочено срещу случайно избрани граждани с цел да се предизвика изкуствено страх в обществото и по такъв начин да се засегнат правителствените норми и политика; 2. Насилие срещу представители (политици, дипломати) на държавната власт от тези, които искат да я отхвърлят или сменят; 3. Скрита война на една държава срещу друга (държавен тероризъм); 4. Действие на

едно правителство, което, за да се задържи на власт, въздейства върху случайни или подбрани граждани.⁷⁰

2. Тероризмът – историческо развитие

Ако се изхожда от латинското значение на думата „terror – страх, ужас“, то може да се каже, че терорът предизвиква ужас, а ужасът психологически може да бъде разгледан като циркулярно (повтарящо се и нарастващо) преживяване на страх. Оттук следва, че терорът е повтарящо се и нарастващо преживяване на страх, което води до ужас.

Тероризмът от тази гледна точка може да бъде разгледан като обобщено понятие, обозначаващо комплексно явление, което включва предизвикване на страх и ужас като цел на определени (терористични) актове и действия, самите действия, конкретните им резултати и целия спектър от по-широки последствия.⁷¹

Тероризмът е изява на ненавист към човека и към цялото човечество. Като специфично обществено-политическо явление той има дълга история, без чието познаване не може да се вникне в същността и да се очертаят съвременните му прояви и тенденциите в неговото развитие. В същото време е изключително трудно да бъде анализиран, тъй като през хилядолетното си съществуване коренно променя своя облик. Ако има периоди, когато терористите се ръководят от идеологически платформи, съвременните терористи много често изоставят „високите идеали“ на предците си (изключение в това отношение правят фундаменталистките терористични организации). Наред с това са променени средствата и способите, които терористите използват за осъществяване на своите цели. А те винаги са политически. До 11 септември 2001 г. едва ли и най-добрите познавачи на съвременния тероризъм допускат, че терористите ще използват като средство за осъществяване на насилствен акт пътнически самолети, пълни с невинни хора. Но това вече е печален факт.

Като специфично явление на обществено-политическия живот тероризмът има своята дълга история, без изучаването и познаването на

⁷⁰ The Dorsey Dictionary of American Government and Politics, Jay M. Shafritz, 1988.

⁷¹ Олъшанский, Д. В. Психология терроризма, Санкт-Петербург, 2002, с. 16 – 18.

която трудно ще дешифрираме средата, стратегията и тактиките на тероризма, независимо че при съвременния терор вече не са така ярко открити предишните идеологически окраски, мотиви и направления.

В човешката история още от най-древни времена има прояви, които могат да бъдат описани и обяснени с явлението „тероризъм“.

Още преди новата ера древногръцкият историк Ксенофонт (430-349 г. пр. н. е.) споменава за използването на психологичния фактор при воденето на война и за тероризирането на народите. Редица римски императори, като Тиберий (14-37 г.) и Калигула (37-41 г.), прибегвали до прилагане на насилие и конфискация на богатствата и имуществото, както и до екзекуции като средство за подчиняване на противниците си.⁷² Съдебните процеси и преследванията на религиозните малцинства, и специално на мюсюлманите, от страна на испанската инквизиция също са един от основните етапи на тероризъм в човешката история⁷³.

През голяма част от историята на света властта най-често е придобивана, налагана и упражнявана чрез вселяване на страх – тоест посредством повсеместен и тотален терор. Историческият преглед на зараждането и развитието на различните държави ни показва, че всички тоталитарни общества са основани и налагани върху и чрез страха, включително и тези, възникнали в по-новите времена.

Терорът се използва като метод на управление още в зората на организирани общества⁷⁴, като основен фактор за разубеждаване, принуждаване или за наказание. Първата зародила се в Месопотамия империя – държавата на Саргон, също е изградена с помощта на терора.⁷⁵

⁷² Шалиан, Ж. и Блен, А. От Античността до Ал Кайда. Леге Артис, 2005, с. 56.

⁷³ Манев, М. Съвременният политически тероризъм. В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 22 – 23.

⁷⁴ <https://www.aktivnasigurnost.org/bg/news-article/625/kakvo-ne-znaete-za-terorizma>

⁷⁵ Саргон I Велики е цар на Акад и основоположник на Акадската династия. Той създава обширна империя след шумерските царе Лугал Анне Мунду и Лугал Заге Си. Акадската империя при Саргон достига от Елам до Средиземно море, като включва цяла Месопотамия и части от Анатолия и Арабския полуостров. Саргон се счита за една от първите личности в писмената история, която успява да създаде многонационална и централизирана държава.

По-късно, в първата военна империя от Античността – асирийската, жестокостта на наказанията е имала за цел да сплашва, да насажда примирение и да прекъръшва волята. В деспотичните общества тероризмът е инструмент за раболепие и гарант за подчинение на масите. Веднъж приложен, терорът служи за назидание, за сломяване на съпротивата, без да се налага да се води битка. Такъв е случаят с използването на терора от монголите при Тамерлан с цел градовете сами да се предават, понякога дори без обсада.⁷⁶

Едни от първите описани в историята прояви на насилие с характер на терористични актове са през периода 73-66 г. пр. Хр., извършени от еврейската общност зелоти, бореща се срещу римляните в автономната област Фесалони.

Още Тома Аквински и отците на християнската църква говорят за убийствата на продажни евреи. В средните векове представители на мюсюлманската секта асошафини убиват халифи, префекти и губернатори, които не се придържат към правата вяра (исляма). Успяват дори да убият Конрад Монфератски, представител на Йерусалим в Сирия. Членовете на тази секта се придържат към принципите на конспиративност и секретност, често дори се преобличат като чужденци, включително и като християни. Техният ръководител Хасан Сибай бързо прозира, че за да има успех дейността на ръководената от него организация, е необходимо да бъде по-многобройна и да спазва желязна дисциплина и конспиративност при провеждането на „наказателните си акции“.⁷⁷

Пак по това време до политически терор прибъгват и някои тайни общества в Индия и Китай. Оттогава е известно тайното общество на удушвачите – религиозна общност, почитащо богинята на разрушението Кали. Неговите членове използват при ликвидиране на жертвите си единствено копринен шнур, чрез който ги удушават.

Групировката действа в Палестина преди повече от 1900 години – от 67 до 73 г. от н.е., като разрушава свещени места, обществени сгради и съоръжения, извършва много убийства на неудобни лидери. Още в началото на I век сикарите и други сродни групи методично избиват

⁷⁶ <https://www.jstor.org/stable/1227595>

⁷⁷ Шалиан, Ж. и Блен, А. От Античността до Ал Кайда. Лече Артис, 2005, с. 58.

зелотите с цел освобождаване на провинция Юдея от римската власт.⁷⁸ Дейността на тази групировка е описана в хрониките на римския историк Тацит.

През 1848 г. немският радикал Карл Хейнцген разпалено прокламира, че в политическата борба е допустимо убийството на стотици и дори хиляди хора, щом то се извършва в името на „висшите интереси на човечеството“. Изследователите на тероризма определят Хейнцген⁷⁹ като един от основоположниците на теорията на съвременния тероризъм. Той смята, че чрез сила, дисциплина и съвършено оръжие неголяма група бойци може да създаде максимален хаос в обществото и дори да го дезорганизира. При това Хейнцген разчита да използва отровен газ и ракети, но търси и нови средства за масово поразяване. Той разработва теория, наречена философия на бомбите, която получава по-нататъшно развитие в теорията на разрушението на Бакунин, в чиято основа е идеята за максимални разрушения. Бойците (или както Бакунин ги нарича революционери) трябва да остават глухи и слепи за страданията на жертвите и не трябва да допускат никакви компромиси⁸⁰. През 70-те години на XIX век анархистите разработват и друга концепция – пропаганда чрез действия. Същността ѝ е в това, че се отрича пропагандната сила на словата и само насилствените действия могат да подбудят масите към сваляне на правителството. В края на XIX век особена заслуга за пропагандирането на тероризма в Европа и САЩ има Йохан Мост, който проповядва, че борбата срещу „варварските системи може да бъде успешна, ако се води единствено с реципрочни варварски средства“. Така през втората половина на XIX век тероризмът става съпътстващ обществото фактор. Негови представители тогава са руските народници, радикалните националисти в Ирландия, Македония и Сърбия, анархистите във Франция от 90-те години на XIX век, както и представителите на аналогични движения в Италия, Испания и Съединените щати. През XX век тези анархистични концепции намират място в идеологическите обосновки на дейността на редица терористични организации.

⁷⁸ Шалиан, Ж. и Блен, А. От Античността до Ал Кайда. Леге Артис, 2005, с. 59

⁷⁹ <https://www.icct.nl/taxonomy/term/38>

⁸⁰ Манев, М. Съвременният политически тероризъм. – В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 26.

До Първата световна война тероризмът е смятан като оръжие на лявоориентирани организации. Но много често към него прибягват и индивидуалисти без никакви политически платформи, както и националисти. След края на войната тероризмът става средство за постигане политическите цели на дясноориентирани организации (националсепаратистите и фашистите в Германия, Франция и Унгария, „Желязната гвардия“ в Румъния и др.). Най-забележителни техни терористични актове са убийствата на Карл Либкнехт и Роза Люксембург през 1919 г., на югославския крал Александър и френския външен министър Барту през 1934 г. В основата на идеологическата обосновка на действията им са именно ⁸¹анархистичните концепции философия на бомбите и пропаганда чрез действия.

През ХХ век спектърът от мотиви за използването на тероризма като средство за политическа борба се разширява. Ако руските есери го разглеждат като саможертва за благо на обществото, за червените отряди той е способ за самоутвърждаване. Червеният терор и съответно черният терор на фашистите и неонацистите не се различават съществено (освен в идеологическата им обосновка). И за едните, и за другите тероризмът е не само мощно оръжие, инструмент в борбата срещу властта, но и средство за спечелването и задържането ѝ. При това едва ли може да се говори за „общо благо“⁸².

На 16 април 1925 г. в София е осъществен мащабен, добре замислен и организиран терористичен акт в църквата „Света Неделя“, където загиват около 160 души. Извършители са група представители на ултралевите във Военната организация на БКП., Два дни преди това, на 14 април, те убиват генерал о.з. Константин Георгиев, като целта им е да осъществят замисления терористичен акт при неговото опело в „Света Неделя“, очаквайки там да присъстват министрите от кабинета на Цанков и цар Борис III. Царят обаче закъснява и взривът го сварва на път към църквата. След терористичния акт управляващите предприемат кървава разправа с извършителите и привържениците на БКП.

В средата на ХХ век тероризмът все по-отчетливо започва да се използва от държави и правителства за постигане на своите цели, т.е. вече

⁸¹ Манев, М. Съвременният политически тероризъм. – В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 33.

⁸² Манев, М. Съвременният политически тероризъм. В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 44 – 45.

може да се говори за т.нар. държавен тероризъм. Той се изразява в това, че правителствата, прибъгващи до терор, насочват насилието не само срещу гражданите на собствените си страни, но и за осъществяване на амбиции извън техните граници. Типичен пример е фашистка Германия. Тази тенденция се задълбочава след края на Втората световна война с началото на борбите за независимост на колониалните държави. Националноосвободителните движения набират сила в цял свят. Израел и Алжир не са изключение и колкото и парадоксално да изглежда на пръв поглед, евреите са първите в Близкия изток, които прибъгват до политически мотивирани актове на насилие срещу британските колонизатори. Целта им е да създадат собствена държава на Свещената земя. В Близкия изток Англия и Франция са възприемани като окупатори, а тероризмът е единственото средство за слабите и потиснатите колонизирани народи за отхвърляне на чуждото робство. По същия начин е възприеман съюзникът на Англия и Франция във Втората световна война – Съединените щати. През този период Менахем Бегин и Абрам Щерн създават организации, които в борбата за отхвърляне на английската окупация най-често използват насилието. Едва ли тук е мястото подробно да описваме характера на дейността им, но анализирана през призмата на съвременните схващания за терористична дейност, определено може да се подчертае, че тя носи белезите на тероризма – преследване на политическа цел чрез използване на насилие. Винаги е трудно да се определи кога лицата, прибъгващи до използването на политическо насилие, могат да бъдат категоризирани като терористи. Трудността идва от различните гледни точки на изследователите на явлението, а и от конкретната дейност на определени терористи. Ако за едни терористите са борци за независимост и свобода, за други са просто престъпници. „Разликата е в оценките, които им се дават съобразно различни интереси, идеологии, ценности“. Не смятаме за необходимо твърде подробно да се спираме на субективната оценка на насилствените действия, категоризирани от едни изследователи като тероризъм, а от други – като националноосвободителни борби, а по-скоро ще се придържаме към възприетото в цял свят схващане за

тероризма, според което той е триединство от цел (политическа), средство (насилие или заплаха с насилие), обект (хора, превозни средства, сгради).⁸³

Важен фактор за консолидирането на арабските държави е появата на общ враг – държавата Израел⁸⁴. Тя става факт през 1948 г., когато Англия и САЩ чрез ООН спомагат за създаването ѝ. От този момент започват активните действия на ислямските фундаменталисти, насочени към прогонване на евреите от тези земи. Обект на не по-слаба ненавист стават САЩ, Англия и Франция, традиционно възприемани от арабите като поддържащи Израел и главни виновници за изостаналостта и нищетата на техните държави. След поражението на арабите от Израел в Шестдневната война за арабските лидери става пределно ясно, че чрез открити бойни действия не могат да се справят с врага, подкрепян от могъщите Съединени щати. Това дооформя тяхната платформа – единствено скритите методи на тероризма могат да изтласкат евреите от земите им. Идеята изкрystalизира и се материализира на проведената през 1972 г. в Ливан конференция, където се оформя съвременният ислямски тероризъм. На конференцията, председателствана от Дж. Хабаш, тогавашен ръководител на лявото крило на Народния фронт за освобождение на Палестина, присъстват представители не само на арабски терористични организации“, но и от Европа и Третия свят, както и висши ръководни офицери от съветските и арабските специални служби. Дискутирани са основно две идеи. Първата е формулирана от Хабаш: убийството на един евреин в мирно време е много по-ефективно и ефектно от убийството на сто евреи по време на война. Идеята му е в основата на разискванията за характера на насилието, когато не е обявявана война. Всички са единодушни, че чрез прецизно планиране и осъществяване на терористични актове евреите могат да бъдат заставени да напуснат. Основните цели на тази идеи, разработени след конференцията като концепция, са всяване на страх, паника

⁸³ Манев, М. Съвременният политически тероризъм. В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 60 – 62.

⁸⁴ Енциклопедия на тероризма. Организации, лидери, покушения, жертви, 2020, с. 56

и несигурност сред евреите, където и да се намират те (дори далеч извън пределите на Израел), и насочване на общественото внимание към каузата на арабите.⁸⁵

В хода на разискванията по идеята на Хабаш се оформя и друго становище – за формирането на терористични организации и за ефективността на техните действия са необходими три условия: първо, средства (пари, оръжие, взривни устройства); второ, възможност членовете на тези радикални организации да придобиват военна и всякаква друга специална подготовка и знания; трето, сигурни бази на територията на „приятелски държави“ (не само за подготовка, но и за осигуряване на надеждно укриване на извършили терористичен акт на територията на други държави).

Конференцията от 1972 г. слага началото на интернационализирането на арабския тероризъм,⁸⁶ като в основата на този процес са общият враг на всички араби (евреите), а и политическите интереси на великите сили. Държавната подкрепа на международния тероризъм придобива още по-отчетливи характеристики през 1982 г. на международната конференция на Световния център за съпротива срещу империализма, ционизма, расизма и фашизма. По това време неимоверно нараства влиянието на радикалните шиитски организации, след като израелската армия успява почти напълно да унищожи Организацията за освобождение на Палестина. Така пред радикалните арабски лидери възниква необходимостта от нов стимул за обединяване на мюсюлманите в Близкия изток. И той е намерен: ислямският джихад – концепция за свещената война, разработена от радикалните шиитски теолози. Тя точно и категорично характеризира идеите и целите на значителна част от арабските въоръжени формирования, обединени под знамето на исляма и свещената война. Материализирана, тази концепция е щедро подкрепена от Иран и Ливан. След иранската революция религиозният лидер на ливанските шиити шейх Фадалах посещава Техеран, където бива убеден от домакините (не по-малко радикални и фанатично настроени от него самия мюсюлмански лидери) да създаде с 500

⁸⁵ Проданов, В. Глобалният и постмодерен тероризъм, Международни отношения, 2001, кн. 6, с. 5-26.

⁸⁶ <https://www.coe.int/bg/web/compass/war-and-terrorism>

свои верни последователи фундаменталистка терористична организация, която по-късно приема името „Партия на Бога“ („Хизбула“, или както също се среща „Хизб Аллах“). Тази поддържана от Иран терористична организация използва разузнавателни методи, установявайки още в началото на своето съществуване тесен контакт със специалните служби не само на Иран, но и на арабски държави, които се борят срещу влиянието на Запада сред мюсюлманския свят. Покрай „Хизб Аллах“ възникват и развиват терористична дейност и други по-малки организации, обединени от идеята за джихад срещу общия враг Израел и всичко прозападно.⁸⁷ Характерен белег в дейността им е държавната подкрепа, която получават по това време от арабските правителства, чиято политика е насочена срещу влиянието на Запада, начело със САЩ. От друга страна обаче, тогавашната политика на СССР има същата ориентация – нека не забравяме, че това е периодът на студената война. Следователно може с основание да се предположи, че вероятно и Съветският съюз, най-вече чрез своите специални служби, тогава също подкрепя по един или друг начин терористичната дейност на „Хизб Аллах“ и други сродни арабски радикални организации.⁸⁸

Според Бодански, един от съвременните изследователи на тероризма, днес арабските държави могат да изнасят тероризъм на Запад без каквито и да било затруднения. Той го определя като съвременно универсално средство за водене на скрита (необявена) война между държавите. В този аспект напълно подкрепяме неговото становище, особено ако бъдат съпоставени основните характеристики на обявена от конкретна държава срещу друга държава война и тези на тероризма като носител на насилие. Воденето на война при съвременните условия е твърде скъпо, като при това обявяването ѝ и самите бойни действия следва да са подчинени на възприетите от международното законодателство принципи и норми за водене на война. А когато противникът е неколкостранно по-силен (както е Израел, подкрепян от САЩ), воденето на открита война е и твърде опасно и трудно. Затова винаги по-слабите и онеправданите прибегват до скритото насилие, използвайки

⁸⁷ Стоянов, Г. Тероризъм. История и генезис, Военно издателство, 2003, с. 45.

⁸⁸ Манев, М. Съвременният политически тероризъм. – В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 66 – 67.

тероризма като основно средство. Той е значително по-евтин от обявената война, няма правила за провеждане на терористичните актове, безопасен е за организацията, която го използва за постигане на своите политически цели, а разрушенията и жертвите при съвременните средства за терористични актове са огромни. По-евтин е, защото не изисква поддържането на мощна, многобройна, добре въоръжена армия. Безопасен е за държавите, които скрито подкрепят насилието, извършвано от терористите, защото при провал правителствата винаги отричат съпричастността си и интересите им остават скрити.⁸⁹ Тази тенденция при съвременния тероризъм – държавната подкрепа за дейността на терористични организации, Д. Уолкам описва по следния начин: „При воденето на скрита война чрез тероризъм кръвта винаги остава само по ръцете на фанатиците, а не и по ръцете на техните истински господари“.⁹⁰

По този начин се оформя и развива съвременният международен тероризъм – като средство на по-слабите да се противопоставят на по-силните, смятани от терористите за главни виновници за неравностойното им положение на световната политическа сцена. При това тероризмът е почти безотказно средство за насилие и причиняване на разрушения в арсенала на по-слабите и онеправдани общества.

3. Заключение

В настоящата статия са представени същността, елементите и проявлението на тероризма в обществото, като социален феномен. Отделено е специално внимание на неговите проявления и влияния върху обществото. Представена е кратка историческа справка с цел доказателство, че тероризма съществува още от Древността. Тероризмът е сложно социално явление с дълбоки корени в историята на човечеството, което трудно се поддава на дефиниране и изучаване. На терористичната организация, както и на отделната терористична група са присъщи феномени на груповото съзнание като конформизъм, подчинение, групово мислене. Терористичната група осигурява комфорт на

⁸⁹ <https://core.ac.uk/download/pdf/78377706.pdf>

⁹⁰ Манев, М. Съвременният политически тероризъм – В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005, с. 72.

онези членове на обществото, които възприемат себе си като отхвърлени, онеправдани или жертви на социална несправедливост, като им предлага наготово *смисъл на живота* и средство за постигането му. Насилието и агресивността се използват за реализация на целите на терористичната организация, като усвояването на агресивните поведенчески модели на членовете се насърчава, а жестоко се наказват проявите на неподчинение.

Използвана литература:

1. Арънсън, Е. Човекът – „социално животно“. С., 1984.
2. Манев, М. Съвременният политически тероризъм. В: Национална и международна сигурност, Военно издателство, 2005.
3. Проданов, В. Пос. съч.,
4. В. Проданов, Глобалният и постмодерен тероризъм, Международни отношения
5. Чалдини, Р. Д. Кенрик, С. Нейберг. Социална психология. Пойми другия, чтобы поймать себя! Санкт-Петербург, 2002.
6. Шалиан, Ж. и Блен, А., От Античността до Ал Кайда. Леге Артис, 2005.
7. Buss, A Карева, Р. Авиационна психология. Личност. С., Военна академия, 2012, с.126.
8. Bandura, A. Aggression: A social learning analysis. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1973..H. The psychology of aggression. NY, Wiley, 1961.
9. Dollard, J., Dobb, L.W., Miller, N.E., Mowrer, O.H. & Sears, R.R. Frustration and aggression. New Haven, Yale University Press, 1939.
10. Бэрон, Р., Д. Ричардсон. Агресия. Санкт-Петербург, 2001, с. 26.
11. Ольшанский, Д. В. Психология терроризма, Санкт-Петербург, 2002
12. <http://www.vesti.bg/analizi-i-komentari/analiz/kakyv-e-zhivotyt-na-tipichniia-dzhihadist-ot-id-6032128>

Рецензент: гл. ас. д-р Владимир Вълков

ЖЕНИТЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Тереза Трайкова, докторант
в катедра „Икономическа социология“ УНСС

e-mail: terezatraykova91@gmail.com

Резюме: В настоящата статия ще се разгледа участието на жените на пазара на труда. За тази цел ще се изясни какво представлява пазарът на труда според различни автори. Ще се обърне специално внимание на това каква е неговата същност. Ще бъде изяснено кога жените излизат на пазара на труда и какъв е достъпът им до него. Обект на статията ще бъдат и трудностите пред които се изправят жените на пазара на труда.

Настоящата статия няма претенции за изчерпателност и е ориентирана към представяне на базови знания за пазара на труда.

Ключови думи: пазар на труда, заетост, работно време, неплатен труд, трудово възнаграждение

JEL: Z13

WOMEN IN THE LABOUR MARKET

Tereza Traykova

PhD student at the Department of Economic sociology, UNWE

Abstract: This article will examine the participation of women in the labor market. For this purpose, it will be clarified what the labor market is according to different authors. Special attention will be paid to what its essence is. It will be clarified when women enter the labor market and what their access to it is. The subject of the article will also be the difficulties faced by women in the labor market.

The present article does not claim to be exhaustive and is oriented towards presenting basic knowledge about the labor market.

Key words: labor market, employment, working hours, unpaid work, salary

JEL: Z13

Въведение

Участието на жените на пазара на труда несъмнено е актуална и интересна тема не само за българските учени, но и в цял свят. Преди да се появят на пазара на труда, жените са вършили своята „работа“ в рамките на домакинството. Ролите, които са изпълнявали в него са били на домакиня, съпруга и майка. С течение на времето те излизат на пазара на труда, за да се борят за своето място на него. Без съмнение жените се изправят пред повече трудности на него, отколкото мъжете. Поради тази причина съществуват и неравенствата по пол, които се дефинират като джандър неравенства на пазара на труда и са обект на изследване от различни автори в рамките на България и в световен мащаб.

Проблемите, с които се сблъскват жените на пазара на труда са актуални и мащабни и не трябва да бъдат подминавани. Обект в настоящата статия са жените, а предмет е пазарът на труда.

1. Пазар на труда

1.1. Същност на пазара на труда

Редица автори са изказали своите становища за да изяснят същността, механизмите и действието на пазара на труда.

Дулевски разглежда пазара на труда като определена територия в чиито граници се извършва покупко-продажба на работна сила. Авторът също смята, че пазарът на труда е един достатъчно изпитан механизъм за разпределение на работната сила и за определяне на цената на човешкия труд, който функционира на базата на икономическата логика и закономерности, независимо от безспорното влияние на институционалните сили.⁹¹

Дончева дефинира трудовият пазар като фундаментален факторен пазар, на който се осъществява покупко-продажба на труд. Според нея за разлика от машината и земята, хората не се продават в едно свободно общество. Търгува се с тяхната работоспособност заради услугата, която може да се окаже на бизнеса като се приведат в действие материално-веществените елементи, за да се осъществи производствения про-

⁹¹ Дулевски, Л. Заетост и пазар на труда. С., Стопанство, 1992, с. 2.

цес. Авторката допълва, че трудовата услуга има изключително значение в националното стопанство на всяка страна. Тя се откроява като водещ фактор за производството в модерния глобализиращ се свят. Пазарът на който човек търгува своята работна сила за да заработва доход се нарича трудов пазар. Трудовият пазар е разновидност на факторните пазари. Факторните пазари са пазари, на които се осъществява покупко-продажбата на производствени ресурси, които включени в производствения процес стават фактори на производството.⁹²

Пазарът на труда без съмнение представлява „място“, на което хората продават своя труд срещу определена цена. Тази цена представлява работната заплата. Без да заемат своето място на пазара на труда, хората не биха могли да си осигурят не само препитание, но и стандарт на живот. Без работна заплата не бихме могли да си осигурим нито храна, нито дрехи, нито да платим комунално-битовите си сметки. Според мен на пазара на труда човек не получава само работна заплата, но и трупа опит и познания, които са му необходими да се усъвършенства. На него използваме знанията си, които сме натрупали в университета. Освен това осъществяваме и социални контакти, които по много начини допринасят за обогатяването ни като личности, не само като работници и служители.

2. Поява на жените на пазара на труд

Промените в начина на живот и редица други фактори обуславят включването на жените на пазара на труда.

В миналото основната роля на жената е била тази на съпруга и майка. Жените са се грижили за домакинството и децата си, а мъжете са работили, за да осигуряват прехраната на семейството. Жената е имала своята роля и власт в семейството, но в рамките на домакинството пред другите по-млади жени.

Масовото включване на жените на пазара на труда се приема като една от най-забележителните промени в България, която бележи началото си от втората половина на 20-ти век. В средата на миналия век участието на жените в икономиката се разглежда като начин на живот

⁹² Дончева, М. Пазар на труда Макроикономически анализ, УИ. „Паисий Хилендарски“, 2009, с. 5.

за тях. Тази заетост довежда до икономическата им независимост. Също така и до професионална реализация и личностно израстване. Като решаващ фактор за участието на жените в икономиката и обществения живот се разглеждат образованието и различните форми на заетост, които се появяват на пазара на труда. Тези форми на заетост позволяват на жените да балансират между грижите за семейството и работата.

Високата заетост на жените в България след 60-те години на 20-ти век променя изцяло разпределението на труда между двата пола. По това време жените продължават да доминират в домашното стопанство. Въпреки заетостта, която жените имат на пазара на труда, обществото продължава да има очаквания от тях да изпълняват функциите, които традициите са им наложили като техни.

Разпада на традиционното патриархално семейство също се разглежда като причина за промяната в ролята на жената в рамките на семейството. Еволюцията му се обуславя от прогресивното включване на жените в професионално-обществения труд. Това създава промени не само в обществото, но и в личностните семейни отношения. Тогава възниква и нова семейна ситуация, която налага да се създаде гъвкаво разпределение на семейните задължения. Жената получава право да работи наравно с мъжа във всички сфери на обществения живот. Сериозен фактор за тази промяна се явяват и миграционните процеси, които са свързани с преместване на голяма група от хора от селата към градовете.⁹³

3. Достъп на жените до пазара на труда в България

През 70-те години в България се въвеждат благоприятни условия за участието на жените на пазара на труда. Едно от тях е въвеждането на платени и неплатени отпуски по майчинство. През този период се променя и положението на жената в обществото, като достъпът ѝ до пазара на труда е по-лесен. В резултат на това през социализма България заема висока позиция по отношение на показателя за заетостта на жените на пазара на труда. Пример за това е относителния дял на жените от

⁹³ Колектив. Изследване на етнопсихологическите и културни особености на българското семейство в контекста на насилието, основано на пола, 2021, с. 208.

работната сила за периода 1950-2000г. Според този показател през 60-те години България е 40%, за разлика от развитите страни, при които е 31,8%.⁹⁴

4. Работното време и заетостта на жените в България

Времето за труд, представлява част от времето на всеки човек. На теория трудът и времето, което се изразходва за него са източник на богатство, както за обществото, така и за отделния индивид. Правото на труд, закрилата му и свободата му са едни от най-ярките достижения на съвременното общество. Равните възможности, забраната за дискриминация в сферата на труда е доказателство за развитието на демокрацията и разширяването на възможностите за достъп на жените и мъжете от различни социални и професионални групи до икономически ресурси и управление.

Времето за труд за всеки от двата пола се разделя най-общо:

- работно и свободно време;
- време за себе си и за другите;
- време за семейството;
- отглеждане и възпитание на децата;
- време за домашното стопанство;
- формален и неформален труд;
- платен и неплатен труд.

Участието на мъжете и жените в посочените видове труд е различно, също така е различно и количеството на този труд, както и доходите и сигурността, които те носят.

До средата на 90-те години жените са заети основно в индустрията и селско стопанство, в отрасли на пазара на труда с непълен работен ден, както и с трудови договори за неопределено време. През последните години значително се увеличава броят на заетите жени в сферата на услугите.

Неформалната икономика често разчита на заетостта на жените, като използва „нетрадиционните“ форми на заетост. Тези „нетрадиционни форми“ се изразяват в:

⁹⁴ Колектив. Джендър оценка на влиянието на присъединяването към ЕС върху жените и пазара на труда в Централна и Източна Европа, изд. Български център за джендър изследвания, София, 2004, с. 46-47.

- удължаване на работния ден и работната седмица;
- разпокъсаното работно време;
- работата на няколко работни места;
- високата несигурност от гледна точка на заетостта;
- социалната несигурност;
- условията на труд и други.

Продължителността на работното време се определя от действащото трудово законодателство, както и от създадените гаранции за неговото спазване. България е пример колко може да бъде различна продължителността на работното време, прието със закон и фактическото такова. Широко разпространена практиката е работния ден да е от 10, 12 до 14 часа и на работна седмица. И от 6, както и 7 работни дни. В немалка част този труд не се отчита нито като удължен, нито като извънреден.

5. Участие на жените на пазара на труда

Жените остават недостатъчно представени на пазара на труда. През 2021 г. 67,7% от жените са били заети, докато заетостта при мъжете е била 78,5%. С други думи, все още има разлика в заетостта между половете от 10,8 процентни пункта, която едва леко е намаляла през последните 10 години (-1,9 процентни пункта).

Дори и повече жени да участват на пазара на труда, тежестта на личните задължения и отговорностите за полагане на грижи, неплатената работа, все още лежи до голяма степен на техния гръб. Увеличаването на работното време на жените обикновено не води до по-балансирано разпределение на домакинската работа и работата по полагане на грижи между жените и мъжете. В резултат на това, когато се комбинира времето, посветено на неплатен труд (ежедневие, домашни задължения, включително грижи), като цяло жените работят повече.

Жените стават все по-добре квалифицирани: повече жени, отколкото мъже, завършват университети в Европа. Въпреки това, поради отговорностите, свързани с грижите, много жени не се чувстват толкова свободни в избора си на работа или не получават същите възможности за работа като мъжете. По същата причина жените са по-склонни от мъжете да работят на непълно работно време.

Работата е най-добрият начин за икономическо овластяване на жените. Следователно е необходимо да се увеличи участието на жените на пазара на труда.

Без съмнение включването на жените на пазара на труда оказва благоприятно влияние върху тях. Те имат възможност да се развиват на интелектуално и социално ниво и да получат своята независимост. Освен това успяват и да допринесат за семейното благосъстояние. Чрез осигурените им възможности за отпуск по майчинство, те могат да бъдат и майки и служителки. Достъпът, който им е осигурен на пазара на труда ги мотивира и да се образуват и усъвършенстват, защото тези познания ще могат да бъдат използвани, когато започнат работа. Не бихме могли да пренебрегнем факта, че на днешно време предвид икономическата ситуация в страната и по света, повечето семейства имат нужда от още една заплата, за да могат да преживяват, или да имат подобър стандарт на живот. Днешните жени без съмнение са по-уверени, по-успели и се чувстват по-полезни, отколкото са били в миналото.

Въпреки всички възможности, които имат жените на пазара на труда, техните задължения в рамките на домакинството продължават да съществуват. За една жена е по-трудно да се справя. Тя участва и на пазара на труда срещу платен труд и в рамките на домакинството срещу неплатен такъв.

Като негатив за жените на пазара на труда, можем да разгледаме и различното отношение, което те получават на него. Особено по-младите жени, които все още не са станали майки, или са омъжени отскоро. В някои компании на тях се гледа като проблем, защото в някакъв момент ще се наложи да отсъстват, за да родят и отгледат децата си до 2 годишна възраст. За работодателите това означава, че ще бъдат лишени от работна сила повече от 2 години.

Както във всяко нещо и на пазара на труда без съмнение има и положителни и негативни страни.

6. Проблеми, пред които се изправят жените на пазара на труда

6.1. Разлика в заплащането между половете

Различията в заплащането се изразяват в значително по-ниските доходи на жените и са явления, които се наблюдават не само на пазара на труда в България, но в световен мащаб. Разликите в заплащането на мъжете и жените несъмнено не само ни показват, но и ни доказват, че съществуват неравенства по пол на пазара на труда, не само в останалите сфери на социалния живот. Тези джендър неравенства ни показват, че жените получават значително по-ниско заплащане, въпреки че притежават еднакви с мъжете образование, квалификация, умения и опит. Като все още съществуващи тези неравенства в заплащането на мъжете и жените показват как не е постигната толкова желаната от всички общества равнопоставеност между половете, не само в социалната сфера на живота, но и в икономическата. Това довежда до различен принос на мъжете и жените за икономически растеж и формирането на семейния бюджет.

Различията в заплащането по пол създават редица бариери пред жените, като част от тях са: съществените разлики между търсенето и предлагането на определени професии, предлагането на различни форми на заетост, ограничаване на мобилността, както и неравностойно отношение към мъжете и жените. Те намират своето изражение в наличен собствен капитал за започване на бизнес, който мъжете успяват да натрупат, поради по-голямата си заетост на пазара на труда. По време на престоя си на пазара на труда, мъжете често си осигуряват и делови контакти, които им позволяват да развият собствен бизнес и са важни, толкова колкото и натрупания собствен капитал, с който разполагат преди да стартират собствен бизнес. Поради факта, че не са толкова заети в семейството мъжете разполагат и с мобилност. Те могат да прекарват повече време извън населеното място, в което живеят, отколкото жените, защото не са заети колкото тях с грижите за домакинството, възпитанието на децата и полагането на грижи за по-възрастни членове на семейството, които имат нужда от помощ

Няколко фактора допринасят за тази разлика в заплащането между мъже и жени:

- различни модели на работа на жените, често свързани с прекъсване на кариерата им или промяна в модела на работа, за да се грижат за дете или други роднини;

- сегрегация по пол в нископлатени сектори;
- работа на непълен работен ден.⁹⁵

За да се елиминират тези различия в заплащането трябва да се промени като цяло нагласата към женският труд. Жените да не бъдат възприемани като проблеми, само защото имат или ще имат деца или само, защото са представители на по-слабия пол и според работодателите няма да се справят с работата, както мъжете биха се справили. Трябва да бъдат и приведени в действие различните директиви, които са създадени с цел да бъдат отстранени тези различия. Държавните органи трябва да осъществяват по-голям контрол върху работните заплати за един и същи труд, в едно и също предприятие.

6.2. Труд при несигурни условия

Трудът при несигурни условия притежава следните характеристики:

- малка или никаква сигурност на работното място поради временния, често нередовен характер на работата;
- договори с неблагоприятни условия или без писмен договор, например временни договори, характеризиращи се с непълно работно време;
- неустановено работно време, извън възприетите от Кодексът на труда стандарти;
- промени на функциите по решение на работодателя;
- ниско равнище на заплащане, което може дори да не се обяви или да бъде уточнено;
- липса на право на социална защита или на свързани със заетостта обезщетения и надбавки при безработица;
- липса на защита срещу дискриминация на работното място;
- ограничени възможности или липса на възможности за напредък и реализация на пазара на труда;

⁹⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market_bg

- липса на колективно представителство за работниците;
- работната среда не отговаря на минималните норми за здравословни и безопасни условия на труд.

Несигурните условия на труд съчетават елементи, които увеличават рисковете и несигурността като например:

- ниска квалификация;
- периоди на безработица;
- липса на професионално обучение;
- здравословни проблеми;
- предоставяне на грижи.

Ако към това се добави договор за много кратък срок или за непълно работно време, или пък много кратки периоди на работа, работникът е застрашен от положение, при което разполага с много малко социални права, лишаване от синдикални права, колективни трудови договори, както и от социални контакти и подкрепа на работното място. Съществува опасност от лошо работно положение и недеклариран труд с отрицателни последици върху социалната закрила и пенсионните права.⁹⁶

С цел избягване на гореописаните проблеми с условията на труд на жените е нужно работодателите да бъдат по-стриктно следени за нередности, свързани с условията на труд и възможностите, които се осигуряват на служителите си. В днешно време се наблюдават различни начини на заобикаляне на правата на служителите. Съществуват разлики във фактически случващото се на работното място и това, което е описано в трудовия договор. Като например осигуряване на по-ниска заплата и получаване на остатъка в плик. Също така договор за 8 часов работен ден, а всъщност служителите работят по 12 часа.

6.3. Участие в неформалната икономика

Според Лилия Димова и Полина Радева жените, които имат участие в неформалната икономика биха могли да се разделят на няколко групи, които се обособяват в зависимост от статуса си на заетост. Те условно се делят на:

⁹⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0264_BG.html?redirect

• жени, които формално са в трудово-правни отношения с работодатели, но тези отношения не са свързани с регламентирания трудови стандарти. За тях са характерни:

- неправилно съставени трудови договори;
- по-ниско от реалното или никакво социално осигуряване;
- „плащане под масата“;
- нередовно изплащане на трудови възнаграждения;
- вредни или опасни условия на труд;
- удължено работно време;
- липса на право за почивка и отпих;
- лишаване от право на отпуск и други.

• жени, които имат платена работа и трудово-правни отношения според установените стандарти, но заработват и допълнителни доходи под различни форми без да ги декларират;

• безработни или икономически неактивни жени, които работят без договор, с което успяват да подпомогнат семейния бюджет;

• жени с неясен статут на заетост т.е. на временна или сезонна работа или, които попадат в неформалната икономика след изтичане на договорните им отношения с работодателите;

• жени, които са заети с производство за собствено потребление, което е свързано най-вече с домашното стопанство.

Причините за участието на жените в неформалната икономика

• Пол

Полът влияе върху формите, типа и сферите на заетост. Неформалните трудови дейности се диференцират по пол на база физически характеристики на двата пола, както и в зависимост от степента, в която могат да работят под напрежение и да изпълняват различни работни ангажименти. Жените обикновено изпълняват дейности, които изискват по-малко физически усилия, докато мъжете са заети в дейности, които са свързани с по-големи физически натоварвания.

• Семейно положение

Формите и степента на участие на жените в неформалната икономика до голяма степен зависят от това дали те имат деца. Майките са повече склонни да участват в неформалната икономика за да осигурят

по-висок жизнен стандарт на децата си. Поради това, официалните доходи, които получават, чрез участието си на пазара на труда не достигат, жените често са принудени да заработват допълнителни доходи в неформалната икономика. Съществуват ситуации, в които жени участват в неформалната икономика докато са в отпуск по майчинство, защото полученото обезщетение от държавата не е достатъчно, за да съумеят да посрещнат разходите за отглеждането на новородените си деца.

- **Местоживеене**

Местоположението не влияе на обхвата на неформалния труд, колкото на формите на проявлението му. Поради високата безработица в малките градове и селата и силно ограничените възможности за намиране на добре платена работа, жените разчитат на неформалния труд като средство за издръжка на семействата си и поддържане на нормалният им стандарт на живот.

- **Образование, квалификация и трудов опит**

Образованието е изключително важно за шансовете на жените на пазара на труда и възможните сфери на заетост за тях. Високообразованите жени са в по-добра позиция за реализация на формалния трудов пазар. Жените с ниско образователно ниво са по-слабо конкурентни, като обикновено имат ограничена свобода на избор и са принудени да приемат каквато и да е работа за да осигурят нормален живот на семействата си.

- **Лични качества, умения и таланти**

Специфичните знания и умения без съмнение помагат на жените при намирането на работа и реализацията им на трудовия пазар, особено във формалния сектор на икономиката. Липсата на знания, умения и таланти често принуждава жените да заемат позиция в неформалната икономика.

- **Социални контакти**

Много жени получават предложения за работа посредством свои познати и близки т.е. биват препоръчани на работодателите си. Съществуват жени, които имат желание да работят в неформалния сектор, но нямат необходимите социални контакти за да го осъществят.

- **Ресурси**

Повечето жени от селата смятат, че е неприемливо да не обработват земите си и не пропускат възможността да произведат нещо, което биха могли да продадат и да подпомогнат бюджета на семействата си.⁹⁷

За да се избегне участието на жените в сивата икономика, те трябва да получават достатъчно възможности на пазара на труда. За да не се налага на жената да доработва допълнително в сивата икономика, тя трябва да бъде оценена достатъчно на основното си работно място. Когато жените получат адекватно заплащане и нормално работно време, няма да бъдат принудени да търсят работа в сивия сектор, за да могат да си осигурят достатъчно средства за живот. За част от жените в обществото участието във неформалната икономика е неизбежно, защото разчитат само на себе си, за да отглеждат децата си.

6.4. Ограничена заетост

Заетостта на жените до голяма степен се определя от равнището на образованието им и тяхната квалификация. Част от жените стават майки прекалено рано и губят възможността да учат висше образование и да посещават различни курсове, които биха могли да повишат тяхната квалификация. Ролята им на майки ги лишава от възможността да се реализират на пазара на труда. За мъжете не съществуват подобни пречки, защото те не полагат основните грижи за децата. Тяхната заетост не се променя и след раждането на дете, защото родителският отпусък се използва предимно от жените.

Ограничената заетост на жените би могла да бъде избегната, ако те имат по-възможности да се образуват и квалифицират. За това трябва да получат помощ от близките си. На днешно време и както в миналото, някои от мъжете не понасят солидарна отговорност в рамките на домакинството. На бабите не може да се разчита, както преди, защото и на тях се налага да работят, защото не им достигат средства, дори да са вече пенсионирани. Това създава пречка пред младите майки да учат и да отглеждат децата си паралелно, което се явява проблем в личностното им развитие. Това е и причината много от жените вече да раждат

⁹⁷ Димова, Л, Радева, П. Жените в неформалната икономика на България, Фондация „Женски алианс за развитие“, Агенция за социални анализи. С, 2006, с. 33-34.

децата си след определена възраст. Първо се образоват и повишават квалификацията си на пазара на труда, после се решават да създадат семейство. Коего не се възприема особено добре в обществото. Това също носи своя негатив върху самочувствието и самооценката на една жена. Нагласите на обществото за това, че една жена трябва да бъде млада майка често водят и до създаване на комплекси в тях, че все още не са станали майки.

Заключение

В настоящата статия е представена същността на пазара на труда, според различни автори. Отделено е специално внимание на появата на жените на пазара на труда. Изяснени са и заетостта и участието им на него. Също така са представени част от проблемите, с които се сблъскват жените на пазара на труда.

Изводите, които бихме могли да си направим на база текста са:

1. въпреки, че жените са допуснати на пазара на труда, те се сблъскват с различни проблеми на него;
2. съществува джандър неравенство на пазара на труда;
3. престоят на жените на пазара на труда е по-труден, поради факта, че трябва да се грижат и за домакинството и децата си;
4. съществуват пречки от личен характер за повишаване на квалификацията на жените на пазара на труда;
5. присъствието на жените на пазара на труда е необходимост не само от личностна, но и от финансова гледна точка.

Използвана литература:

1. Димова, Л., Радева, П. Жените в неформалната икономика на България, Фондация „Женски алианс за развитие“, Агенция за социални анализи. С., 2006.
2. Дончева, М. Пазар на труда Макроикономически анализ, УИ „Паисий Хилендарски“, 2009.
3. Дулевски, Л. Заетост и пазар на труда. С., УИ „Стопанство“, 1992.
4. Колектив, Изследване на етнопсихологическите и културни особености на българското семейство в контекста на насилието, основано на пола, 2021.

5. Колектив. Джендър оценка на влиянието на присъединяването към ЕС върху жените и пазара на труда в Централна и Източна Европа, изд. Български център за джендър изследвания, София, 2004.

6. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market_bg

7. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0264_BG.html?redirect

Рецензент: гл. ас. д-р Даниела Кръстева

АНТИКОРУПЦИОННО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ: ПРОМЕНИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Трифон Трифонов, докторант
в катедра „Икономическа социология“, УНСС

e-mail: trifonov_ts@abv.bg

***Резюме:** В нашето общество през последните няколко години „Корупция“ е сред най-често споменаваните думи. Наличието на корупция, усещането за нея и последиците са видими за всички нас. Тя е социално явление, а борбата с нея включва много и различни мерки и механизми. Настоящата статия има за цел за изследва именно тези методи за борба с корупцията, вплетени в законодателната рамка на България. Главният акцент е поставен върху законопроекта на Закон за противодействие на корупцията, като основен нормативен акт в тази сфера.*

***Ключови думи:** корупция, противодействие, отнемане на имущество, конфликт на интереси*

***JEL:** K 19*

ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN BULGARIA: CHANGES AND PERSPECTIVES

Trifon Trifonov

PhD student at the Department of Economic sociology, UNWE

***Abstract:** In our society, in the last few years, "Corruption" is among the most frequently mentioned words. The presence of corruption, the perception of it and its consequences are visible to all of us. It is a social phenomenon, and the fight against it involves many different measures and mechanisms. The purpose of this article is to examine precisely those methods of fighting corruption, implicated into the legislative framework of Bulgaria. The main emphasis is placed on the anti-corruption law bill, as the fundamental normative act in this field.*

Key words: *corruption, countermeasures, property confiscation, conflict of interests*

JEL: *K 19*

1. Увод

Корупцията има редица негативни последици за всяка една сфера в обществото (Стоянов, 2018, World Bank, 2018). Изследвания (Кашукеева-Нушева, Христова-Вълчева, и Славов, 2018; Отворено общество, 2021) показват, че в българското общество тя е възприемана като един от най-големите проблеми, спъващ развитието на страната, което налага предприемането на редица мерки за нейното ограничаване, дори и излизащи извън традиционните способности (Петрунов, 2019).

Проблемът с високите нива на корупция в България, най-вече тази по високите етажи на властта, е сочен от европейските институции като основна пречка пред страната ни за влизане в Шенген, за получаване на средства за подпомагане от различни европейски програми и т.н. Именно въвеждането на законодателство за ефективна борба с корупцията е едно от условията, които стоят пред България при изпълнение на Плана за възстановяване и развитие. На политическо ниво сякаш съществува консенсус, че са необходими реформи в антикорупционното законодателство. На практика обаче действията не винаги водят до желания резултат и често с предлаганите законопроекти се отварят повече въпросителни, отколкото се решават проблеми. В тази връзка, считам, че е необходим преглед на нормативните актове в тази сфера, който е изцяло с практическа насоченост и дава възможност за навременни промени на тази основа.

Вече разпуснатия парламент прие на първо четене през декември 2022 г. нов Закон за противодействие на корупцията. Идеята е свързана с реализиране на реформата в съществуващото антикорупционното законодателство. Според нормативната уредба в страната, въпреки приемането му на първо четене, само сформираният нов парламент в Р България може окончателно да приеме закона и то само при условие, че стартира цялата процедура отначало. Именно заради това е важно преди Законът за противодействие на корупцията да бъде обсъждан публично, да се направят коментари по него, с цел по-добро разбиране на

нововъведенията в него, някои неясноти и необходимостта от усъвършенстване на направените предложения за промени. Докладът ще се спре на част от тях без претенция за изчерпателност. Въпреки това ясно се вижда необходимостта от обсъждане на законопроекта и предвижданите в него промени и търсенето на мнението на възможно по-широк кръг от експерти и заинтересовани страни. Целта на настоящия доклад е през призмата на юриспруденцията в тази сфера да се вземат законодателни решения, които да отговарят в пълна степен на правната действителност и да имат положителен ефект върху борбата с корупцията в България.

2. Основни моменти в проекта на Закон за противодействие на корупцията

Още в глава първа на законопроекта на Закон за противодействие на корупцията в Общи положения и сравнявайки го с действащия в момента Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) може да се каже, че всъщност единствената промяна е свързана с премахване на процедурата по отнемането на незаконно придобитото имущество в полза на държавата от приложното поле на закона. По отношение на целта на новия законопроект тя пак е същата. Разлика има по отношение на целта, посочена в ЗПКОНПИ, свързана с предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него. Може би в тази си част на Закон за противодействие на корупцията целта следва да е подобна, въпреки липсата на процедура по отнемане в полза на държавата на имущество придобито от незаконна дейност. Това е така, защото от своя страна „новата комисия“, която се предвижда да бъде създадена с новия закон, ще провежда процедурата по установяване на несъответствие в имущественото състояние на лицата заемачи висши публични длъжности, придобиване на имущество и съответно разпореждане с него. Още повече, че в проекта на закон за запазени и съответните взаимовръзки при констатирано несъответствие с Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. В тази именно част на законопроекта е добре да се помисли за това какви други цели си поставя законодателя, които да бъдат по – ясно формулирани.

3. Обхват на борбата с корупцията, съгласно новата нормативна уредба

Може да се помисли върху това дали този нов Закон за противодействие на корупцията да се прилага само по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности. Или борбата с корупцията да обхваща всички нива. Действащият в момента Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество е посочено, че законът се отнася за лицата, заемащи висши публични длъжности, но съществува параграф 2, който обвързва прилагането на глави пета, осма и петнадесета, които се прилагат съответно за:

1. служителите в администрацията на президента, в администрацията на органите на законодателната и съдебната власт, на Висшия съдебен съвет, на Инспектората към Висшия съдебен съвет и на Националния институт на правосъдието, в администрацията на органите на изпълнителната власт, в това число на териториалните звена, служителите в местната администрация, служителите в администрацията на органи, създадени със закон, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности;

2. представителите на държавата или на общините в органите на управление или контрол на търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала или на юридически лица с нестопанска цел, когато не попадат в обхвата на чл. 6, ал. 1;

3. управителите и членовете на органите на управление или контрол на общински или държавни предприятия и ръководителите на техните териториални поделения, както и на други юридически лица, които са бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, когато не попадат в обхвата на чл. 6, ал. 1;

4. членовете на политическите кабинети извън посочените в чл. 6, ал. 1, съветниците и експертите към политическите кабинети;

5. кметовете на кметства, кметските наместници и секретарите на общините;

6. нотариусите, съдиите по вписванията и държавните и частните съдебни изпълнители.

За тези лица има отделна процедура разписана основно в ЗПКОНПИ, като същите се допълват в съответните вътрешни правила, които горепосочените групи следва да приемат. Въпрос на обсъждане

е какъв е бил ефектът от това всички горепосочени лица, някои от които държавни служители и са длъжни да подават декларации с идентично съдържание, каквото задължение имат и лицата, заемащи висши публични длъжности и какви са били правните последици. Дали е правен анализ за броя на лицата, които подават декларациите по чл. 35, ал. 1 в сроковете по чл. 36, ал. 1 и по чл. 38, ал. 1, т. 1 и 2 пред органа по избора или назначаването, както и кметовете на кметства, които подават декларации пред постоянна комисия на съответния общински съвет?! Има ли и какъв е броят на проведените обучения от страна на КПКОНПИ в тази насока на закона?! Какъв е броят на извършените проверки на декларациите, както и производствата по установяване на конфликт на интереси от съответните инспекторати или от комисии от служители, изрично овластени от органа по избора или назначаването да осъществяват и тези функции, както и броя на проверките за кметовете на кметства – от постоянната комисия на съответните общински съвети.

Също така е необходим анализ и на създадената в съответните структурни звена организация и ред за извършване на проверката на декларациите, както и за установяване на конфликт на интереси, тоест дали навсякъде функционират съобразно нормативната база в страната. Освен това би представлявало интерес какъв е броят на проверките на лицата по параграф 2 на декларациите с установено несъответствие в размер на не по-малко от 5000 лв. и какъв е броят на извършените сезирания от страна на органът по избора или назначаването към Националната агенция за приходите за предприемане на действия по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Освен сезирането за пълната картина и необходимостта от съществуването на такива разпоредби е важно да бъде отчетен и резултатът от проверките на НАП. Тоест имаме ли реални действия по установяване на средства, които са резултат от незаконна дейност и какъв е техният размер през периода на съществуването на КПКОНПИ.

В съществуващото законодателство, според ЗПКОНПИ, установяването на конфликт на интереси се извършва от органа по избора или назначаването, като с акта за установяване на конфликт на интереси се налага и административното наказание, а за кметовете на кметства – от постоянна комисия на съответния общински съвет.

Интерес би представлявал и броя на актовете за установяване на административни нарушения, съставени от органа по избора или назначаването или от определени от него длъжностни лица, а за кметовете на кметства – от председателя на постоянната комисия на съответния общински съвет. Също така и размера на влезлите в сила наказателните постановления, които следва да се издават от органа по избора или назначаването или от определени от него длъжностни лица, а за кметовете на кметства – от кмета на общината. Ако е възможно тези действия да бъдат определени като превенция, интерес за обществото представлява и това дали органът по избора или назначаването в процеса на проверката на декларациите или в производството за установяване на конфликт на интереси са установили данни за извършено престъпление и има ли извършени уведомления към компетентните органи за предприемане на действия по наказателно преследване. Както и обратна информация за резултата от тях.

Всички тези въпроси не са плод на излишна риторика, а биха били основа за един бъдещ задълбочен анализ относно необходимостта от съществуването на тези процедура по отношение на лицата, извън кръга на тези заемачи висши публични длъжности и регламентирането ѝ в преходните и заключителни разпоредби в действащото законодателство. В тази връзка комплексният подход би могъл да бъде подходяща основа на борбата с корупцията на различни нива в държавата. За да бъде отчетено това, следва да се изясни дали са подходящи подобен тип процедури, спазват ли се или същите следва да бъдат изведени като отделна процедура на друго място в законодателството със съответните взаимовръзки.

4. Определение на понятието за корупция

Продължавайки анализа на приетия на първо четене Закон за противодействие на корупцията в сравнение с действащия ЗПКОНПИ, ясно се вижда, че е запазено определението за корупция, което беше един първи опит за такова в законодателството на страната ни. Единственият недостатък на това определение, че същото е със стеснено приложно поле и се отнася само за лицата, заемачи висши публични длъжности. Това не го прави по – добро или по – лошо в сравнение с останалите определения, но поставя за пореден път въпросът за това дали

законът ще бъде прилаган за лицата, заемащи висши публични длъжности или същият би могъл да бъде стожер на борбата срещу корупцията на всички нива. Още повече, че в проекта на Закон за противодействие на корупцията са възприети всички съществуващи в настоящото законодателство способности/начини като същият е допълнен с разследване по реда на наказателно-процесуален кодекс (НПК). Не е посочена възможността за противодействие на корупцията чрез проверка, анализ и оценка на имущественото състояние на проверяваното лице, което според автора не е удачно/законодателен пропуск/, тъй като въпреки отделянето на Комисия за отнемане на противозаконно придобито имущество, съществува възможността да се извършва финансов анализ на състоянието на проверяваното лице. Въпреки този пропуск, са запазени възможностите за съответните взаимовръзки между нововъзникналите вече две нови Комисии и то именно на основата на финансовия анализ.

Принципите са изцяло повторени от тези, посочени в действащия ЗПКОНПИ. Въведено е допълнително да бъдат спазвани принципите в НПК, при провеждане на разследването, но това е изцяло излишно, тъй като в чл. 4, ал. 1 т. 1 е посочено, че ще се спазват принципите на „законност, прозрачност, независимост, обективност и безпристрастност“.

5. Обхват на новото антикорупционно законодателство и състав на комисията

В предложеното ново законодателство е запазен и кръгът на лицата, които се определят от разпоредбите като заемащи висши публични личности, въпреки че е възможно да бъдат допълнени с някои категории, а други да бъдат изключени. Причината за това е, че информацията която се предоставя пред обществеността за тези конкретни категории лица е излишна и същите могат да отпаднат, но всичко може да се случи само на основата на обосноваван и завършен анализ.

Прави впечатление също така, че съставът на комисията е запазен – петчленен:

Председател, заместник-председател и трима други членове. Както и изискванията за заемането на съответните длъжности:

- За председател на Комисията се избира български гражданин с високи професионални и нравствени качества, който има висше юридическо образование и най-малко 10 години юридически стаж.

- За заместник-председател на Комисията се избира български гражданин с високи професионални и нравствени качества, който има висше юридическо или икономическо образование, с образователно-квалификационна степен „магистър“ и най-малко 5 години стаж по специалността.

- За членове на Комисията се избират български граждани с високи професионални и нравствени качества, които имат висше образование, с образователно-квалификационна степен "магистър" и най-малко 5 години професионален стаж.

Комисията продължава да бъде независим специализиран постоянно действащ държавен орган, юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Бюджетът на Комисията се съставя, изпълнява и отчита по реда на Закона за публичните финанси. Мандатът също остава шест годишен. Процедурата за избор е почти запазена. В настоящия закон Председателят на Комисията се избира от Народното събрание по предложение на народните представители, а заместник-председателят и членовете на Комисията се избират от Народното събрание по предложение на председателя на Комисията. В законопроекта се предвижда Председателят, заместник-председателят и членовете на Комисията да се предлагат от народни представители. Освен това има въведен лимит за заемането на тези позиции, до два мандата.

Дадена е възможност от страна на Висшия адвокатски съвет, освен на юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации не по-късно от 7 дни преди изслушването да могат да представят на комисията становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставяни. Тоест създава се една по широка възможност за своеобразна проверка на кандидатите, чрез задаването на въпроси и от страна на адвокатурата в страната.

Освен този момент съществува и друг, който също е нововъведение, а именно разпоредбата свързана с приемането на правилника за устройството и дейността на Комисията и на нейната администрация. Правилникът се приема от Комисията и се обнародва в "Държавен вестник", но се съгласува предварително с Министерски съвет. Това следва

да бъде внимателно анализирано. Необходимо ли е да има вмешателство от страна на Министерски съвет по отношение на приемането на правилника за устройството и дейността на Комисията и на нейната администрация, както и всяко следващо изменение, ако се налага такова. Може би не е достатъчно ясно. Кога се съгласува и какво точно включва този процес. Министерски съвет ще има възможността да връща този правилник!? Ще бъде ли доразвита тази съгласувателна процедура в самия правилник и по – важното е дали изобщо има необходимостта от такъв вид процедури. Изключително дискуссионен въпрос, който разбира се следва да бъде изследван.

6. Проверки за почтеност в антикорупционното законодателство

Нов момент при извършването на проверки за почтеността е извършването им не само на служителите на новата комисия, но и на членовете на същата. Проверките за почтеност се осъществяват по правила, приети от Комисията за борба с корупцията и конфликта на интереси в парламента. Това е интересен законодателен подход, но в случая липсва информация за това как ще се развива процесът и има ли възможност, и създават ли се предпоставки за това такъв тип проверки да имат друга цел. Освен това какъв ще бъде ефектът от непреминаването на тази проверка за почтеност, какъв правен ефект може да произведе?! В хипотезата на чл. 10 на законопроекта за прекратяване предсрочно на правомощията липсва основание – непреминаване на проверка за почтеност. В хипотезата обаче на служител на комисията, това предполага прекратяване на правоотношението. Създава се правна регламентация, която има добър замисъл, но липсва възможността за целеполагане и целестигане. Правилата за проверка на почтеността за разследващите инспектори на Комисията следва да бъдат приети от Комисията, но съгласувани от Комисията за борба с корупцията и конфликта на интереси в Народното събрание. В законопроекта е посочено, че следва да е изминала поне една година от последната периодична проверка, тоест не е задължително и същите не са ежегодни. Запазена е хипотезата правилата да се публикуват на **интернет страницата** на Комисията за противодействие на корупцията. Освен това е предвидено само разследващите инспектори и служителите на ръководни позиции да

бъдат подлагани на периодични и инцидентни проверки. За всички останали служители това не е изрично регламентирано.

7. Правила при правоотношенията със служителите в новия антикорупционен орган

В проекта на Закона за противодействие на корупцията се е запазила съществуващата уредба, която препраща към Закона за ДАНС. За разлика от сега действащия ЗПКОНПИ, обаче тези разпоредби касаят само служителите от дирекция Противодействие на корупцията, а за другите се прилагат разпоредбите на Закона за държавния служител и Кодекса на труда. Следва да се помисли по отношение на това дали е удачно да има препратки към закона за ДАНС от една страна, като принципен въпрос или да се уредят специфичните правоотношения в самия закон, и от друга страна дали за всички държавни служители следва препратката да е към закона ДАНС, тъй като реално в проекта на закона са отделени само служители, които се занимават с работата по отнемане на незаконно придобито имущество. Всички останали дейности, извършвани от служителите са запазени и по мое мнение те не предполагат специфични правоотношения и препратки към ЗДАНС.

8. Нови правила при отчетността на антикорупционния орган. Взаимодействие с други държавни органи

В законопроекта на Закона за противодействие на корупцията е предвидено контролът на Комисията да се осъществява от Народното събрание. Освен това е изрично посочено, че членовете на Комисията са длъжни при покана да се явят в Народното събрание и да предоставят исканата информация пред народните представители.

Комисията продължава да се отчита ежегодно до 31 март за работата си от предходната година, както досега, като представя в Народното събрание доклад за дейността си, но новия момент е свързан с задължението за предоставяне на тримесечни доклади пред постоянната комисия в Народното събрание, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси, което е иновативно и необходимо с оглед важността и функциите на Комисията за противодействие на корупцията.

В предложеното ново законодателство е запазена и главата/разпоредбите/, съществуваща в ЗПКОНПИ, свързана с взаимодействие с

други държавни органи и международно сътрудничество. Изрично е посочено, че следва да съществува инструкция за взаимодействие с новосъздадената Комисия за отнемане на противозаконно придобитото имущество, Прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, органите на Държавна агенция "Национална сигурност", органите по приходите, органите на Агенция "Митници", Главният инспекторат на Министерския съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията, които да си взаимодействат съобразно предоставената им компетентност. Интересен факт е поредното законодателно решение инструкцията между тези институции да се съгласува с постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси. Липсва обаче процедура, която да описва начина на съгласуване, както и правният ефект от отказа на токова съгласуване.

Функциите на разследващите инспектори в представения законопроект са подробно разписани, но с оглед спецификата на работата на служителите в Комисията за противодействие на корупцията следва да бъдат и юридически уредени взаимоотношенията, чрез индивидуални инструкции за взаимодействие с Държавна агенция "Технически операции", Държавна агенция "Разузнаване" и Служба "Военна полиция".

9. Заключение

В заключение така приетия на първо четене Закона за противодействие на корупцията, следва да бъде детайлно изследван, анализиран и съответно допълнен, за да произведе желаните правни последици в обществото. Не на последно място новата нормативна уредба следва да бъде съобразена/синхронизирана и с приетия от Народното събрание на Република България Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, който ще влезе в сила на 04.05.2023г.

Използвана литература:

1. Кашукеева-Нушева, В., Христова-Вълчева, К. и Славов, К. (2018). Противодействие на корупцията – 2018: обществени очаквания и постигнати резултати. София: Фондация Фридрих Еберт и Асоциация „Прозрачност без граници“.

2. Отворено общество. (2021). Бедността, корупцията и лошото управление са най-важните проблеми пред България. Резултати от национално представително изследване на общественото мнение, проведено от агенция „Алфа Рисърч“ в периода 6-23 октомври 2021, достъпно на: <https://osis.bg/?p=3971>.

3. Петрунов, Г. (2019). Развитие на антикорупционно образование в българските висши училища. Стратегии на образователната и научната политика, 27(6): 567-578.

4. Стоянов, А. (2018). Корупцията в частния сектор в България. София: ЦИД.

5. World Bank. (2018). Combating Corruption. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>.

6. Наказателно-процесуален кодекс (НПК).

7. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Рецензент: гл. ас. д-р Калин Боянов

МАРКЕТИНГ, ОСНОВАН НА ДОКАЗАТЕЛСТВА – СИТУАЦИОНЕН АНАЛИЗ НА НЕДОСТИГА НА ЛЕКАРСТВА КАТО КРИЗА В ПУБЛИЧНОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

д-р Боряна Маринкова

e-mail: b.marinkova@unwe.bg

***Резюме:** Кризите в публичното здравеопазване вълнуват научните среди от десетилетия поради високата степен на засягане на големи популации и тежките последици за икономиката и публичната сфера. Те биха могли да повлияят на всяка една национална политика, да зас-traшат националната сигурност, да бъдат пречка в развитието и поддържането на икономическите взаимоотношения, а в индивидуален план – могат да имат изключително тежки последици за опазването на живота и качеството му за всеки един гражданин. Предвид факта, че доставчиците на услуги и продукти в сектор здравеопазване в преобладаващ процент са частни субекти, регулирани от публичната власт, търсенето на решения от обхвата на Маркетинга като наука и практика цели да изследва и предложи на органите на публичната администрация гъвкави и ефективни практики и политики. Акцентът е поставен върху маркетингът основан на доказателства по отношение на един от наболелите проблеми на публичното здравеопазване – недостигът на лекарства, където чрез ситуационен анализ се извежда потребителския профил на недостига, за което авторът е извършил собствено изследване. Изследвани и анализирани са профилите на недостига от гледна точка гледната точка на регулаторите, търговците на едро и търговците на дребно.*

***Ключови думи:** маркетинг, публично здравеопазване, управление на кризи, недостиг на лекарства*

***JEL:** H83, M31, I18*

EVIDENCE-BASED MARKETING – SITUATIONAL ANALYSIS OF DRUG SHORTAGES AS A PUBLIC HEALTH CRISIS

Boryana Vasileva Marinkova, PhD

***Abstract:** Public health crises have excited the scientific community for decades because of the high degree of impact on large populations and the severe consequences for the economy and the public sphere. They could influence any national policy, threaten national security, be an obstacle in the development and maintenance of economic relationships, and on an individual level – they could have extremely serious consequences for the protection of life and its quality for every single citizen. Given the fact that providers of services and products in the healthcare sector are predominantly private entities regulated by the public authority, the search for solutions from the scope of Marketing as a science and practice aims to explore and offer public administration bodies flexible and effective practices and policies. Emphasis is placed on one of the evidence-based marketing regarding one of the hot problems of public healthcare – a situational analysis the shortage of drugs, bringing out the user profile of the shortage, for which the author has carried out his own research. A variety of marketing methods are explored and analysed, the proprietary research is supplemented by aggregated data on shortages from the perspective of regulators, wholesalers and retailers.*

***Key words:** marketing, public health, crisis management, drug shortage
JEL: H83, M31, I18*

Въведение

Кризите в публичното здравеопазване вълнуват научните среди от десетилетия поради високата степен на засягане на големи популации и тежките последици за икономиката и публичната сфера. Последните три години преминаха под знака на глобална пандемия – изпитание за системата на публичното здравеопазване във всяка една държава по света, милиони жертви и многократно повече инвалидизирани и тежко преболедували пациенти, гигантски щети върху всички сфери на стопанския живот и сериозни психологически последици за съвременното

общество. Един от приоритетите на публичното здравеопазване е достъпът до терапия, а пандемията засегна и него. Породи се всеобхватен недостиг на лекарствени продукти, който остави сериозен отпечатък върху опитите за контрол на пандемията и доверието в системата за публично здравеопазване. Предвид факта, че участниците в процеса на лекарствоснабдяване в преобладаващ процент са частни субекти, регулирани от публичната власт, в този труд ще търсим маркетинговите решения при управление на кризата в публичното здравеопазване, породена от недостиг на лекарствени продукти.

Акцентът е поставен върху един от наболелите проблеми на публичното здравеопазване, който също придоби глобални въздействия върху обществото по време на пандемията, а именно – недостигът на лекарства⁹⁸. Той е разглеждан в сравнителен план, като се интерпретират данните преди и по време на разпространението на коронавируса, за което авторът е извършил собствено изследване.

Обхватът на феномена „недостиг на лекарства“ по данни за България, Европейското икономическо пространство и Съединените американски щати са обезпокоителни. Според извършеното от автора проучване сред потребители у нас в периода 9 юни 2018 – 13 януари 2022 са анализирани 1447 сигнала за липсващи лекарства, като близо 70% от тях не могат да бъдат разрешени без промени в регулацията на публичното здравеопазване и без активни интервенции в маркетинговия микс на фармацевтичните компании. Данните от последното проучване сред магистър-фармацевтите в Европа, публикувано през януари 2022 година, сочи, че 60% от случаите на недостиг биха били разрешени чрез подобрена дистрибуция, а проучване сред регулаторните агенции в Европа, извършено от паневропейските търговци на едро с лекарства очертава като водеща причина за недостига на лекарства характеристики от производствения спектър, разрешими чрез здравни политики, регулации и маркетингови подходи. Въз основа на тези три перспективи на ситуационния анализ на профилите на недостига на лекарства са изградени препоръки за маркетинг, основан на доказателствата, по отношение на мерките и политиките, които биха били ефективни за преодоляването на обсъжданата криза на публичното здравеопазване.

⁹⁸ Gray A, (2012). Manasse HR: Shortage of medicines: a complex global challenge. Bull World Health Organ, 90:154A–154A.

1. Приложение на маркетинга в здравеопазването за управление на кризи в публичното здравеопазване

Социалният маркетинг, към който спада и здравният маркетинг, е дефиниран за първи път от Котлър и Залтман (1971)⁹⁹ като „проектиране, изпълнение и контрол на програми, изчислени да повлияят на приемливостта на социалните идеи и включващи съображения за продукти, планиране, ценообразуване, комуникации и пазарни проучвания“. Те дават на социалния маркетинг задачата да прилага принципите и инструментите на маркетинга за постигане на социално желани цели – ползи за обществото като цяло. Приемането на маркетингови принципи и инструменти в сектора на здравеопазването е установено в развития свят, като първите примери за използване на здравен маркетинг са кампаниите в англоговорящия свят за контрол на тютюнопушенето, започнали през 70-те години на 20 век¹⁰⁰.

Маркетингът е добре известен като мощен инструмент, който влияе на потребителите и тяхното поведение. За съжаление, креативните маркетингови подходи обикновено не се използват в областта на публичното здравеопазване. Има много последици от липсата на ефективен маркетинг в публичното здравеопазване и подобрените интегрирани маркетингови комуникации в днешната медийна среда са част от решението на кризите в сектора¹⁰¹.

Маркетингът се основава на редица научни дисциплини, чиято цел е разработване, планиране и изпълнение на маркетингови дейности, но преди всичко психология (нагласи, ценности на потребителите); комуникация (обучаваща, насърчаваща, убеждаваща, кризисна); икономика (ценова еластичност); и социология (статистически оценки на поведение на групи и организации; динамични редове в последователни периоди за сравнителни скали). Здравният маркетинг като аспект на социалния маркетинг го разширява с дисциплини и концепции, които са свързани с благосъстоянието на общността като промоция на здравето,

⁹⁹ Kotler, P. and Zaltman, G. (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35, 8-12. <http://dx.doi.org/10.2307/1249783>

¹⁰⁰ Donovan, R.J. & Henley, N. (2010). *Social Marketing: An International Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁰¹ Royne, M, Levy, M. (2011), Marketing for Public Health: We Need an App for That, *Journal of Consumer Affairs*, 10.1111/j.1745-6606.2010.01189.x

социална политика, национално благосъстояние, екология, медицина, фармация и др.¹⁰²

Приложението на маркетингов подход в публичното здравеопазване, който ще изследваме с оглед потенциала му за преодоляване на кризи в сектора, се основава на доказателства – на задълбочен ситуационен анализ и установени поведенчески модели и профили на заинтересованите страни и аудиторията. Добре мотивираният маркетингов подход в публичното здравеопазване стимулира обществеността да реагира, а публичната власт да подбере адекватни средства за интервенция.

Интегрирането на маркетинга като парадигмата в публичното здравеопазване представлява широка платформа за търсене на оптимални начини за преодоляване на кризите в публичното здравеопазване, за постигане на желаните резултати от обществото във всяка област със специално отношение към целите за здраве, предвидимост и благополучие.

2. Ситуационен анализ на недостига на лекарства като криза в публичното здравеопазване

Един от основополагащите маркетингови методи е ситуационният анализ, чийто инструментариум се окомплектова от различни видове и типове маркетингови изследвания. Те са кардинално важни за изясняване на проблема и изготвяне на стратегически микс от маркетингови методи за поведение преди, по време и след криза. Описаните в Глава втора предизвикателства, които носят риск да се превърнат в криза за публичното здравеопазване включват намаляване на покупателната способност на пациентите, тенденции на изкривявания в лекарствената употреба, презапасяване и дерегистрация на продукти поради тежка ценова регулация.

Гореизброените представляват сериозен рисков фактор за генериране на недостиг на лекарствени продукти у нас. Той сам по себе си е криза за публичното здравеопазване и именно в този контекст ще бъде изследвана способността на маркетинговите методи да послужат за ефективно управление на кризите в публичното здравеопазване.

¹⁰² Cheng, H, Kotler, P. & Lee, N.R. (2010), *Social Marketing in Public Health: Global Trends and Success Stories*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA.

Данни на Европейската агенция по лекарствата за недостига в ЕС сочат, че основни причини за генериране на недостиг на лекарства са проблемите с производството и процесът на дерегистриране по икономически причини¹⁰³. В страните с по-ниски цени на лекарствените продукти и малките пазари преустановените доставки и изтеглянето от пазара са основни причини за недостиг. На това се дължи липсата на лекарства в проценти по държави, както следва – в Австрия – 25%, Хърватия – 48%, Унгария – 63%, Италия – 37% и Румъния – 68%. За България няма подобни данни, но според докладите на Изпълнителната агенция по лекарствата от 2014 до 2020 г. по желание на притежателите на разрешения за употреба са прекратени над 2000 разрешения за употреба на лекарствени продукти, като нито едно от тях не е свързано с лекарствената безопасност¹⁰⁴.

За целите на борбата си с недостига на лекарства Администрацията по храните и лекарствата (FDA) на САЩ публикува доклад в края на 2019 година, който е в отговор на официална нота на американския сенат да се проучи проблема. FDA идентифицира три основни причини за недостига на лекарства, като всички те могат да бъдат адресирани с инструментите на маркетинга, тъй като са проблеми на пазара и пазарната среда¹⁰⁵:

- Липса на стимули за производство на по-малко печеливши лекарства. Когато пазарните условия ограничават рентабилността на производителите, те намаляват мотивацията им да поддържа на пазара по-стари лекарства, отпускани по лекарско предписание, да инвестира в качество на производството и допълнителен капацитет. Най-вече производителите на по-стари генерични лекарства се сблъскват с интензивна ценова конкуренция, несигурни приходи и високи изисквания за инвестиции. Настоящите практики на реимбурсно договаряне допринасят за феномена на „копаене на дъното“ в ценообразуването. Пазарът не насърчава производителите за внедряване на съвременни системи за управление на качеството. Всички производители трябва да отговарят на регулаторните изисквания за

¹⁰³ https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/reflection-paper-medicinal-product-supply-shortages-caused-manufacturing/good-manufacturing-practice-compliance-problems_en.pdf

¹⁰⁴ <https://www.bda.bg/bg/78-about-bda/359-annual-reports-bda>

¹⁰⁵ <https://www.fda.gov/media/131130/download>

спазване на текущите добри производствени практики (ДПП). Управлението на качеството обаче започва с ДПП, като се надгражда с фокус върху ефективността и пациента, като използва технология, статистически контрол на процесите и дейностите по планиране, за да се осигури надеждна доставка на произведените лекарства. Производителите на лекарства не биват поощрявани с ценови премии за стриктно управление на качеството, резервни производствени възможности или планове за управление на риска, нито налага санкции за производителите, които не успяват да инвестират в модернизация на производственото оборудване и съоръжения, за да осигурят надеждна доставка.

- Логистични и регулаторни предизвикателства затрудняват възстановяването на пазара след прекъсване на доставките. През последните две десетилетия компаниите разгърнаха голямо производство в чужбина и увеличиха използването на производители-подизпълнители. Въпреки че типичните пазари биха отговорили на недостиг чрез увеличаване на производството, логистичните и регулаторните предизвикателства като например одобрение от много различни национални регулаторни органи и/или да намерят нов източник на активни съставки (API).

През последните 3 години щателно са изследвани причините за недостига и повишеното потребление на лекарствени продукти под сянката на пандемията и причинения от нея натиск върху веригата на лекарствоснабдяване. Причините за недостига включват проблеми с предлагането, проблеми с търсенето и регулаторни въпроси и оказват влияние върху всички останали сфери на живота и бизнеса. Преглед на актуалната научна литература показва, че нарушенията на доставките на лекарства се дължат на производствени проблеми, липса на суровини, логистични и бизнес предпоставки. Те подчертават, че проблемите с търсенето включват свръхпотребление, сезонно търсене и непредсказуемо търсене на лекарства. По отношение на регулаторните казуси същественият фактор е липсата на единна дефиниция за недостиг на лекарства. Поради комплексния и многопластов характер на феномена недостиг на лекарства в света съществуват над 25 дефиниции. Възприетата от Европейската агенция по лекарствата е “недостиг на лекарствени продукти за хуманна или ветеринарна употреба се наблюдава тогава, когато на национално ниво снабдяването не отговаря на

търсенето“. У със ЗЛПХМ е възприета по-консервативната дефиниция, която е стеснена до лекарствените продукти, включени в Позитивния лекарствен списък или лекарствата, които Националната здравноосигурителна каса частично или напълно заплаща. За тях недостиг се регистрира, когато се „установи, че наличните на територията на Република България количества от съответния лекарствен продукт са малко от 65 на сто от необходимите количества за задоволяване на здравните потребности на населението за период от един месец, изчислени въз основа на средно месечното потребление на съответния лекарствен продукт за предходните 6 месеца, считано от деня на извършване на анализа“.

Пандемията от COVID-19 потвърди значимостта на феномена недостиг на лекарствени продукти, пише авторът в своя медийна публикация за вестник Капитал в края на 2021 и акцентира, че не са предприети всички разрешени от закона подходи за разрешаване на кризата, както и че се negliжират усилията на бизнеса, който би могъл успешно да приложи маркетингови методи в справянето с кризата¹⁰⁶.

3. Анализ на причините и извличане на качествени и количествени параметри на недостига на лекарства по цялата верига на доставки

Събирането на информация чрез маркетингови проучвания от потребителите и заинтересованите страни трябва да бъде основна грижа на всяка организация, пишат още в ранните години на здравния маркетинг Флекснер и Берковиц в своя труд от 1979, посветен на маркетинговите проучвания в здравеопазването – *Marketing research in health services planning: a model. Public health reports*¹⁰⁷. Те подчертават, че в маркетинговия подход към планирането чрез маркетингови проучвания се дефинират проблемите и се разработват модели на управление

¹⁰⁶ https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/zdraveopazvane/2021/12/23/4284805_godini_nared_ne_se_predpriema_promiana_s_koiato_da_se/

¹⁰⁷ Flexner, W. A. & Berkowitz, E. N. (1979). *Marketing research in health services planning: a model. Public health reports* (Washington, D.C. : 1974), 94(6), 503–513.

в последователност и ориентирани към заинтересованите страни. Изследванията в маркетинга са практическият инструмент за управление, който трябва да се използва за предоставяне на решения на специфични управленски проблеми, заявява четири години по-късно Люис от Масачузетския университет в САЩ в своята разработка *Getting the most from marketing research, part 2: theoretical and practical considerations in research design*¹⁰⁸. През 1997 година Андерсън в статията си *Challenges for the science and practice of social marketing*¹⁰⁹ дори нарича маркетингът в социалната сфера с целия си инструментариум, сред който и маркетинговите изследвания, единственият нов подход за устойчива промяна на поведението и ефективно управление на критични въпроси с висока публична, обществена и индивидуална чувствителност и значимост, каквото е здравеопазването.

3.1. Проучване на недостига от гледна точка на пациентите

За да оцени внимателно контекста на недостига в България авторът започва собствено проучване, което стартира през юни 2018 г. и продължава към момента в рамките на изпълнението на своите функции към Българската асоциация за развитие на паралелната търговия с лекарства. За създаването и поддържането на първата у нас онлайн платформа за сигнализиране на недостиг на лекарства авторът става носител на награда за иновации и добри практики в здравния сектор през 2019 г.

Интернет платформата за сигнали от крайните потребители е качена на интернет страницата на БАРПТЛ, която служи като пощенска кутия за липсващи лекарства от цялата страна, подпомогната от гореща телефонна линия. Целта е да се проучи потребителския аспект на недостига на лекарства, да се анализират индивидуалните сигнали, да бъдат групирани и въз основа на сходства между тях и да се търсят адекватни

¹⁰⁸ Lewis, R. C. (1983). *Getting the most from marketing research, part 2: theoretical and practical considerations in research design*, Massachusetts University, Amherst, Massachusetts, USA, Vol.24 No.4 pp.25-35

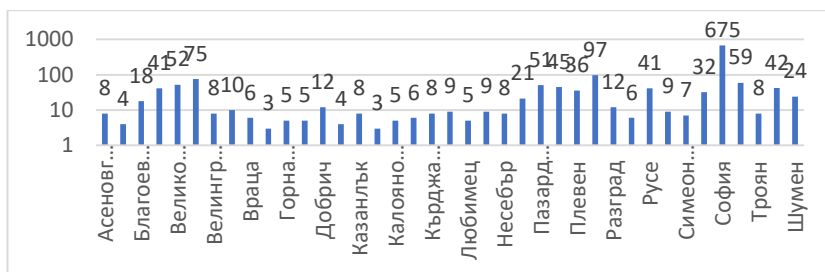
¹⁰⁹ Andreasen, A. R. (1997). *Challenges for the science and practice of social marketing*. In Goldberg, M. E, Fishbein, M, Middlestadt, S. E. (Eds.), *Social marketing, theoretical and practical perspectives* (pp. 3–19). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

маркетингови подходи за справяне с кризата в публичното здравеопазване – недостиг на лекарства – от индивидуално до общо потребителско ниво.

Чрез платформата се получава навременна информация за ситуации на недостиг на ниво пациент и населено място и заедно с останалите заинтересовани страни и партньори БАРПТЛ търси решение на проблемите на пациентите чрез навременно съдействие. Данните на потребителите не се записват на уебстраницата, а преди подаване организацията взема съгласие в изпълнение на изискванията на Делегирания регламент за защита на личните данни, чиито правила са подробно разписани на интернет страницата на БАРПТЛ в документите Общи правила и условия, Политика за поверителност и Политика за бисквитките.

Формата за подаване на сигнали е изработена така, че да бъде лесна за използване от потребителите. Тя не изисква подателите да попълват лични данни освен телефон за обратна връзка и населено място, в което е установен недостиг на конкретното лекарство. Средното време за обратна връзка е под 24 часа, а до разрешаването на сигналите средно е до 32 часа от подаването им.

Получени, обработени и анализирани са 1477 сигнала за периода 9 юни 2018 г. – 13 януари 2022 г. от 39 населени места от цялата страна. На фигура 1 е показано разпределението на сигналите по населени места. 49% от тях са от столицата, което се обяснява с високия процент население в София и изградените потребителски навици в търсенето на електронни решения на проблеми и въпроси от различен характер.



Фигура 1: Разпределението на сигналите по населени места
Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022

От 1477 сигнала 972 или 65,81% касаят различни лекарствени продукти, а 505 от сигналите дублират вече сигнализирани лекарствени продукти, което е показано в таблица 1.

Таблица 1: Брой сигнали и повтарящи се лекарствени продукти

Брой сигнали	1477	100%
Брой продукти	972	65,81%
Повтарящи се продукти в различни сигнали	505,00	34,19%

Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022

Най-много сигнали подават пациентите сами, без да се обръщат за съдействие към други хора или организации, 1026 души – 69,47%. Останалите малко над 30% са подпомогнати в търсенето си от лекуващия си лекар (55 сигнала, 3,72%), фармацевт (43, 2,91%), пациентска организация (177, 7,92%), представители на медиите, след като пациентите са се обърнали към журналисти за помощ или в търсене на публичност на проблема си (129, 8,73%) и Националната здравноосигурителна каса (9, 0,61%). В малко над 6% от всички сигнали те се подават от близки роднини поради напреднала възраст (52, 3,52%) на пациента или от родител, който търси лекарство за детето си (43 сигнала или 2,91%) – фигура 2.



Фигура 2: Разпределение на сигналите според подателите им

Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022

Разпределението на сигналите в абсолютна и относителна стойност според вида на сигнализирания фармацевтичен продукт за периода 09 юни 2018 г. – 13 януари 2022 г. на първо място показват, че платформата е правилно комуникирана и броят на несъответстващите сигнали е сравнително малък, а именно само 3 са сигналите за козметични и хомеопатични продукти, 82 или 5.55% са сигналите за хранителни добавки и то основно по време на пандемията поради превърналото се в национална „мода“ сензационно потребление на добавки без пряка връзка с лечението на инфекцията, а сигналите за медицински изделия са 27 или 1.83% от всички подадени сигнали за отчетния период. Данните са показани в таблица 2. Спецификата на вида продукти произтича от тяхната нормативна регламентация и съответните особености на производство, разрешителни режими и дистрибуция.

Таблица 2: Разпределение на сигналите в според вида на фармацевтичния продукт

Вид продукт	Брой	%
Лекарствен продукт	1 365	92,42
Хранителна добавка	82	5,55
Медицинско изделие	27	1,83
Друго – Козметика, Хомеопатия	3	0,20
Общо	1 477	100

Източник: Собствено изследване по задание на БАРИПТЛ, 2022 г.

Обобщените данни от платформата по критерия какъв е статусът на търсения лекарствен продукт на пазара – наличен или в недостиг, поради временно или трайно преустановяване на внос и продажби в България, представени в Таблица 3, показват, че сигнализираните лекарства може да липсват поради следните причини:

- временно преустановен внос основно по проблеми, свързани с нарушаване на производствения цикъл, което прави лекарството трудно за откриване в аптечната мрежа поради изчерпващи се неравномерно наличности – 298 сигнала или 20,18% от случаите на сигнализиране на лекарства в недостиг.

- дерегистрацията – процес за заличаване на регистрацията на лекарството у нас, което го превръща в напълно липсващо лекарство и в основна причина за т.нар. „аптечен туризъм“, при който българските

граждани са принудени да си го набавят от съседни и дори далечни страни – 313 или 21,19% от сигналите.

- трайно преустановен внос – 394 сигнала или 26,68% от всички сигнали.

- лекарството няма регистрация в България и не може да бъде разпространявано на територията на страната ни – 41 сигнала или 2,78% от случаите.

- други причини като търсене на болнични продукти в аптечната мрежа – 26 сигнала или 1,56%.

Таблица 3: Разпределение на сигналите според статуса на наличност на пазара и причина за недостиг на сигнализирания фармацевтичен продукт

Статус на наличност на пазара или причина за недостиг	Брой	%
Наличен в аптечната мрежа	408	27,62
Болничен продукт	23	1,56
Трайно преустановен внос или продажби	394	26,68
Временно преустановен внос	298	20,18
Дерегистрирани и спрени от внос продукти	313	21,19
Няма регистрация в България	41	2,78
Общо	1 477	100

Източник: Собствено изследване по задание на БАПППЛ, 2022 г.

Според статуса на патентна защита на лекарствените продукти, които са сигнализирани, 561 продукта или 37,98% се намират под патентна защита и нямат конкурентни продукти на пазара със същата активна съставка. 804 лекарства са с генеричен произход, което означава, че конкурентни фармацевтични производители могат да пускат на лекарствения пазар множество лекарствени продукти със същата активна съставка (54,43%). При 112 сигнала това деление е неприложимо, тъй като те касаят хранителни добавки, изделия и хомеопатия, при които няма подобно разграничение.

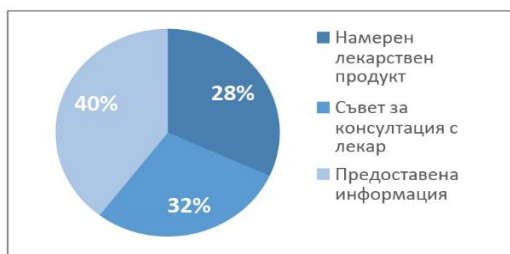
Към 13 януари 2022 г. въз основа на събрани и обработени 1477 сигнала от пациенти, лекари и фармацевти могат да бъдат направени следните общи констатации:

- 70% от сигналите за недостиг биха се решили чрез внос – лекарства с временно преустановен внос, лекарства обект на свръхпотребление, deregистрирани лекарства, неразрешени продукти, които се изписват в България.

- 29% от сигналите са за лекарствените продукти, които имат регистрация в България, като 90% тях са налични в аптечната мрежа.

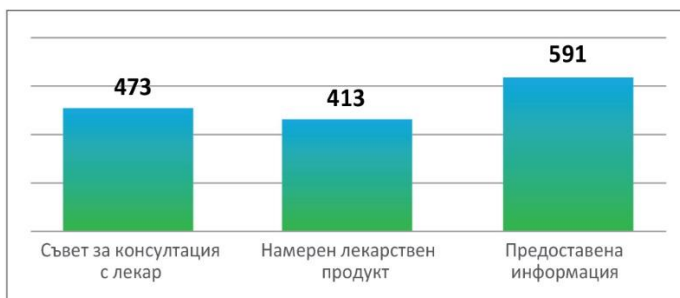
- 46% от сигналите идват от София, над 80% са от големите градове.

- 28% са хората, насочени към аптека в близост за получаване на лекарството си, а 72% получават информация за проблема и неговия генезис, за да се постигне информирано разбиране, че следва да се насочат към лекуващите ги лекари за консултиране поради преустановен внос или търсене на deregистрирани/нерегистрирани у нас продукти или при малко 1% от случаите поради търсене в аптеки на болнични лекарствени продукти. Данните са илюстрирани на фигури 3 и 4.



Фигура 3: Разпределение според решението за пациента

Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022 г.



Фигура 4: Разпределение според решението за пациента
Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022 г.

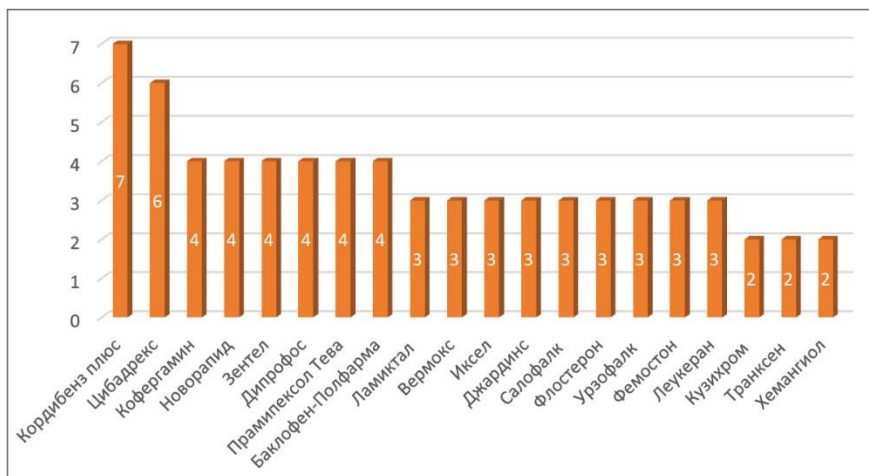
В таблица 4 е представен допълнителен срез на статуса на лекарствата според това дали са или не са обект на паралелен износ. Преимуществено сигнализираните лекарства не са обект на износ – 1199 от всички случаи или 82,86% сигнализираните продукти се отпускат и търгуват само на вътрешен пазар, а само 136 от лекарствата в недостиг или 9,40% от всички сигнали в различни периоди са обект на вътребобщностна доставка в други държави – членки на Европейското икономическо пространство. Както и до сега, коментираните 112 сигнала за хранителни добавки, медицински изделия, козметика, хомеопатия и др. се считат за неприложими към изследвания статус.

Таблица 4: Разпределение на сигналите според статуса им на международния им пазар: са или не са обект на износ, в т.ч. паралелен износ

Статус	Брой	%
Не е обект на износ	1199	82,86
Обект на износ	136	9,40
Неприложимо	112	7,74
Общо продукти	1 447	100

Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022 г.

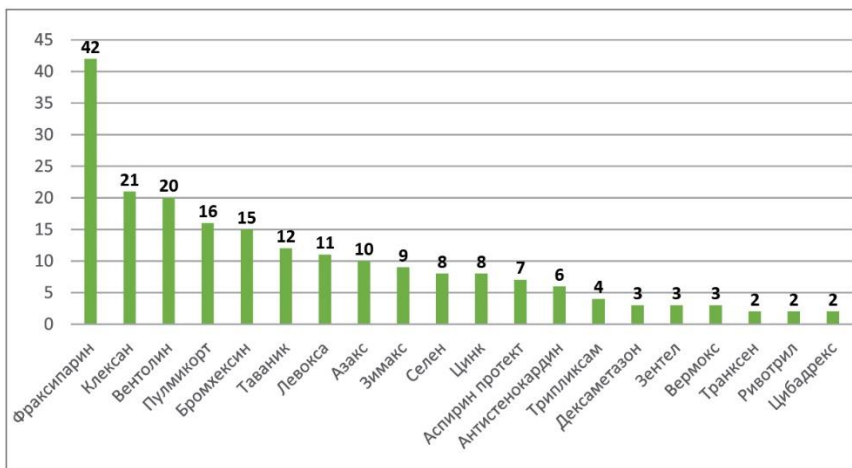
На фигури 6 и 7 са показани класации на най-често сигнализираните лекарствени продукти в два периода – преди пандемията в интервалите 9 юни 2008 г. – 12 март 2020 г., когато в България бе въведено извънредно положение и съответно 13 март 2020 г. – 13 януари 2022 г.



Фигура 5: Топ 20 на сигнализирани продукти фармацевтични продукти
Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022 г.

Прави впечатление, че в първия период са сигнализирани лекарства, които са дерегистрирани или в процес на дерегистрация, предимно генерични и масово изписвани лекарства с ниски цени. Във втория период, който обхваща пандемията, преобладаващите сигнали са за лекарства – обект на свръхпотребление в лечебни заведения и за амбулаторно лечение, които са свързани с актуалните в различните периоди протоколи за болнично или домашно лечение на коронавирусна болест.

Междинните резултати от това национално онлайн проучване показва, че в 70% от случаите решението на недостига се крие във вноса и бързите вътреобщностни доставки. Сигналите от пациентите касаят дерегистрирани лекарства, продукти с трайно или временно преустановен внос в България, лекарства обект на свръхпотребление в рамките на пандемията, за които не са осигурени достатъчни или отговарящи на повишеното търсене количества.



Фигура 6: Топ 20 на сигнализирани продукти фармацевтични продукти
Източник: Собствено изследване по задание на БАРПТЛ, 2022 г.

3.2. Проучване на недостига от гледна точка на магистър-фармацевтите

Действията на магистър-фармацевтите гарантират лекарствена употреба, насочена към постигане на максимална полза за пациентите, правилна употреба на лекарствени и други продукти и предотвратяване на нежеланите лекарствени реакции, инциденти и странични ефекти. Магистър-фармацевтите споделят отговорността за изхода и резултата от лечението заедно с другите медицински специалисти и пациентите. Тази рамка е зададена в Правилата за Добра фармацевтична практика, издадени от Министерство на здравеопазването през 2020 година¹¹⁰. Те са основна заинтересована страна по кризата в публичното здравеопазване, свързана с недостига на лекарства, тъй като, както бе подчертано в дефиницията за недостиг, ползвана в европейско проучване на недостига на лекарства от фармацевти – феноменът води до неблагоприятни последици и дори до прекъсване на назначено лечение на пациентите.

¹¹⁰ https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/01/10/pravila-za-dobra-farmaceutichna-praktika.pdf

У нас обединението на магистър-фармацевтите е Българският фармацевтичен съюз. Съсловната организация е създадена със закон през 2006 г. Българският фармацевтичен съюз представлява интересите на своите членове пред държавните институции, дава мнения, становища и препоръки, участва в изработването на нормативната уредба и осъществява контрол върху дейността на фармацевтите съгласно Етичния кодекс и правилата за добра фармацевтична практика.

Европейската организация на магистър-фармацевтите е PGEU. Основната цел на PGEU, както детайлно е посочено на интернет страницата им¹¹¹, е да насърчава приноса на магистър-фармацевтите от Общността към европейските здравни системи, обществото и отделните пациенти. Организацията поддържа редовни контакти с Европейската комисия (включително DG SANTE, DG GROW и DG CONNECT), Европейския парламент, Комитета на постоянните представители (COREPER) и Икономическия и социален комитет. PGEU е част от мрежа от над 10 европейски организации на здравни специалисти, чрез които Европейската агенция по лекарствата се ангажира със сектора на здравеопазването. PGEU е член и на EMVO. PGEU е международна асоциация с нестопанска цел (Association Internationale Sans But Lucratif, BE 0468 971 838) съгласно белгийското законодателство.

Фармацевтичната група на Европейския съюз е асоциацията, представляваща фармацевтите от Европейската общност. Членовете на PGEU са националните асоциации и професионални организации на фармацевти от общността в 32 европейски държави, включително държави – членки на ЕС, страни кандидатки за ЕС и страни от ЕИП. Редовните членове на PGEU са асоциации от държави – членки на ЕС, докато членовете-наблюдатели на PGEU са организации от европейски държави извън ЕС. От българска страна член на PGEU е БФС.

Всяка година PGEU провежда проучване сред своите членове, за да очертае въздействието на недостига на лекарства в цяла Европа от гледна точка на фармацевтите в общността. Резултатите от проучването на PGEU за недостиг на лекарства за 2021 г. обхващат отговорите от 27 европейски държави.

Сред основните констатации от проучването, което ще бъде представено с основни изводи по-долу, са:

¹¹¹ <https://www.pgeu.eu/>

- Продължава високата честота на недостиг на лекарства в повечето европейски страни, въпреки че повечето държави съобщават за първи път от години, че ситуацията не се е влошила в сравнение с предходната година.

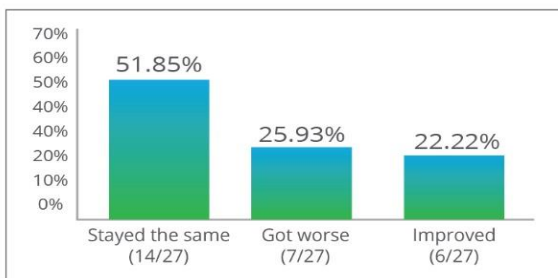
- Ежедневният недостиг на лекарства се отразява неблагоприятно върху пациентите и аптеките в цяла Европа.

- Потвърждава се наличието на празнина в необходимата информация, инструменти и правни решения, достъпни за фармацевтите от общността в много европейски страни за предоставяне на решения на пациентите в случай на недостиг.

Проучването е отворено за всички организации – членки на PGEU, и е проведено между 22 ноември 2021 г. – 14 януари 2022 г., като са участвали 27 членове на PGEU от следните държави: Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Косово, Латвия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Сърбия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Великобритания.

100% от отговорилите държави изпитват недостиг на лекарства през последните 12 месеца, какъвто са докладвали и в проучванията през 2020 и 2019 година.

На въпроса дали публичната криза с недостига се е влошила през 2021 респондентите отговарят, че според 7 от 27 недостигът се е обострил, според 14 няма промяна, а 6 отчитат подобрене – фигура 7. За сравнение през 2019 година недостигът спрямо 2018 г. се е влошил според 22 държави и е останал същият за 3. През 2020 г. 17 държави отчитат влошаване, а 8 отчитат липса на промяна.



Фигура 7: Статус на недостига на лекарства според магистър-фармацевтите в ЕС
Източник: PGEU Medicine Shortages Survey 2021

Според проучването най-осезаем е проблемът с лекарствата за сърдечно-съдовата система – недостиг се отчита в 85% от страните. На следващо място се нареждат лекарствата за нервната система – 78%, за респираторната – 74%, антибиотиците – 70%, за мускуло-скелетната система – 70%. Най-малък недостиг се отчита при ваксините – 44%. Всички лекарствени продукти, ваксини и изделия, за които е отчетен недостиг са изброени в низходящ ред и в относителна стойност според честотата на докладване на недостиг в таблица 5.

Таблица 5: Лекарства в недостиг по групи според приложението

Лекарствени средства за:	Отговорили държави (%)
Сърдечно-съдова система	85.19
Нервна система	77.78
Респираторна система	74.07
Антибиотици	70.37
Опорно-двигателна система	70.37
Полово-отделителна система и полови хормони	66.67
Антинеопластични и имунологични агенти	66.67
Системни хормонални препарати	62.96
Храносмилателна система	62.96
Кожа	62.96
Кръв и кръвообразуващи органи	59.26
Сензорни органи	55.56
Разни	48.15
Противопаразитни продукти	48.15
Ваксини	44.44

Източник: PGEU Източник: PGEU Medicine Shortages Survey 2021

Според магистър-фармацевтите в запитаните 27 държави в Европа недостигът на лекарства се отразява негативно на пациентите, като в 96% от случаите води до стрес и дискомфорт, в 66% до прекъсване на

лечението, а в 55% до по-малко ефективно лечение, в 3,70% е причина и за смърт – фигура 8.



Фигура 8: Неблагоприятен ефект за пациентите поради недостиг на лекарства
Източник: PGEU Medicine Shortages Survey 2021

96% от фармацевтите отчитат, че недостигът на лекарства води до загуба на време за търсене на лекарства, а също че намалява доверието на пациентите в тях – 77% и понижава удовлетворението от работа им – 66%. Всички неблагоприятни ефекти са показани в относителни стойности на фигура 9.



Фигура 9: Неблагоприятен ефект за фармацевтите поради недостиг на лекарства
Източник: PGEU Medicine Shortages Survey 2021

Решение на проблема с недостига на лекарства 92% от респондентите намират в генеричната субституция, която в България не е регламентирана в нормативната база, близо 60 на сто посочват като опция търсенето на лекарствения продукт от алтернативен източник, 52% смятат, че решението е възможно чрез внос на лекарството в недостиг

от друга държава, а същият процент респонденти смятат, че разрешаването на казуса би могло да бъде направено чрез приготвяне на лекарството в аптеката.

Според 41% от отговорилите лекарството може да бъде заменено друга със същата терапевтична сила, а според 17 на сто от респондентите отговорът на недостига се крие в терапевтичната замяна. Съгласно приложимото право у нас както генеричната замяна, така и последните две опции са неразрешени по закон. Решението във внос от друга държава се доближава до извода от потребителското проучване, проведено от автора и цитирано в предходния раздел.

Отговорите на респондентите за потенциални решения са представени графично и в относителни стойности на фигура 10.



Фигура 10: Възможни решения при недостиг на лекарства
Източник: PGEU Medicine Shortages Survey 2021

Данните от отговорите на магистър-фармацевтите сочат какви са възможностите за реакция при недостиг в точката на отпускане на лекарството – аптека или болница. Съгласно приложимото право у нас обаче както генеричната замяна, така и смяната на лекарство с друго с различна сила, както терапевтичната замяна са не са допустими съгласно приложимото право и действащото законодателство.

Решението, което те посочват като внос от друга държава се доближава до извода от потребителското проучване, проведено от автора и цитирано в предходния раздел.

3.3. Проучване на недостига от гледна точка на търговците на едро с лекарства

Търговията с лекарства е обособена в търговия на едро и търговия на дребно, което определя ролите и компетентностите на магистър-фармацевтите като представители на търговията на дребно и междинното звено при реализацията на лекарствата между производителите на лекарства и аптечната и болнична мрежа – дистрибуторите на лекарства или търговците на едро.

Проучването е извършено през 2019 година с помощта на националните регулатори и агенции за изследвания на пазара в 12 държави – членки на ЕС, които не включват България. Респондентите са търговци на едро от Австрия, Белгия, Хърватия, Чешка република, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Норвегия, Румъния и Испания. Във всяка една държава е проведено проучване сред търговците на едро с един основен въпрос – На какво се дължи недостига на лекарства във Вашата държава за текущата година? Ползвани са официални данни от регулаторните органи по държави също. Резултатите по-държави са представени в графиките по-долу.

Изследването е проведено от Европейската организация на търговците на едро с лекарства (GIRP)¹¹², която обединява търговците на едро с лекарства и дистрибуторите на здравни продукти и услуги в Европа. GIRP представлява националните асоциации на над 750 търговци на едро с лекарства, които обслужват 33 европейски държави, включително и големи паневропейски фармацевтични компании. В България тази организация се представлява от нейния член – сдружение Българска асоциация на търговците на едро с лекарства (БАТЕЛ), основана през 2010 година. Целта и на двете организации е да се борят за гарантиране на качеството и надеждността на веригата производител → търговец на едро → търговец на дребно / лечебно заведение → пациент.

Според проучването на търговците на едро в Австрия, които се опират на данни на BASG – Федерална служба за безопасност в здравеопазването¹¹³ недостигът на лекарства основно се дължи на производ-

¹¹² https://affordablemedicines.eu/wp-content/uploads/2020/01/Causes-of-supply-disruptions-across-Europe_GIRP-July-20192.pdf

¹¹³ <https://www.basg.gv.at/>

твени фактори, в 26,90% на изтегляне на партиди, в 25,15% на преустановени доставки от производителите и в 11,11% на проблеми с качеството на лекарствата – фигура 11.



Фигура 11: Причини за недостиг на лекарства в Австрия за 2019 г.

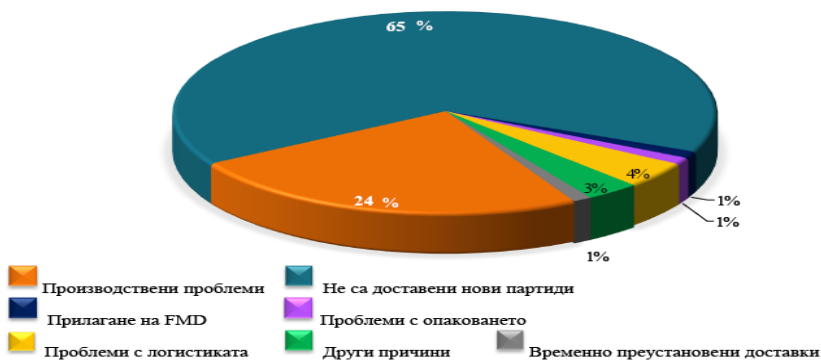
Източник: Федерална служба за безопасност в здравеопазването на Австрия, BASG, 2019 г.

В Белгия 65% от недостига е поради прекъсване на логистичния цикъл и липса на доставки на нови партиди от производителите, 24% се дължат на производствени проблеми и 4% са свързани с проблеми с логистиката на лекарствата, което отново показва превес на проблемите при производителите. Всички данни от проучването с данни на Федералната агенция по лекарствата и продуктите за здравеопазването на Белгия – AFMPS¹¹⁴ са посочени във фигура 12.

Данните от Агенцията за лекарствени продукти и медицински изделия на Хърватия – HALMED¹¹⁵ недостигът на лекарства в държавата 48,24% се дължи на преустановяване на продажбите и изтегляне от пазара на лекарствени продукти, същият процент се отнася и към производствени проблеми на производителите, а 2,01% са свързани с проблеми с качеството, което категорично отнася проблемите с наличностите към производителите. Всички данни от проучването са посочени на фигура 13.

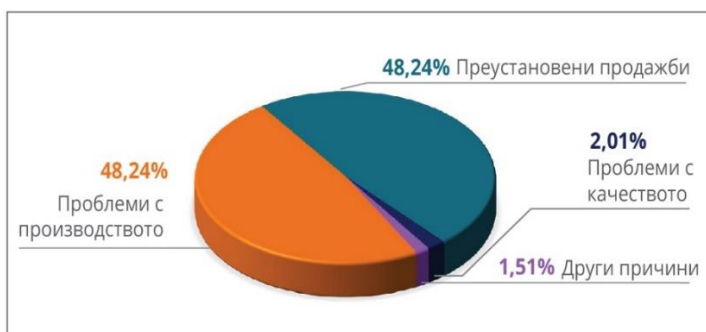
¹¹⁴ <https://www.afmps.be/fr>

¹¹⁵ <https://www.halmed.hr/>



Фигура 12: Причини за недостиг на лекарства в Белгия за 2019 г.

Източник: Федерална агенция по лекарствата и продуктите за здравеопазването на Белгия – AFMPS, 2019 г.



Фигура 13: Причини за недостиг на лекарства в Хърватия за 2019 г.

Източник: Агенцията за лекарствени продукти и медицински изделия на Хърватия – HALMED, 2019 г.

Държавният институт за контрол върху лекарствата в Чешката република – SUKL¹¹⁶, за 2019 отчита, че близо половината от ситуациите на недостиг в Чехия се дължат на проблеми с производството, следвани от 36 на сто от случаите, при които не могат да бъдат осъществени доставки от производителите, а в 11,35% недостигът се дължи на мар-

¹¹⁶ <https://www.sukl.eu/>

кетингови причини или недостатъчно подходящите условия за притежателите на разрешения за употреба да поддържат дадено лекарство на чешкия пазар – фигура 14.



Фигура 14: Причини за недостиг на лекарства в Чешката република за 2019 г.

Източник: Държавен институт за контрол върху лекарствата на Чешката република – SUKL, 2019 г.

Националната агенция на Франция за безопасност на лекарствата и продуктите за здравеопазването – ANSM¹¹⁷ към 2015 година, от когато са последните публично предоставени данни за причините за недостиг на лекарства сочат, че 44% са поради проблеми с производството, 18% се дължи на проблеми с доставките на суровини към производителите, а 17% – на проблеми с качеството на продукцията. Всички водещи причини се дължат на фактори, свързани с производството и са дадени във фигура 15.

¹¹⁷ <https://ansm.sante.fr/>



Фигура 15: Причини за недостиг на лекарства във Франция за 2015 г.

Източник: Национална агенция на Франция за безопасност на лекарствата и продуктите за здравеопазването ASNM, 2015 г.

В Германия над 75% от недостига се дължи на производствени проблеми, 6,80% на проблеми с качеството и 6,36% са предизвикани от повишено търсене – феномен, който се наблюдава за множество продукти по време на пандемията в целия свят. Всички данни от проучването с данни на Федералния институт за лекарства и медицински изделия на Германия – BFARM¹¹⁸ са посочени във фигура 16.

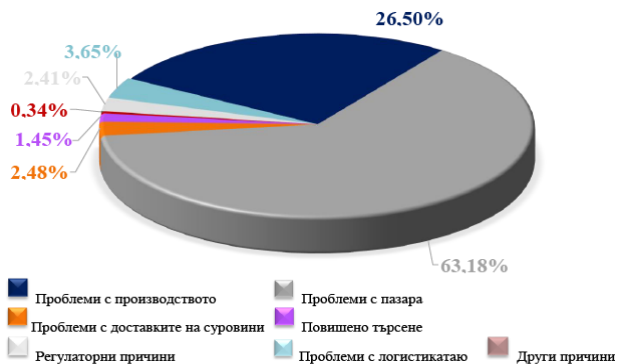


Фигура 16: Причини за недостиг на лекарства в Германия за 2019 г.

Източник: Федерален институт за лекарства и медицински изделия на Германия – BFARM, 2019

¹¹⁸ https://www.bfarm.de/EN/Home/_node.html

Унгарската изпълнителна агенция по лекарствата – OGYEI¹¹⁹ посочва в проучването, обобщено от европейските търговци на едро с лекарства, че 63,18% се дължат на пазарни ограничения и специфики, 26,50% – на проблеми с производството, а 3,65% – на проблеми с логистиката и както се вижда в тази държава е най-широкото разнообразие на произхода на причините за недостиг на лекарства във водещите 3 причини. Всички те са показани на фигура 17.



Фигура 17: Причини за недостиг на лекарства в Унгария за 2019 г.
Източник: Унгарска изпълнителна агенция по лекарствата OGYEI, 2019

Данните на Регулаторния орган за продукти в здравеопазването на Ирландия – HPRA¹²⁰, ползвани от проучването по държави на GIRP, очертава 43,13% от недостига да се дължи на лошо качество на съставките за производство на лекарства, 28,13% се открояват като причинени от забавен цикъл в производството, а 15% – както в данните от Германия – на повишено търсене на определени лекарствени продукти, които производството не може да обезпечи. Всички причини са показани на фигура 18.

¹¹⁹ <https://ogyei.gov.hu/>

¹²⁰ <https://ogyei.gov.hu/>



Фигура 18: Причини за недостиг на лекарства в Ирландия за 2019 г.
Източник: Регулаторен орган за продукти в здравеопазването на Ирландия – HPRA, 2019

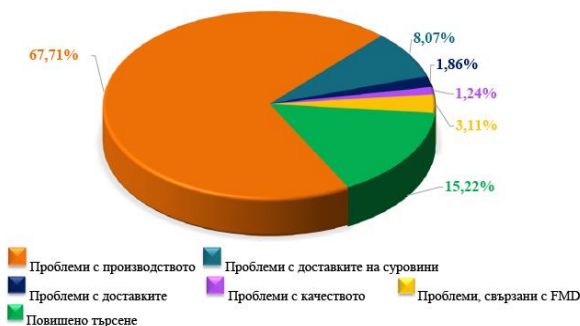
AIFA – Италианската агенция по лекарствата¹²¹ очертава в проучването си, обобщено от европейските търговци на едро на лекарства само три причини за недостиг на лекарства в страната. 61,16% се дължат на проблеми с производството, 36,61% – на маркетингови причини и 2,23% на трайно или временно преустановени доставки. Графичното им разпределение е показано на фигура 19.



Фигура 19: Причини за недостиг на лекарства в Италия за 2019 г.
Източник: Италианска агенция по лекарствата – AIFA, 2019

¹²¹ <https://www.aifa.gov.it/>

В Норвегия националният лекарствен регулатор – Изпълнителната агенция по лекарствата на Норвегия – Statens Legemiddelverk¹²² откроява 6 причини за недостиг на лекарствени продукти, сред които първите три са респективно: 67,71% се дължат на проблеми в производствения процес, следвани от 15,22%, предизвикани от повишено търсене и 8,07% се дължат на проблеми с доставките на суровини. Графичното разпределение на всички причини за недостиг е показано на Фигура 20. Тук отново се откроява като фактор за недостиг както в Белгия, Чехия и Норвегия прилагането на ДИРЕКТИВА 2011/62/ЕС или т.нар. FMD – Директивата срещу фалшифицирането на лекарства¹²³ като фактор за недостиг поради първата година на внедряването си, когато опаковките на лекарствата бяха променени и бе въведено сканирането в точките на отпускане¹²⁴.



Фигура 20: Причини за недостиг на лекарства в Норвегия за 2019 г.

Източник: Изпълнителната агенция по лекарствата на Норвегия – Statens Legemiddelverk, 2019

Данните на ANMDM – Националният орган на Румъния за лекарства и медицински изделия¹²⁵, ползвани от проучването по държави на GIRP, също както в Италия, откроява само три причини за недостиг на

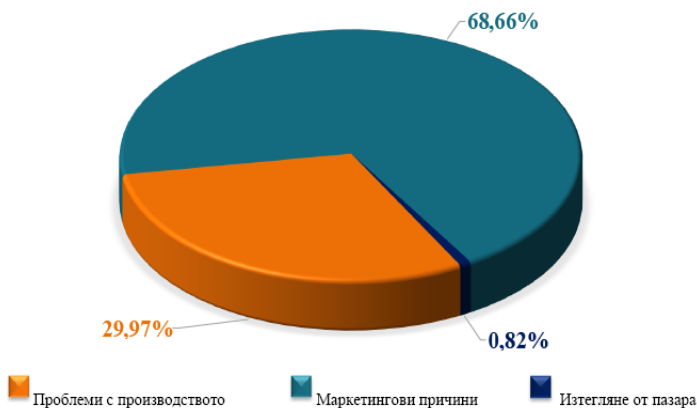
¹²² <https://legemiddelverket.no/>

¹²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0062&from=BG>

¹²⁴ <http://arpharm.org/index.php?id=1102>

¹²⁵ <https://www.anm.ro/>

лекарства на територията на страна. 68,16% е причинен от проблеми с производството на лекарства, 29,97% се дължи на маркетингови причини или както в Хърватия поради липса на икономически интерес на притежателите на разрешение за употреба да поддържат определени продукти на този пазар и 0,82% на трайни изтегляния от пазара. Те са показани графично на фигура 21.



Фигура 21: Причини за недостиг на лекарства в Румъния за 2019 г.

Източник: Национален орган на Румъния за лекарства и медицински изделия - ANMDM, 2019

Данните на Испанската агенция за лекарства и здравни продукти АЕМПС¹²⁶ са от 2018 година. Те очертават шест причини за недостиг и са първата държава, в която изтъкват паралелната дистрибуция като една от тях. Проблемите с производството съставляват 50%, следвани от повишено търсене и проблемни доставки на суровини – фигура 22.

¹²⁶ <https://www.aemps.gob.es/>



Фигура 22: Причини за недостиг на лекарства в Испания за 2019 г.

Източник: Испанска агенция за лекарства и здравни продукти – AEMPS, 2018

Обобщените данни от лекарствените регулатори, събрани и представени от GIRP категорично очертават високия риск при производството – нарушен цикъл на продукцията поради логистика и качество на суровини и съставки, изтегляне на партиди, маркетингови причини, водещи до дерегистриране на лекарствени продукти от националните пазари като функция основно на ценовия компонент. Оттук се налага изводът, че като средство за превенция и преодоляване на кризата в публичното здравеопазване – недостигът на лекарства – от маркетинговите инструменти следва да се наблегне на продуктовата и ценовата политика от маркетинговия микс. Този извод се очертава и на фона на проучванията на потребителското усещане на недостиг и изследването на нагласите на магистър-фармацевтите в Европейското икономическо пространство. Сред причините за субективно усещане за недостиг се откроява липсата на информация и нейното качество, което следва да повиши вниманието на специалистите към арсенала на интегрираните маркетингови комуникации в процеса. Логистичните причини могат да бъдат адресирани с инструментариума на дистрибуционната политика, а регулаторните причини – отново с функцията на комуникационния микс и взаимодействие на заинтересованите страни с институциите с всички средства на публичните комуникации и връзки с обществеността.

Всички тези инструменти обаче следва да бъдат ползвани съобразно локалната специфика и в пълна синергия, която би могла да бъде обезпечена единствено чрез стриктното прилагане на стратегическия маркетинг чрез методите на стратегическото планиране, въз основа на което да бъдат адресирани в прецизна дозировка и времева точност различните маркетингови методи.

4. Маркетингов подход, основан на доказателствата

Ситуациите на недостиг на лекарства поставят в невъзможност органите на публичното здравеопазване да изпълняват задълженията си към пациентите и обществото за обезпечаването на достъп до цялостно и навременно медицинска обслужване. Пандемията от COVID-19 постави недостига на лекарства в позиция на изключителен приоритет в резултат на кризата в публичното здравеопазване, която свръхпотреблението, презапасяването и трудността на участниците в лекарство снабдяването да повишат оборотите на производителността и капацитета си на доставки на фона на недостиг на квалифициран персонал.

В държавите, в които този проблем се анализира по-отдавна и се отчита задълбочаване на явлението недостиг на лекарства от години, причините се анализират, за да се положат основите на прецизно стратегическо управление на факторите, които могат да доведат до недостиг на едно или множество лекарства и съответно да генерират криза в публичното здравеопазване. В САЩ само за няколко години недостигът на новоразрешени лекарствени продукти се повишава от 70 лекарства през 2006 г. на 267 лекарства през 2011 г., което води до изготвяне на документ, иницииран от заинтересованите страни American Hospital Association, American Society of Anesthesiologists, American Society of Clinical Oncology, American Society of Hospital Pharmacists, Institute for Safe Medication Practices, цитиран по-горе, за стратегическо управление на феномена, много от които са изцяло маркетингови:

- **Продуктова политика и иновации**

Подобряване на системите за качество за по-добро предотвратяване на производствени проблеми, които могат да доведат до недостиг, с акцент върху добре работещо оборудване и съоръжения за асептична обработка.

- **Продуктова и дистрибуционна политика**

Насърчаване на корпоративна култура на качеството, стабилни системи за качество, които са интегрирани с веригата на доставки, за да помогнат на компаниите да открият по-добре нуждата от поддръжка и надстройки, и планиране на непрекъснатостта на бизнеса, за да се осигури непрекъснатост на доставките.

- **Комуникационна политика**

По-тясно сътрудничество между FDA и индустрията за разработване и прилагане на ефективни коригиращи действия

- **Ситуационен анализ**

Проучване в по-голяма дълбочина дали има бариери на пазара за навлизане на критично важни за здравеопазването продукти на пазара

Международната асоциация на фармацевтите (FIP) е една от първите организации, които алармират за глобалния проблем с недостиг на лекарства още през 2011 г. на 71-вия Световен конгрес по фармация и фармацевтични науки, а година по-късно FIP публикуват своите препоръки за планиране на стратегически действия за справяне с кризата в статия в бюлетина на Световната Здравна Организация¹²⁷. Организацията е пионер в залагането на рамка **дългосрочни подходи за ограничаване на недостига**, множество от които и изброени по-долу от ново залагат на маркетинговия подход:

- **Продуктова и дистрибуционна политика**

Подобряване на управлението на веригата за доставки.

- **Ценова политика**

Търсене на механизми за поддържане на справедлива цена на лекарствата трябва да е приемлива за доставчика и достъпна за купувача.

Участниците във форума се обединяват около извода, че изключително високите цени правят някои патентовани лекарства недостъпни за здравните системи – например за антиретровирусните лекарства, за рак и нови лекарства за лечение на туберкулоза и хепатит С. В другия

¹²⁷ World Health Organization. (2016). Medicines shortages: global approaches to addressing shortages of essential medicines in health systems. WHO Drug Information, 30 (2), 180 – 185. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331028>

край на спектъра участниците отчитат, че ниските цени на някои лекарства без патент допринасят за недостига на лекарства. Примерът е метотрексатът, който е от решаващо значение за лечението на много онкологични и имунологични състояния, но многократно се съобщава, че липсва. Участниците си задават въпроса дали договорената минимална глобална цена, за да се запази лекарството на пазара.

Европейската комисия (ЕК) взема решение и издава препоръка да се координират усилията на държавите – членки на ЕС, за преодоляването му на европейско ниво¹²⁸, тъй като в периода 2000-2018 г. случаите на недостиг на лекарства в ЕС нарастват 20 пъти, сочи резолюцията на Европейския парламент „Недостигът на лекарства в ЕС – причини и решения“.

ЕМА и мрежата на ръководителите на лекарствените агенции в ЕС (Heads of Medicines Agencies (HMA)) основават през 2016 г. HMA/EMA Task Force on the Availability of Authorised Medicines for Human and Veterinary Use с приоритет да се осигури стратегическа подкрепа и консултации на държавите – членки на ЕС, при случаи на прекъсвания в регулярните доставки на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба с оглед превенция на недостига на лекарства по цитирана по-горе номенклатура на ЕМА. Ключовите приоритети на тази работна група са фокусирани върху регулаторните подходи на органите на публичното здравеопазване в страните – членки на ЕС, за намаляване на прекъсванията в редовните доставки на лекарствените продукти, но и редица маркетингови, насочени към участниците във веригата на лекарствоснабдяване. Сред тях е стратегията в комуникационния маркетингов микс за насърчаване на споделянето на добри практики и информация между отделните държави членки за прилаганите стратегии от заинтересованите страни в бизнес аспект, засилване на сътрудничеството между заинтересованите страни и комуникацията с пациентите относно недостига на лекарства и др.

От друга страна, Европейският парламент извежда маркетинговия подход в геополитическите измерения извън ЕС, които обаче влияят

¹²⁸ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Pharmaceutical Strategy for Europep Brussels, 25.11.2020 COM(2020) 761 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761&from=EN>

върху недостига на лекарства в съюза и подлага на дискусия принципи за стратегическо управление на следните неблагоприятни геополитически аспекти:

- Зависимост на 80% от активните субстанции от Индия и Китай;
- Зависимост на 40% от крайните лекарствени продукти, продавани в ЕС от Индия и Китай.

Пандемията от COVID-19 задълбочава съществуващият дисбаланс в снабдяването с лекарствени продукти поради намалялото производство, ограниченията за износ от други държави и стремежът към натрупване на запаси, което провокира изцяло нов подход в стратегическото управление на кризата, което включва както регулаторни, така и редица маркетингови методи в подкрепа на участниците в лекарствоснабдяването. Израз на тях е резолюцията на Европейския парламент, приета на 17.09.2020 г., приоритизираща снабдяването, възстановяването на местното производство и подобряването координацията в рамките на ЕС за обезпечаване на наличността на лекарства.

Заклучение

Предизвикателствата, свързани с недостига на лекарствени продукти са комплексни и преодоляването им изисква холистичен подход, основан на доказателствата, който да адресира множеството първопричини за това явление на различните етапи от лекарство снабдителната верига. Решенията трябва да адресират различните причини за настъпване на недостиг, а трайното решение е въпрос на дългосрочна и последователна стратегия, вдъхновена от маркетинга като наука и практика.

У нас, както сочат данните от собственото проучване сред потребителите за индивидуално преживяване на феномена, недостигът на лекарствени продукти се дължи на производствени проблеми и причини от маркетингов характер. В този смисъл България не е коренно различна от други държави членки, в които са проведени редица проучвания и анализи и в които този процес се следи и съобщава публично от години.

В контекста на мерките, които са възприети от държавите в ЕС за управление на недостига на лекарствени продукти, България не прилага пълния наличен арсенал. Все още не се използват възможностите на здравната политика с оглед въвеждане на генеричното заместване,

както и навременното използване на целия инструментариум в дистрибуционната политика. Същевременно регулациите, свързани с разрешението за употреба / пускането на пазара от националните компетентни органи, са идентични и се контролират от ЕМА. Това създава възможност за гъвкава дистрибуция чрез ускорен внос, в т.ч. и паралелен внос, както и от спешни вътрешно общностни доставки на лекарства при ситуации на недостиг. Минимизирането на риска от възникване на недостиг на националните пазари може да се подпомогне в дистрибуционната верига от притежателите на разрешение за търговия на едро на лекарствени продукти, когато ПРУ изпитват затруднения.

Възможните маркетингови методи за приложението им в управлението на кризи в публичното здравеопазване и в конкретиката на настоящия труд, установява, че:

а. Ситуационният анализ е от кардинална важност за изясняване на проблема и изготвяне на стратегически микс от маркетингови методи да поведение преди, по време и след криза в публичното здравеопазване. Чрез него се установява, че българският фармацевтичен пазар е изправен пред редица предизвикателства като намаляване на покупателната способност на пациентите, тревожни тенденции на самолечение и изкривявания в лекарствената употреба, свръхзапасяване със субстанции и готови лекарствени продукти около COVID-19 кризата и тежка ценова регулация на лекарствените продукти, която води до дерегистрирането на средно 300 лекарства на година.

б. Маркетинговите проучвания са инструментът, с който благодарение на емпирични данни прецизно се дефинират проблемите и се разработват модели на управление в последователност и ориентирани към заинтересованите страни. Проведени три маркетингови проучвания за недостига – извършеното от автора проучване сред 1447 потребители, проучване сред фармацевтите в Европейското икономическо пространство и проучване сред търговците на едро в 12 държави – членки на ЕС. Трите независими масива доказват актуалността на кризата в публичното здравеопазване, породена от недостига на лекарства и недвусмислено посочват причините за нея – нарушения в производствения цикъл, който до води до временно или трайно прекъсване на доставките.

с. Поради засягане не само на отделните държави, но и на целия свят от кризата в публичното здравеопазване – недостиг на лекарства, стратегическото управление се извежда не просто от микроикономическо на макроикономическо ниво, а на континентално и дори глобално ниво. Проблемът е обект на внимание на Европейския парламент и Европейската комисия, на цялото Европейско икономическо пространство, а също на върховните органи на публичната власт в Съединените американски щати и др. Всяка една от тях адресира зависимостта си от производството на суровини от Китай и Индия и значимостта на всички държави в обезпечаването на производството, качеството и логистиката на лекарствени продукти.

д. Недостигът на лекарствени продукти се дължи основно фактори, свързани с продуктовата политика на фармацевтичните компании, като основните касаят нарушаване на производствения цикъл поради проблеми с качеството на суровините или на недостиг на суровини за производство на лекарства, ниското качество на процесите и лошите условия в самите производствени мощности.

е. Ценовата политика във фармацевтичния сектор е функция и задача на органите на публичната власт и като такава сама по себе си е ключова при предизвикването на ситуации на недостиг на лекарства. Поради постоянно намаляване на цените на лекарствата чрез вътрешно и външно референтно ценообразуване много компании спират да предлагат лекарствата си на малки пазари като българския, тъй като ниската цена ще намали цената им и на други пазари и ще се стигне до прекратяване на доставките поради „маркетингови причини“. Проучването на автора сред 1447 потребители потвърждава, че те са причина за недостиг в 21,19% от всички сигнали у нас. В Хърватия ценовият натиск води до 48,24% от случаите на недостиг, а в Унгария – 63,18%, както сочи проучването на GIRP сред търговците на едро.

ф. Пропуски и ограничения в дистрибуционната политика също могат да се окажат причина за възникване на криза в публичното здравеопазване, породена от недостиг на лекарства. Сложността на веригата за доставки, икономическите отношения на различните участници, съхранението, логистиката и отпускането на лекарства представляват комплекс от бизнес практики и регулаторни рамки, които следва да бъдат в синергия с оглед предотвратяване на нарушения в дистрибуционния цикъл.

г. Фактор за възникване на публична криза в здравеопазването е и неефективното и недостатъчно използване на интегрираните маркетингови комуникации между участниците във веригата на лекарствоснабдяване.

h. Регулаторните пропуски са основен рисков фактор за възникване на кризи в публичното здравеопазване, тъй като регулаторната гъвкавост е необходима в почти целия спектър на маркетинговия инструментариум – продуктова, ценова и дистрибуционна политика.

Предстои академичните среди и експертите да разгледат възможностите на продуктовата и ценовата политика в сектора на лекарство снабдяването да бъдат оптимизирани в контекста на строга регулация, която следва да бъде разглеждана в динамика и възможност за по-висока гъвкавост, за да отговори на пазарните предизвикателства и да посрещне устойчиво проблемите на веригата на доставки и потребителите с оглед превенция на криза за системата на публичното здравеопазване.

Възползването от възможностите на стратегическото управление, проучването на феномена недостиг на лекарства и адекватното му адресиране чрез инструментите на интегрираните маркетингови комуникации ще повиши разбирането и доверието в системата и многократно би могло да снижи неблагоприятните ефекти от кризата и дори нейното преодоляване преди възникването ѝ.

Прилагането на маркетинговите методи, основани на доказателствата, за управление на кризи в публичното здравеопазване, свързани с недостиг на лекарствени продукти ще продължи да бъде обект на обсъждане и научни разработки поради важната им роля в идентифицирането на причините за кризите и прецизното насочване на комплекс от маркетингови политики за преодоляването им.

Използвана литература:

1. Andreasen, A. R. (1997). Challenges for the science and practice of social marketing. In Goldberg, M. E., Fishbein, M., Middlestadt, S. E. (Eds.), *Social marketing, theoretical and practical perspectives* (pp. 3–19). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
2. Cheng, H., Kotler, P. & Lee, N. R. (2010). *Social Marketing in Public Health: Global Trends and Success Stories*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA

3. Donovan, R. J. & Henley, N. (2010). *Social Marketing: An International Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

4. Flexner, W. A. & Berkowitz, E. N. (1979). Marketing research in health services planning: a model. *Public health reports* (Washington, D.C. : 1974), 94(6), 503–513.

5. Gray, A. (2012). Manasse HR: Shortage of medicines: a complex global challenge. *Bull World Health Organ*, 90:154A–154A.

6. Kotler, P. and Zaltman, G. (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35, 8-12. <http://dx.doi.org/10.2307/1249783>

7. Lewis, R. C. (1983). Getting the most from marketing research, part 2: theoretical and practical considerations in research design, *Massachusetts University, Amherst, Massachusetts, USA, Vol.24 No.4 pp.25-35*

8. Royne, M., Levy, M. (2011), Marketing for Public Health: We Need an App for That, *Journal of Consumer Affairs*, 10.1111/j.1745-6606.2010.01189.x

9. Verband der Ersatzkassen. (2019, April 16). Keine Streichung der Importförderklausel für Arzneimittel. Retrieved from <https://www.vdek.com/presse/pressemitteilungen/2019/streichung-importfoerderklausel-arzneimittel.html>

10. West, P., & Mahon, J. (2003). *Benefits to Payers and Patients From Parallel Trade*. York: University of York. Retrieved from <http://archives.who.int/prioritymeds/report/append/8210ParallelTradeReport.pdf>

11. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. *Pharmaceutical Strategy for Europe*, Brussels, 25.11.2020 COM(2020) 761 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761&from=EN>

12. World Health Organization. (2016). Medicines shortages: global approaches to addressing shortages of essential medicines in health systems. *WHO Drug Information*, 30 (2), 180 – 185. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331028>

13. https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/01/10/pravila-za-dobra-farmaceutichna-praktika.pdf

14. <https://www.bda.bg/bg/78-about-bda/359-annual-reports-bda>

15. https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/reflection-paper-medicinal-product-supply-shortages-caused-manufacturing/good-manufacturing-practice-compliance-problems_en.pdf
16. <https://www.fda.gov/media/131130/download>
17. <https://www.medicinesforeurope.com/wp-content/uploads/2019/12/Addressing-the-root-causes-of-medicines-shortages-Final-051219.pdf>
18. https://affordablemedicines.eu/wp-content/uploads/2020/01/Causes-of-supply-disruptions-across-Europe_GIRP-July-20192.pdf
19. <https://affordablemedicines.eu/wp-content/uploads/2020/01/Affordable-Medicines-Europe-Studies-on-Savings-2020-2.pdf>
20. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/zdraveopazvane/2021/12/23/4284805_godini_nared_ne_se_predpriema_promiana_s_koiato_da_se/
21. <https://www.pgeu.eu/>
22. <https://www.basg.gv.at/>
23. <https://www.afmps.be/fr>
24. <https://www.halmed.hr/>
25. <https://www.sukl.eu/>
26. <https://ansm.sante.fr/>
27. https://www.bfarm.de/EN/Home/_node.html
28. <https://ogyei.gov.hu/>
29. <https://ogyei.gov.hu/>
30. <https://www.aifa.gov.it/>
31. <https://legemiddelverket.no/>
32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0062&from=BG>
33. <http://arpharm.org/index.php?id=1102>
34. <https://www.anm.ro/>
35. <https://www.aemps.gob.es/>
36. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/zdraveopazvane/2020/05/08/4063821_lipsvashtite_lekarstva_na_krizata/

Рецензент: доц. д-р Александър Вълков

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 9

научни изследвания
колектив

Предпечатна подготовка Жулиета Витова

Дадени за печат на 26.04.2023 г.

Формат 16/60/84. ПК 11,75.

ISBN 978-619-232-726-2

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС