

ПРОБЛЕМИ НА СЪВРЕМЕННАТА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА

доц. доктор Светла Маргаритова-Вучкова
Бургаски свободен университет

PROBLEMS OF MODERN CRIMINAL POLICY

Svetla Margaritova-Vuchkova, as. prof., PhD
Burgas Free University

Abstract: *The article substantiates the idea that continuous changes in criminal law aimed at increasing repression should not be the basis of a modern penal policy. Penal policy formulation correlates with the level of scientific knowledge on the subject of criminal activity, crime, criminal offender, victim of crime, the effectiveness of criminal acts and justice. There can't be any consistent and efficient penal policy without the joint expertise of professionals from a wide range of legal science and law practice fields. This policy should be focused towards a well thought-out science-based strategy.*

Key words: *penal policy, crime prevention, criminology expertise*

Въведение

Наказателната политика е съставна част от общата държавна политика, насочена към противодействие на престъпността. Престъпността е особен социален феномен, който е достатъчно „жив“ и намира начините да се инфилтрира и да се модифицира в обществото, както и да „приспособи“ средата, за да оцелее и да се развива. В новите условия се видоизменят формите на нейното проявление, но е налице и обратното влияние – на престъпността върху обществото. Това са процеси, които се наблюдават навсякъде по света – независимо от степента на зрялост, икономическо благополучие и просперитет на съответната държава. Ето защо се налага и провежданата наказателна политика да бъде гъвкава и да отговаря на предизвикателствата на времето.

В настоящата студия е направен опит за критичен поглед върху провежданата в последните десетилетия наказателна политика, която в общи линии е свеждана до многобройни противоречиви и научно необосновани изменения и допълнения най-вече на НК, чрез които се получи „хипертрофия на наказателноправните норми“.¹ Същевременно, въпреки че във всяка една от Концепциите за наказателна политика, приемани от 2009 г. насам е формулирано, че наказателната политика трябва да стъпва на научна основа и периодично да се извършват криминологични изследвания, чрез които да се установяват както причините за проявлението на престъпността, така и новите тенденции, на практика няма институция, която да ги реализира и науката е изцяло negliжирана.

¹ Виж в този см. Айдаров, А. Превенцията на престъпността като вид държавна политика. В: Актуални проблеми на превенцията на престъпността. Сборник от Международната научно-практическа конференция Пловдив, 2005. Пловдив, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2006, с. 286.

За същността на съвременната наказателна политика и нейните исторически корени

В приетата през май 2020 г. трета по ред Концепция за наказателна политика² за периода 2020 - 2025 г. тя е дефинирана като „система от основни положения и мерки за предотвратяването, разследването, разкриването и наказване на престъпни деяния“.³ В този политически документ изрично се посочва, че тя не се ограничават единствено до създаването на систематизирана структура за наказване на деяния с висока обществена опасност, както и че след приключване действието на предходната Концепция за наказателна политика за периода 2010 - 2014 г. липсва стратегически документ, който да формулира система от принципи и мерки за противодействие на престъпността. Макар и да се обосновава необходимостта от нова концепция за наказателна политика, която да отчете установените недостатъци и да доведе до тяхното преодоляване като същевременно формулира и нови насоки за ефективна борба с престъпността, по същество Концепцията от 2020 г. е насочена главно върху промени в материалното наказателно право. Това изрично е подчертано в нейната встъпителна част.⁴ Този подход обаче твърде силно ограничават обхвата ѝ и така по същество поставя под въпрос ефективността на осъществяването ѝ. Същевременно оценката за изпълнението на целите, заложи в Концепцията за периода 2010 - 2014 г., извършена през 2019 г., по проект № BG05SFOP001-3.003-0038-C01 с наименование „Граждански контрол – мониторинг и оценка на приложението и изпълнението на Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд сочи, че голяма част от заложените цели и задачи не са били изпълнени или са само частично изпълнени.⁵ Впрочем, съмнения по повод изпълнението на формулираните в нея цели са изказани от Б. Велчев още в хода на реализацията ѝ за първите две години.⁶ Така възникват въпросът с какво новоприетата Концепция се различават от предходната и било ли е необходимо приемането на нова вместо да се актуализира предишната, след като целите на старата не са били реализирани.⁷

Новата Концепция от 2020 г. от една страна стесняват обхвата на мерките единствено до промени в наказателното законодателство и по-специално – в материалното наказателно право. От друга страна, в нея е записано, че тя включват система от мерки за предотвратяване на престъпността. В тази си част като че ли се поставят знак за равенство между политиката по превенцията на престъпността и наказателната политика, която е само част от нея. Споделям разбирането, че наказателната политика опре-

² Първата е приета с Решение № 586 на МС от 7 юли 2009 г., втората – с решение № 469 на МС от 08.07.2010 г. - <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=617>[17.12.2020]

³ Приета с Решение № 318 на МС от 11 май 2020 г. „За одобряване на Концепция за наказателна политика за периода 2020 – 2025 г.“ - http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=5Uu/FCFIPQqMbwpu%2bGQqVA=[17.12.2020]

⁴ Виж: Концепция за наказателна политика за периода 2020 – 2025 г., с.2

⁵ Виж: Анализ на ефективността на заложените в актуализирана пътна карта за изпълнението на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система мерки, тяхната приложимост и необходимост. Изводи и препоръки. - https://nikanor.bg/wp-content/uploads/2020/02/Analiz_strategicheska_cel_4.pdf. [17.12.2020]

⁶ Виж: Велчев, Б. цит.съч, с.51.

⁷ Подобни съмнения изказват Б. Велчев по повод приемането на Концепцията за наказателна политика през 2010 г. на мястото на предходната такава от 2009 г. – виж: Велчев, Б., цит. съч., с. 25.26.

деля стратегията, приоритетите, основните задачи, формите и методите за контрол над престъпността. В този смисъл тя е с много по-тесен съдържателен обхват и включва преди всичко правните средства за въздействие върху явлението и право-прилагащата дейност. Двете понятия – наказателната политика и политиката за борба с престъпността се припокриват само частично, защото чрез нея се очертава кръгът на наказуемите деяния и санкциите, предвидени за тях, но то (наказанието) не е ефективно средство за превенция на престъпността, а по-скоро крайно средство с негативни странични ефекти.⁸ Истинската цел на наказателната политика е да ограничи възможностите за извършване на престъпления преди всичко чрез средствата на наказателното законодателство и правоприлагащата дейност. Тя трябва да осигури реда в широкия смисъл на думата; да гарантира, че има разгъната мрежа от органи и процедури за реакция срещу всяко нарушение, за да не прерасне неправомерното поведение в престъпно; да изгради механизмите за превенция, които да ограничат условията, порождащи престъпност.⁹ Противодействието на престъпността не може да бъде сведено само до законодателни промени в един закон. Същевременно тя трябва чрез устройственото законодателство да осигури стриктното разграничение на правата и отговорностите на всички компетентни органи на държавата. Ефективността на наказателната политика е обусловена и от осигуряването на достатъчно финансови средства за обезпечаване на дейностите, свързани с реализацията на съответните мерки. В този смисъл тя трябва да има комплексен характер и в нея да бъдат включени широк кръг от държавни органи, чиито правомощия да бъдат точно формулирани.¹⁰

Като държава член на Европейския съюз нашата страна следва да формира своята наказателна политика в съответствие с европейската наказателна политика и на принципите, присъщи на европейското наказателно право. Основополагащ сред тях е принципът на пропорционалност, който е изведен като общ принцип на правото на ЕС преди да бъде изрично уреден в договорите като един от елементите на правния режим на компетентността. Той служи като основен ограничител на самостоятелната преценка на органите на публична власт, както на равнището на Съюза, така и на равнището на държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в неговото приложно поле. Според практиката на Съда на ЕС по силата на принципа на пропорционалност актовете на институциите и на държавите-членки следва да са съобразени с целта, към която са насочени и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане. Прилагането на принципа на пропорционалност предполага преценка на три условия:

- 1) подходяща ли е мярката за постигане на целения резултат;
- 2) необходимо ли е постигането на поставената цел;
- 3) обременява ли мярката прекомерно частноправните субекти спрямо преследваната цел.¹¹

⁸ Виж в този см. Клепичкий, И.А. Социальная обусловленность уголовной политики. Государство и право, 2017, с.40. Обзор на различните виждания за обхвата на наказателната политика в руската специализирана литература е представен в статията на Димитрова С. По въпроса за една модерна наказателна политика. В: Юридически сборник, том XXVII, изд. на Бургаския свободен университет, 2021 г.

⁹ Виж: Велчев, Б. цит. съч., с.19

¹⁰ Виж в този см. Груев, Л. Наказателната политика и съдебната реформа. В: Право и политика. Предизвикателствата на прехода, С.,2002, с. 62; Проблеми на наказателната политика в Република България, Сиела, 2012.

¹¹ Виж: Христов, Х. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз. Национална конференция „Законът на правото или правото на закона“, НБУ, 20 ноември, 2015 г., с. 176. <http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf>

Приложен в полето на наказателната политика, този принцип означава, че тя трябва да постига целите си, основавайки се на разбирането за минимум репресия. Както ще бъде установено в следващото изложение, анализът на провежданата наказателна политика сочи, че промените в законодателството очертават тенденция на повишаване размера на санкциите като способ за противодействие на престъпността, а някои от процесуалните институти се прилагат като форми на наказателна репресия вместо да изпълняват пряката цел, за която са създадени.¹²

Общоприет е възгледът, че реакцията срещу престъпността се осъществява не само с наказателноправни средства и не само след извършването на престъпленията. Важни са превантивните и организационните мерки, особено когато става въпрос не за отделните престъпления, а за престъпността като системно масово явление.¹³

Изключителна заслуга за формирането на съвременната наказателна политика има италианският юрист, просветител и хуманист Чезаре Бекария, който в книгата си „За престъпленията и наказанията“, публикувана през 1764 г., за пръв път излага в система основните принципи, върху които трябва да се изгражда модерното наказателно правосъдие. Много от тях са залегнали в международните актове на ООН и Съвета на Европа, в конституциите и законодателствата на държави от целия свят. Формулираните от него принципи на наказателната политика са с непреходно значение и днес звучат даже по-актуално, отколкото преди повече от 250 години. Те имат основополагащо значение за изграждането на модерната наказателноправна теория и наказателното правосъдие и дават насока за развитие на криминологичната мисъл. Искане ми се да ги припомня, защото мнозина от нас не си дават сметка, че те са изведени и формулирани преди цели 256 години. Най-важните сред тях са следните:

- за законоустановеност на престъпленията и наказанията;
- за личната наказателна отговорност;
- за съответствие на наказанията на престъпленията по тежест и по начин на изпълнение;
- за равенство пред законите;
- за неотвратимост и своевременност на наказанието.¹⁴

Формирането на наказателната политика е исторически процес, който възниква още в първите държавно организирани общества. Историята познава различни подходи – както прилагането на най-тежкото наказание (смъртното, съпроводено или предшествано с изтезания и мъчения) или други членовредителни наказания за почти всички видове престъпления, така и почти пълното им изключване и прилагането на леки санкции, като глобата, например, за по-голяма част от тях; както изолирането, лечението и прилагането на медицински процедури и способности за ограничаване агресивността на извършителите на престъпления, така и търсенето на извънсъдебни, социални форми за подкрепа и съдействие на такива лица. Във всеки случай история-

¹² Тук визирам преди всичко твърде порочната практика за прилагането на най-тежката мярка за неотклонение – „задържане под стража“ и насажданата невярна представа у обществото (не без помощта на медиите), че почти за всяко едно престъпление, което е във фокуса на общественото поради различни причини следва да бъде постановявано задържане под стража, което се възприема по-скоро като дължима и „справедлива“ санкция, а не като мярка, в основата на която лежат съвсем други цели, регламентирани в самия закон.

¹³ Виж: Долгова, А. И. Нужна ли криминология и криминологическият възглед на преступност. Российская криминологическая ассоциация, 27.08.2016 - <http://crimas.ru/?p=3441/17-1`17> [01.06.2020]

¹⁴ Виж: Бекария, Ч. За престъпленията и наказанията. Варна, изд. „Тедина“, 1993, с. 31-32, 68-69, 84-85, 92-94, 131-137.

та категорично доказва, че **ожесточаването на репресията не води до намаляването на престъпността, защото наказанието е само едно, но не и основното, а по-скоро последното средство за ограничаването ѝ**. Затова в продължение на десетилетия се търсят нови форми и средства, които да допълнят и заменят в известна степен наказанията (особено когато става въпрос за престъпления с по-ниска степен на обществена опасност и за лица, които не са с трайно установени престъпни навици), за да бъдат прилагани последните само за най-тежките форми на престъпни посегателства. Тенденцията за ограничаване на репресията върви успоредно с прокарването на принципа за хуманизиране на наказателната политика, който намира своето отражение в прилагането на нови, алтернативни форми на санкции.

В периоди на изострени противоречия в обществото често обвиненията и оправданията са за липсата на достатъчно адекватно законодателство, на достатъчно строг закон, на достатъчно строги наказания. Но още в своите „Летописи“ най-големият историк на Древния Рим – Тацит, предупреждава: „В най-покарената държава има най-много закони“¹⁵ (защото чрез тях законодателят се стреми да „поправи“ настъпилия нравствен упадък на обществото – бел.моя – Св.М.).

За ролята на науката при формирането на съвременната наказателна политика

В последните три десетилетия българското наказателно законодателство претърпя сериозни промени. Те бяха предизвикани от големите обществено-политически и икономически процеси, настъпили в страната ни. Колкото и консервативно да е законотворчеството, то все пак трябва да отговори на изискванията на времето. Но създаването на съвременно наказателно законодателство е продължителен и сложен процес, който следва да стъпва на сериозна, добре обмислена и целенасочена научна база. Това е важно условие за изграждането на правната основа за контрол върху престъпността.

Наказателната политика се формира в съответствие със степента на научно познание за престъпността като социален феномен; за причините, които я пораждат; за престъплението, престъпника, жертвите на престъпността, ефективността не само на наказателния закон и правосъдието, но и на всички останали методи на въздействие и мерки, чрез които може да бъде ограничено това негативно обществено явление.

Тук е мястото на криминологията, която със своя инструментариум може да съдейства на съвременната наказателна политика, изпълнявайки редица социално-практически задачи, една от които е усъвършенстване на законодателството в съответствие със съвременните потребности за контрол над престъпността. Криминализацията на деяния и включването им в системата на престъпленията изразява най-динамичната връзка между криминологията и наказателната политика. Това е така, защото криминолозите са първите, които се натъкват и констатираат новите форми на поведение с висока степен на обществена опасност, изискващи въздигането им в престъпления. Криминолозите установяват „пробойните“ в законодателството – не само наказателното, но и в другите закони, относими към противодействието на престъпността и могат да обосноват необходимостта от неговото усъвършенстване, за да бъде то по-ефективен инструмент в противодействието на престъпността. Декриминализацията също е част от тази политика, която следва да бъде съобразена със съвременните реалности.¹⁶

¹⁵ Цит. по Станков, Б., цит. съч, с.3.

¹⁶ Виж: Станков, Б., цит. съч, с. 101-102.

Необходимостта от криминологична експертиза като предварителен етап от подготовката на ръководни документи (като концепции, стратегии), както и на нормативни актове, касаещи контрола и превенцията на престъпността, е подчертавана неведнъж от криминолози, пеналисти и специалисти в различни научни области.¹⁷ Би следвало въвеждането, изменението и допълнението на нормите на наказателното законодателство (разбирано в широкия смисъл на думата) да се предхожда от такава експертиза, която задължително да бъде включена след това в мотивите на съответното предложение. Това се отнася и за законите във всяка друга област на обществения живот, тъй като престъпността е най-чувствителното негативно явление, върху което пряко или косвено рефлектират промените в политиката, икономиката, образованието, културата, социалната сфера.

В определен аспект провеждането на подобни експертни проучвания е заложено в Закона за нормативните актове¹⁸ и в Указ № 833 за неговото прилагане.¹⁹ В чл. 19 и чл. 20 от закона е регламентирано, че в случаите, уредени в този закон, се извършва пълна или частична оценка на въздействието на нормативния акт, която следва да бъде както предварителна, така и последваща, за да се изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнати) резултати. Съгласно чл. 19, ал. 3, когато законопроектите се внасят от народни представители, Народното събрание определя методологията, по която да бъде извършена оценката. Министерският съвет от своя страна следва да регламентира с наредба условията и реда за планиране и извършване на оценка на въздействието на проектите на закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове, когато той е инициаторът за създаването им (чл. 19, ал. 4). Самата оценка може да бъде частична или пълна. Частичната предварителна оценка на въздействието предхожда изработването на всеки проект на нормативен акт на Министерския съвет (чл. 20, ал. 2). Цялостна предварително оценка на въздействието се извършва в случаите, когато става въпрос за приемането на изцяло нов закон или кодекс, както и в случаите, когато частичната оценка е показала, че в резултат на приемането на нормативния акт се очаква да настъпят значителни последици или за неговото изменение или допълнение (чл. 20, ал. 3).

За съжаление практическото претворяване на записаното в закона относно необходимостта от извършването на предварителна оценка на въздействието на подготвян нов закон или изменения в действащ на практика изцяло се разминава с целта на законодателя. Като че ли реализацията ѝ е насочена да създаде привидно впечатление, че законът е спазен, макар че това е така чисто формално. Ако се задълбочим в т.н. „оценки за въздействие“, ще видим, че те са само един придружаващ мотивите документ без никаква практическа стойност, защото реално такава оценка не е извършвана. Това може да бъде илюстрирано с приложената към мотивите на законопроекта за

¹⁷ Виж: Бояджиева, Ю. Актуално състояние на криминологията в България и перспективи за нейното развитие. – В: Перспективи в развитието на криминологията в България /Материали от кръгла маса, посветена на 30-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология/ С., Рекламна къща АЯ, 2017, с.14-15; Панев, Б. Превантивната политика и съвременната престъпност. – В: Превантивната политика и съвременната престъпност /Материали от научна сесия, посветена на 25-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология, София, 14 юни 2011 г./, С., изд. БАК, 2012, с. 22; Станков, Б., цит. съч., с. 101-103; Шопова, П. Ролята на криминологията за формиране на държавната политика за противодействие на престъпността в България. – В: Перспективи за развитието на криминологията в България... , с.40.

¹⁸ Обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

¹⁹ Обн. ДВ, бр. 46 от 21 май 1974 г.

изменение и допълнение на НК по повод предложенията да се увеличат санкциите на непълнолетните „Предварителна оценка на въздействието на законопроекта за изменение и допълнение на НК“.²⁰ Въпреки че е озаглавен така, в този документ са пренесени два абзаца от самите мотиви, в които са изложени аргументи за недостатъчността на индивидуалната превенция по отношение на непълнолетните чрез налаганите им до настоящия момент санкции, които не постигали своята цел. Липсва същинска оценка, основана на научно изследване и анализ как досегашната санкционна политика се е отразила върху престъпността на непълнолетните, дали ли е въобще ръст на тази престъпност или не. Няма обосновка, основана на сравнителноправни проучвания с другите европейски държави, дали подобни мерки (ако въобще са въведени), са довели до положителни резултати. Няма как да бъдем убедени, че е направен какъвто и да е опит за реално извършване на такава оценка, защото това предполага, че тя трябва да е била възложена някому и да е реализирана на експертно равнище. Доколкото този законопроект бе свързан с бурната обществена реакция по повод конкретно извършено престъпление (преекспонирана от медиите) и законопроектът се появи скоро след това, не е било технологично възможно да се осъществи дори и експресно проучване. Всъщност въобще не е ясно дали Народното събрание има разработена методология, по която да се извършват подобни оценки. Посоченият пример е показателен за **липсата на сериозно отношение на представителите на законодателната власт към дейността, която трябва да предшества изработването на всеки законопроект и е проява на правен нихилизъм, тъй като именно лицата, които са длъжни да спазват законите, създадени от тях, не ги спазват.**

Освен предварителната оценка на въздействието Законът за нормативните актове предвижда и последваща такава, която е в прерогативите на органа, на когото е възложено изпълнението на съответния нормативен акт (чл. 22, ал. 1). Съгласно разпоредбата на чл. 53 от Указа за приложение на ЗНА, органът, на който е възложено изпълнението на даден акт или до чието ведомство той се отнася, трябва да организира след влизането му в сила периодично проучване на резултатите от неговото приложение. Това вменява в задължение на Министерския съвет, на министерствата и ведомствата да извършват такива проучвания. Целта им е да бъдат установени както на положителните, така и на нежеланите ефекти от прилагането на съответния нормативен акт, който би могъл да доведе включително и до възникване на нови форми на неправомерно поведение и корупционни практики или до увеличаване интензитета на различните по характер и тежест нарушения и престъпления.

Не е известно през последните десетилетия да са извършвани изследвания на въздействието на приетите нормативни актове върху цялостния обществено-политически и икономически живот. Същевременно чужди криминолози реализират идеята за обособяване на **криминология на закона като самостоятелен отрасъл на криминологията като наука, който да изучава взаимовръзката на престъпността и законодателството.**²¹ Те посочват, че в нейния предмет следва да бъдат включени както законодателната престъпност – т.е. свойството на законодателството да поражда престъпност, така и криминологичното законодателство, разбирано като съв-

²⁰ Виж: <https://www.parliament.bg/bills/44/054-01-7.pdf>.

²¹ Виж: Бурлаков В. Н., Гишинский Я. М., Шестаков Д. А. Преподавание криминологии в современных условиях // Вестник СПбГУ. 1996. Сер. 6. Вып. 3, с. 122; Шестаков, Д. А. Криминология. Преступность как свойство общества. Учебник для вузов. СПб., 2001, с. 147. Тази концепция принадлежи на поддръжниците на школата за престъпните подсистеми и оспорва досегашната концепция за престъпността като свойство на обществото.

купността от нормативни актове, създаващи юридическата база за реакция срещу престъпността и в частност – за предотвратяване на престъпленията. То от своя страна се подразделя на репресивно (чрез прилагане средствата на наказателния закон), така и на нерепресивно, в частност – социално.²² Тезата е много дискуссионна, но това е един нов проблем, който е свързан с качеството и ефективността на законите и вземаните управленски решения за превенция и контрол над престъпността. Тя е насочена като че ли към проблемите на наказателната политика, но пък нейната ефективност може да бъде измерена именно със средствата на научните изследвания.

В България през последните няколко десетилетия държавната политика за противодействие на престъпността и като част от нея – наказателната политика, демонстрират пълно negliжиране на развитието на криминологията и сродните науки, на институционалното и кадровото обезпечаване на изследователската дейност. Проблемът е в това, че се наблюдава нежелание да бъде подкрепяна и финансирана такава дейност, което намира своето проявление в постепенното закриване на криминологичните звена. Най-напред „изчезна“ Съветът за криминологични изследвания, създаден с Разпореждане № 214 на Министерския съвет от 10 юли 1967 г. при Главната прокуратура на Република България, който имаше междуведомствен характер. Негова задача по думите на първия зам.-председател на Съвета – Пенчо Спасов, бе „по научен път системно и задълбочено да изследва състоянието и динамиката на престъпността, причините и условията, които я обуславят, да разработва и предлага мерки за нейното постепенно намаляване“.²³ През годините бяха реализирани десетки тематични криминологични изследвания по видове престъпност, както и регионални такива (част от тях съвместно с други научни звена и чуждестранни институти от Германия, Чехия и Русия).²⁴ На тяхна основа се изготвяха прогнози за развитието на престъпността, разработваха се програми за противодействие, отправяха се препоръки за законодателни промени, както и за подобряване на работата на различни звена в системата за превенция на престъпността. Всяка календарна година бе изготвян анализ на престъпността в страната. Той бе изпращан на всички заинтересовани министерства и ведомства. В него беше представяна картината на престъпността за цялата

²² Виж: Шестаков, Д. А. От понятията престъпности к криминологии закона. – В: Общественные науки и современность, № 6, 2008, с. 140-141 - <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/08/25/1214987019/Shestakov.pdf> [01.06.2020] Един от радетелите на развитието на този нов отрасъл в криминологията – Дмитрий Анатолиевич Шестаков, поддържа тезата, че днес съществува остра необходимост да се изучават не само превантивните възможности на наказателните и другите закони, но не в по-малка степен и тяхната криминогенност /някои необмислени закони водят до увеличаване броя на престъпленията/, както и на престъпността. Виж: Шестаков, Д.А. Криминология. Учебник для вузов.2-е издание, переработанное и дополненное, Санкт-Петербург, изд. Р.Асланова „Юридический центр Пресс“, 2006, с.34-35,402-403.

²³ Спасов, П. Съвет за криминологични изследвания – нов етап в борбата с престъпността на НРБ. – В: Известия на Съвета за криминологически изследвания. Т.1, С., „Наука и изкуство“, 1970, с. 25-35.

²⁴ Каталогът на проведените криминологични изследвания от Съвета за криминологични изследвания с кратка анотация на всяко едно от тях и на авторските колективи, участвали в тях, е изготвен от проф.д.ю.н. Юлия Бояджиева и може да бъде видян на страницата на Българската асоциация по криминология: <http://criminology.bg/DOC/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B0%00%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%93%D0%9F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%9D%D0%A0%D0%91-%D0%92%D0%9A%D0%9F%20%D0%B8%20%D0%9C%D0%9F.pdf>[21.06.2020]

страна и по региони, проследявани бяха в динамика измененията в престъпността, правеше се кратък социално-демографски анализ на извършителите, специален раздел беше посветен на престъпността на непълнолетните. За всичко това може да се говори само в минало време. През 2001 г. с поредните промени в Закона за съдебната власт Съветът за криминологични изследвания при Върховната касационна прокуратура премина към министъра на правосъдието. Новосъздаденият Съвет за криминологични изследвания просъществува до 2008 г., когато бе закрит.

Не по-добра бе съдбата и на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология при Дирекция на националната милиция, създаден през 1968 г. с Разпореждане № 89/1968 г. на Министерския съвет на НРБ. Като ведомствен научноизследователски център той изпълняваше важни задачи по проучването на престъпността за нуждите на МВР. Реализирани бяха над 100 научни изследвания, обхващащи различните видове престъпност както по отделни глави, раздели и текстове на НК (напр. подкупите, длъжностните присвоявания, валутните престъпления, грабежите, половите престъпления, престъпленията в горската промишленост, престъпността, свързана с усвояването на фондовете от Европейския съюз и др.), така и по демографски характеристики на извършителите или жертвите (например престъпност на непълнолетните, на младежите, рецидивната престъпност и др.п.), а така също и регионални такива и проучвания на общественото мнение за дейността на полицията в отделни региони.²⁵ Постепенно изследователският му състав бе редуциран, за да се стигне до 2015 г., когато двата сектора, осъществяващи криминологични и други изследвания, свързани с противодействието на престъпността, бяха закрити. Престанаха да функционират наред с това Научно-методическият съвет по затворно дело, психологическата лаборатория към ГД „Изпълнение на наказанията“, Клиниката по съдебна психиатрия и съдебна психология при Университетската болница по неврология и психиатрия. Закрит бе и Националният център за изследване на общественото мнение при Народното събрание – звена, които осъществяваха научни изследвания и проучвания на общественото мнение, свързани с различни аспекти на престъпността и нейната превенция.

В резултат на всичко това, както уместно отбелязва Ю.Бояджиева, „започват да се чувстват последиците от силното ограничаване на политиката на държавата и на компетентните институции за превенция на противоправни действия на извършители с психични и психиатрични проблеми, за превенция на рецидива в рамките на изпълнението на наказанията извън местата за лишаване от свобода, както и върху съдебната практика по индивидуализация на наказанието.“²⁶ Няма никакви проучвания относно ефективността на различните наказателноправни санкции (лишаване от свобода, пробация, глоба), както и на такива правни институти като условното осъждане и условното предсрочно освобождаване, което беше констатирано от Българската асоциация по криминология на семинар през ноември 2019 г.²⁷

²⁵ Каталогът на проведените криминологични изследвания от Научноизследователския институт по криминалистика и криминология с кратка анотация на всяко от тях и на учените, участвали в осъществяването им, е изготвен от проф. д.ю.н. Юлия Бояджиева и може да бъде видян на страницата на Българската асоциация по криминология:

<http://criminology.bg/DOC/%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%9D%D0%98%D0%9A%D0%9A-%D0%9C%D0%92%D0%A0.pdf>[21.06.2020]

²⁶ Бояджиева, Ю., цит. съч, с.11-12

²⁷ Виж Семинар на Българската асоциация по криминология на тема: „Условното осъждане и превенцията на престъпността“ - <http://criminology.bg/>[12.06.2020]

Не само че изследователските звена постепенно и поэтапно бяха закривани, но наред с това не бе направено достатъчно и за осигуряването на пълни, достоверни и достъпни статистически данни за престъпността, дейността на правоохранителните и правораздавателните органи, както и данни за явления и процеси от други обществени сфери, които са нужни за осъществяването на криминологични, социологични и с друг характер изследвания на негативните обществени явления. Макар че Единната информационна система за противодействие на престъпността вече е изградена и функционира, към момента от нейните бази данни не може да се формира статистика за престъпността на различните етапи на институционалната реакция спрямо нея – т.е. да се формира статистика за заявената, регистрираната, разкритата и наказаната престъпност, какъвто бе замисълът на първоначалния идеен проект. В тази връзка стои въпросът и за пълнотата и достоверността на статистиката на МВР (макар че достъпът до нея е осигурен)²⁸, тъй като тя далеч не отразява реалната картина на престъпността в страната.²⁹ Освен всичко друго в нея отсъстват данни за жертвите на престъпни посегателства. Частично такава информация може да се открие в масива на Националния статистически институт, но не и в статистиката на МВР.

В редица държави наред с официалните бази данни на полицията се провеждат ежегодно и виктимизационни изследвания, за да се установят равнищата и тенденциите на незаявените от гражданите, както и на заявените, но нерегистрирани от полицията престъпления (т.е. това е т.нар. скрита или латентна престъпност).³⁰ През 2010 г. водещи специалисти от Австралия, Канада, САЩ, Великобритания, Холандия и други държави по поръка на Европейският клон на Управлението за наркотици и

²⁸ Виж:

<https://www.mvr.bg/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE/programni-dokumenti-otcheti-analizi/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>
[30.05.2020]

²⁹ Виж Бояджиева, Ю., цит. съч., с. 16.

³⁰ В САЩ ФБР изготвят единни отчети за престъпността, в които всички престъпления се разделят на две групи (Uniform Crime Reports – UCR). Към първа се отнасят умишлените и непредпазливите убийства, изнасилванията, грабежите, взломните кражби, кражбите на МПС и палежите. Във втората се включват обикновените нападения, измамите, докумнетните престъпления, бедстопанствеността, вандализмът, проституцията, употребата на наркотици, хазартните игри, шофирането в нетрезво състояние, хулиганството и др. Наред с това от 1972 г. ежегодно се провежда национално проучване за криминалната виктимизация (National Crime Victimization Survey – NCVS), в което се събират данни за жертвите на престъпни посегателства (тук се включва броят на хората, срещу които са били извършени престъпления), а така също и за самите престъпления, чийто брой съответства на информацията, събрана от UCR. ФБР наред с това предоставя данни за престъпленията от I и II група чрез Националната система за отчитане на произшествията (National Incident-based Reporting System, NIBRS) Проучването за виктимизацията (NCVS) се провежда на основата на представителна извадка чрез отговори на серия от въпроси, на които респондентите отговарят. Първото интервю се провежда чрез лична среща, а следващото – по телефона. Анкетират се лица на възраст над 11 години за събития, които са се случили в последните 6 месеца преди интервюто. Виж подробности : Робърт О Брайън. Факты престъпности: Сведения от правонарушителите и жертвах – Криминология /под ред. Дж.Ф.Шели/, пер. с англ., СПб:Питер, 2003, с.105-115.

престъпления към Икономическия и социален съвет на ООН разработиха единна методология за осъществяването на виктимизационни изследвания, за да могат да бъдат сравнявани базите данни на отделните държави и да се очертае в глобален мащаб картината на виктимизационните процеси, както и най-уязвимите групи жертви.³¹

В България от 1995 г. до 2005 г. са проведени 12 виктимизационни изследвания.³² Страната ни бе включена и в няколко международни проучвания на виктимизацията в периода 1992 - 2000 г.³³ Между 2005 - 2015 г. национални изследвания на жертвите на престъпността бяха провеждани от Центъра за изследване на демокрацията, макар че няма убедителна информация относно тяхната представителност и достоверност, защото са реализирани чрез телефонни интервюта.³⁴ След 2015 г. няма данни, че някоя държавна институция или неправителствена организация е осъществявала такива проучвания.

Липсва достъпна информация и относно затворническата популация (брой на лишените от свобода в отделните пенитенциарни заведения; вид на престъплението, за което се изтърпява наказание; размер на наложената санкция; социално-демографски данни за изтърпяващите наказание; брой на персонала и др.п.), макар че такава е налице. Парадоксът е, че с нея разполагат международни институции и тя е достъпна за всекиго³⁵, а българските потребители могат да я получат едва след отправено искане по реда на Закона за достъп до обществена информация. На официалната страница на Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ (като подструктура на Министерството на правосъдието) липсва такава.³⁶

Така постепенно представителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт през последните десетилетия бяха лишени от важна информация и анализ с практико-приложен характер, които само биха способствали за по-голямата ефективност в тяхната работа. Както сполучливо отбелязва П. Шопова, „в периода след 1989 г. в Република България се наблюдава ефекта на „неизползваната криминология“.³⁷ Про-

³¹ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Manual_on_Victimization_surveys_Russian.pdf [15.06.2020]

³² Национално представителни от НСИ, НЦИОМ, Б. Панев и колектив. Индекс на престъпността в България; национални и за София под ръководството на Б. Станков; регионални от НИКК - Виж: Бояджиева, Ю. А. Полицейска криминална статистика (методология и организация). София, изд. НИКК-МВР, 2005, с. 125 - 126; 186 - 187.

³³ Виж Станков, Б., цит. съч., с. 281.

³⁴ Виж: <http://old.csd.bg/index.php?id=1467> [30.05.2020] В последния доклад, който може да бъде прочетен на посочения уеб адрес, не е конкретизиран броят на изследваните лица. В предходните доклади е посочено, че са интервюирани минимум 1100 души, но не е описан моделът на извадката, нито е обоснован нейният обем. Критики могат да бъдат отправени и към формулировката на самите въпроси относно видовете престъпления

³⁵ Например, на страницата на Съвета на Европа всяка година се публикуват доклади по проектите Space I /съдържаща информация за затворническата популация в отделните държави членки на Съвета на Европа/ и Space II /съдържащ данни за прилаганите алтернативи на наказанието лишаване от свобода в отделните страни/. Например, докладът „Prisons in Europe. 2019 report on European prisons and Penitentiary systems“ може да бъде изтеглен от: <http://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/Prisonsineurope2019.pdf> [18.12.2020], а последният доклад, свързан с наказанията и мерките без лишаване от свобода за 2018 г. може да бъде изтеглен от: http://wp.unil.ch/space/files/2020/02/SPACE-II_report_2018_Final_200212_rev.pdf [18.12.2020],

³⁶ <https://justice.government.bg/home/index/a29b3d80-11a0-44c7-909c-9e3328169925>. [31.05.2020]

³⁷ Шопова, П. цит., съч., с. 101 Авторката има предвид това, че въпреки наличието на сериозен експертен потенциал органите на управление не възлагат проекти за анализ на тенденциите на престъпността и изготвянето на криминологични прогнози.

личава нежеланието и недооценяването на важноста на този тип информация, анализи и изследвания. Поради това се стигна до неотчитането на смисъла на превантивния подход при нормативното регулиране, управлението на обществените процеси и правоприлагането. Погрешно акцентът на политиката за ограничаване на престъпността и на другите социални девиации бе изместен в посока на непрекъснато криминализиране на деянията и увеличаване на тежестта на санкциите.³⁸

Налице е ярко изразено противоречие между декларираната необходимост от провеждането на системни криминологични изследвания, които да залегнат в основата на съвременната наказателна политика и яркото negliжиране на научното познание, демонстрирано чрез закриването на съществуващите криминологични звена. В Стратегическа цел 4 „Модерна наказателна политика“ на Актуализираната пътна карта към Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, в пункт 4.1.1. „Оценка на действащата стратегия за наказателна политика“ е записана задачата „Извършване на изследвания за събиране на емпирични данни и анализ на съществуваща статистика за установяване на криминологичната среда и тенденциите в нея, както и на други относими социометрични показатели“.³⁹ Самата формулировка е твърде обтекаема, неясна и е ярко доказателство за непознаване на криминологичната терминология. Използван е наукообразен език, зад който се крие, меко казано, некомпетентност. Същевременно доста е спорна идеята Националният институт за правосъдие да поеме функцията не само за обучение и повишаване квалификацията на магистратите, но и за извършването на анализи за нуждите на съдебната власт, в каквато насока има препоръки в Анализа на ефективността на заложените в актуализирана пътна карта за изпълнението на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система мерки, тяхната приложимост и необходимост.⁴⁰

Дефицитите на съвременната наказателна политика

Много учени и практикуващи юристи отдавна обръщат внимание на наличието на силен дисбаланс в пирамидата на наказанията, на отчетливата тенденция за завишаване на наказателната репресия, в резултат на което тази пирамида бе обърната както от законодателя, така и от правоприлагащите органи.⁴¹ Същевременно те подчертават, че в отговор на определени обществени нагласи и настроения безкритично

³⁸ Виж Бояджиева, Ю., цит. съч., с. 13-14.

³⁹ Виж: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=957>

⁴⁰ В него е препоръчано следното: „Постепенно развиване на капацитета на НИП, за да може той да се превърне освен в обучителен, също и в аналитичен център, обслужващ съдебната власт при осъществяване на дейността ѝ с включване на експерти от различни сфери (от академичната общност или организации, специализирани в сфери, гранични или идентични с темите на проучване) за изготвяне на анализи. Като такъв НИП би могъл да подготвя анализи по теми, общи за съдебната власт, по теми, поставени или поискани от конкретен съд, прокуратура или следствие, както и за публични институции при подготовка / оценка на държавни политики или предстояща промяна в законодателството.“, с. 62 - https://nikanor.bg/wp-content/uploads/2020/02/Analiz_strategicheska_cel_4.pdf [17.12.2020]

⁴¹ Виж например Гунева, М. Реформата в българското наказателно право и правораздаване – за или против. В: Реформите в наказателното правосъдие: „за“ и „против“ (Сборник от материали на Втората международна научно-практическа конференция, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, 20 юни 2006 г.). Пловдив, Университетско издателство, 2007; Велчев, Б., цит. съч.; Димитрова-Симеонова, С. Проблеми на системата на наказанията. Бургас, „Бряг“, 2018 и др.

се предвиждат по-тежки наказания за редица състави в особената част на НК, без тези промени да бъдат съобразени със степента на обществената им опасност и възприетата законодателна структура на особената част.⁴² В „Анализ на ефективността на заложените в актуализирана пътна карта за изпълнението на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система мерки, тяхната приложимост и необходимост. Изводи и препоръки“ също е констатирано, че „общ рефлекс на политическата класа в България е да тушира общественото напрежение при възникването на един или друг публично значим проблем чрез бързи ad hoc промени в Наказателния кодекс, чиито дългосрочен ефект, обаче често не е обмислен достатъчно“⁴³, както и че „(...) за съжаление, сред политиците се наблюдава порочната практика да прибегват често до промени в НК, водени от обществената конюнтура.“⁴⁴

Изхожда се от погрешната презумпция, че най-ефективният способ за противодействие на противоправните деяния е чрез установяване на наказателна отговорност за тях или чрез повишаване размера на санкциите за вече криминализираните деяния. Това проличава включително и от изложените аргументи в мотивите на последните два законопроекта (за изменение и допълнение на НК), внесени от народни представители през януари и април 2020 година.⁴⁵ Б.Велчев уместно подчертава, че усещането за справедливост в едно цивилизовано общество ще се появи, когато се почувства адекватността на репресията, когато всяко правонарушение получи своята съразмерна държавна реакция. Справедливостта не е само в тежестта на наказанието. Тя е резултат от неговата неотменимост и ефективност.⁴⁶ Тук е мястото да припомним възгледа на Чезаре Бекария, че „онова, което преди всичко трябва да застрашава престъпниците, то не е жестокостта, но неизбежността на наказанието.“⁴⁷

Очевидно въпросите относно ефективността на наказателния закон не са в полезрението на нашите законотворци, които, макар и да признават, че завишаването на размера на наказанията не води до намаляване на престъпленията (виж бел. 42 под линия), непрекъснато внасят законопроекта, с които предлагат завишаване на санкциите за едно или друго престъпление. Под ефективност на наказанието в наказател-

⁴² Виж: Велчев, Б., цит. съч., с. 161. Ярък пример в тази насока е предложението на Главния прокурор да бъдат завишени санкциите за причинена смърт при ПТП, както и да се включи като допълнително наказание конфискацията на МПС. След трагичната смърт на журналиста Милен Цветков в Народното събрание бе внесен поредният законопроект за изменение и допълнение на НК № 054-01-33/24.04.2020 г., с който се предлага увеличаване на санкциите за престъпления по транспорта - <https://www.parliament.bg/bills/44/054-01-33.pdf>. [17.12.2020] В мотивите на вносителите на законопроекта е записано следното: „Завишаването на наказателната репресия спрямо извършителите на транспортни престъпления ще способства за намаляване броя на пътните инциденти, а още в по-голяма степен следва да намали жертвите по пътищата, както и пострадалите от такива произшествия“. Самите вносители признават липсата на ефект след измененията на НК през 2015 и 2017 г. в посока на повишаване на санкциите, но въпреки това се надяват чрез още по-голямото им завишаване да постигнат възпиращ ефект чрез санкциите и този вид престъпления да намалее.

⁴³ Виж: Анализ на..., с. 14 - https://nikanor.bg/wp-content/uploads/2020/02/Analiz_strategicheska_cel_4.pdf. [17.12.2020]

⁴⁴ Пак там, с. 18 - https://nikanor.bg/wp-content/uploads/2020/02/Analiz_strategicheska_cel_4.pdf. Подобна тенденция се наблюдава и в провежданата наказателна политика в Русия, което с тревога е отбелязано от някои автори – виж: Клепицкий, И.А., цит. съч., с.47.

⁴⁵ Виж законопроект № 054-01-7 за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, внесен на 31 януари 2020 г. и законопроект № 054-01-33/24.04.2020 г. за изменение и допълнение на НК.

⁴⁶ Виж: Велчев, Б., цит. съч., с. 161

⁴⁷ Бекария, Ч., цит. съч., с. 85.

ноправната доктрина се разбира възможността за постигане на целта, заради която то е създадено и се прилага.⁴⁸ Според К. Лютов ефективното лишаване от свобода може да бъде оправдано само, когато е необходимо: 1/ осъденият да бъде лишен от възможността за свободно придвижване, а оттам и от възможността да извършва други престъпления; 2/ да се окаже на него и на другите неустойчиви членове на обществото по-силно предупредително-възпиращо въздействие; 3/ когато е необходимо да бъде подложен на организирано, системно и целенасочено възпитателно въздействие при специалните условия и от специално подготвени служители. Когато липсва макар и едно от тези условия, лишаването от свобода, колкото и да е заслужено и справедливо, е социално неоправдано, тъй като преследваните от държавата цели могат да бъдат реализирани чрез по-леки наказателни мерки, които нямат посочените отрицателни страни (каквито има наказанието лишаване от свобода, свързани най-вече със социалната изолация).⁴⁹

Оказа се, че на съвременния етап криминологичното познание в България е необходимо, а законотворчеството се озова под силния натиск на обществените настроения. Общественото мнение е съществен показател за качеството и ефективността на наказателното законодателство и на практиката по неговото прилагане. В него, както удачно отбелязва К. Лютов, много релефно се отразяват както положителните им страни, така и недостатъците и от тази гледна точка то е фактор, който може да съдейства за усъвършенстването им. От общественото мнение много зависи и ефективността на действащото наказателно законодателство и на мерките по прилагането му. Защото само когато гражданите са убедени в правилността и справедливостта на закона и приемат неговите принципи, институти и отделни разпоредби, както и всяко обвинение, присъда или действие във връзка с наказателното изпълнение, може да се разчита те да се съобразяват с тях.⁵⁰ Но неговата роля в никакъв случай „не трябва да се фетишизира, не трябва да се приема като безпогрешен критерий за истина в разглежданата област. То също не е застраховано срещу недостатъци, непълноти, неточности или дори направо погрешни виждания по едни или други въпроси (...) Следователно критичният поглед към самото общественото мнение също е необходим“.⁵¹ Именно под въздействието на силна обществена реакция след извършването на отделни престъпления в последните десетилетия у нас се наблюдава една необоснована и тревожна тенденция за ожесточаване на наказателната репресия чрез увеличаване на броя и вида на престъпленията, за които се предвижда наказание лишаване от свобода или горната граница на предвиденото наказание лишаване от свобода непрекъснато се повишава.

Анализът на промените в НК сочи, че през 2019 г. той е променен четири пъти. През периода януари – декември 2020 г. вече има шест изменения и допълнения. От влизането му в сила на 1 май 1968 г. до настоящия момент се наблюдава тенденция на непрекъснато нарастване на броя на промените, което отчетливо се илюстрира от данните в следната таблица:

⁴⁸ Виж: Каракашев, В. Проблеми на определяне ефективността на наказанието лишаване от свобода. С., изд. БАН, 1982, с. 123.

⁴⁹ Виж: Лютов, К. Нови положения относно наказанията в НК на НРБ., С., изд. БАН, 1972, с. 36-37

⁵⁰ Виж: Лютов, К. Въведение. В: Общественото мнение за наказателния закон. (авторски колектив: Лютов, К., Б. Панев, Здр. Трайков, М. Гунева, Ст. Наумова, Цв. Цветанов, А. Славова, А. Бойчева, Цв. Герджикова, Л. Кискинова) (под редакцията на проф. д-р К. Лютов), С., изд. на БАН, 1987, с.7.

⁵¹ Пак там, с. 7-8.

Промени на НК след приемането му

Период	Брой промени
1968-1978	7
1979-1989	12
1990-2000	29
2001-2009	30
2010-2020	33 (от които 6 през 2020 г.)

Следователно, от момента на влизането му в сила и до средата на декември 2020 г. Наказателният кодекс е претърпял 111 поправки, изменения и допълнения, като тенденцията е всяко следващо десетилетие измененията да се увеличават. Само част от тях са били продиктувани от промените в общественно-политическия и икономическия живот и необходимостта от съобразяване на нашето законодателство с международни норми и стандарти. В преобладаващата си част измененията през последните години са все в посока на увеличаване на санкциите и много често – под натиска на общественото недоволство след извършено престъпление, което е придобило по-голяма публичност. Това е констатирано и в приетата Концепция за наказателна политика, макар че и тя не бе предшествана от проведено криминологично и сравнително-оправно изследване, а се основава на данните от годишните доклади на Върховната касационна прокуратура.⁵²

Абсолютно произволно, немотивирано и научно неиздържано е например предложението за изменение на НК за повишаване на санкциите по отношение на непълнолетни, навършили 16-годишна възраст, извършили тежки умишлени престъпления против личността. Показателна некомпетентност проличава в мотивите към изготвения законопроект № 054-01-7 за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, внесен на 31 януари 2020 г. от 25 депутати от политическа партия ГЕРБ, изготвено по поръчение на министър-председателя.⁵³ Сред вносителите има само двама юристи. Останалите са в преобладаващата си част икономисти и инженери. Вероятно поради това проличава пълната им некомпетентност относно базата данни, използвани за анализа, за да бъде той по възможност по-близък до реалността. Причините за повишаването на санкциите на непълнолетните за извършени от тях престъпления срещу личността се основават на абсолютно произволна и невярно интерпретирана статистическа информация за осъдените с влязла в сила присъда непълнолетни (т.е. въз основа на статистиката за влезлите в сила присъди през 2016-2018 г., която отразява извършени престъпления най-малко две или три години по-рано), а не за разкритите през същия период. Представени са „осреднени данни“ (терминологията е на вносителите) за периода 2016-2018 г. за преминалите през детските педагогически стаи малолетни и непълнолетни, както и данни в абсолютни величини за осъдените за извършени престъпления против личността малолетни (така е записано в мотивите) и

⁵² Концепцията търпи сериозни критики не само в частта ѝ относно недотам добрия опит за криминологичен анализ на престъпността в страната в периода 2014-2017 г. (не е ясно защо не са ползвани данните за 2018 и 2019 г. от статистиката на МВР), но и в съдържателно отношение. Редица препоръки и критични бележки към нея бяха отправени от страна на Българската асоциация по криминология, която депозира свое становище в Министерския съвет преди изтичането на срока за обществено обсъждане, но нито то, нито становищата на други институции бяха взети под внимание. Становището на Българската асоциация по криминология може да бъде прочетено тук: <http://criminology.bg/>. [18.12.2020].

⁵³ <https://www.parliament.bg/bills/44/054-01-7.pdf>. [19.12.2020].

непълнолетни. Като оставим настрана въпроса, че малолетните са наказателно неотговорни по закон, проличава липсата на всякаква компетентност и умение за анализ на статистически данни, т.е. способност да се „четат“ цифрите, да не се борави с абсолютни числа, а с коефициенти. Именно чрез коефициентите може да се сравни дали измерени на 100 хил. души от цялото население, деянията на непълнолетните са повече, отколкото на другите възрастови групи (това е т.нар. коефициент на интензивност, наречен още коефициент на престъпност), дали броят на извършителите непълнолетни на 100 хиляди от цялото непълнолетно население е по-голям, отколкото същия показател в другите възрастови групи (т.нар. коефициент на криминална активност). Подобен анализ няма да открием в посочения законопроект.

Какво сочат наличните официални статистически данни? Дори и за неспециалист от приложената статистическа информация по-долу може да се установи, че коефициентът на осъдените непълнолетни през последните 9 години бележи чувствителен спад с повече от два пъти, като тенденцията е силно изразена от 2011 г. до 2018 г.:⁵⁴

Графика № 1

Осъдени непълнолетни лица с влязла в сила присъда /коефициент на 100 хил. от непълнолетните на 14-17 г./



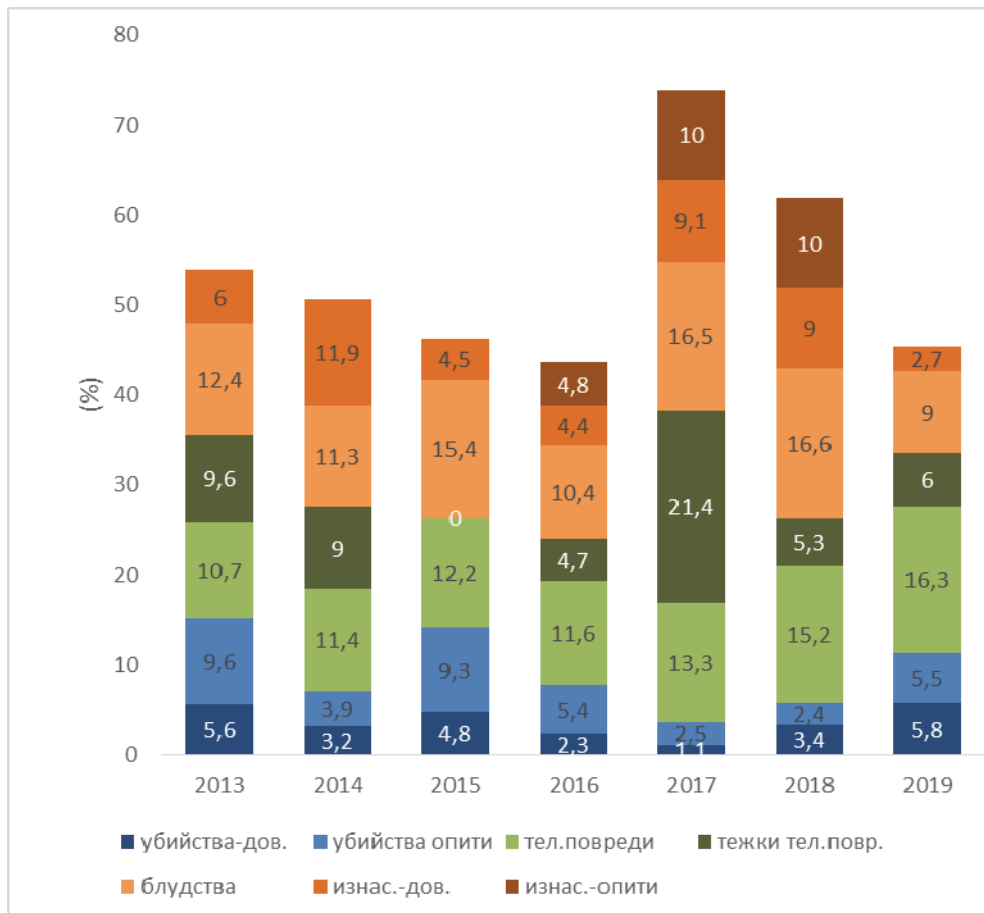
⁵⁴ Осъдени непълнолетни по данни на НСИ: съкрати до един ред адреса <https://www.nsi.bg/bg/content/3767/%D0%BE%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D1%8A%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0-%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%B5%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-100-000-%D0%B4%D1%83%D1%88%D0%B8-%D0%BE%D1%82> [01.06.2020]

По данни на МВР в периода 2013-2019 г. коефициентът на интензивност на довършените умишлени убийства варира между 1,3 и 1,5 за страната – т.е. на 100 хил. души от населението се пада малко повече от 1 довършено убийство за последните 7 години, от които за 2017-2019 г. този показател е стабилен – 1,3. При опитите за умишлени убийства той е още по-нисък – между 0,3 и 0,9, като за последните три години е средно 0,4.

Както може да се установи от графиката по-долу, относителният дял на най-тежките видове разкрити престъпления срещу личността (убийства и изнасилвания), извършени от непълнолетни, спрямо общо разкритите престъпления от всички наказателноотговорни лица за периода 2013-2019 г., не бележи ръст. Средно за периода 2013 - 2019 г. са извършвани по 4 довършени убийства от лица под 18 г. от общо разкритите 106 средно за същото време – т.е. на 26 довършени убийства едно е било дело на непълнолетен.

Графика № 2

Относителен дял на разкритите престъпления, извършени от непълнолетни спрямо общо извършените от всички наказателноотговорни лица /по данни на МВР/



При липсата на тенденция за увеличаване на горепосочените умишлени престъпления не може да се обоснове необходимостта от завишаване на санкциите на групата на 16-18-годишните, още повече, че в статистиката на МВР няма данни колко от тези престъпления са извършени от лица между 14-16 г. и колко – от горната възрастова група на непълнолетните. Ето защо не е трудно да достигнем до заключението, че **при неверни изходни данни, посочени в мотивите на законопроекта, няма как да се достигне до верни изводи.**

Притеснителна в конкретния случай е лекотата, с която група лица, овластени със законодателна инициатива, имат самочувствието, че са по-компетентни от педагози, психолози, лекари, юристи. Без да имат тяхната експертиза и да използват резултатите от престижни научни изследвания за настъпили значителни изменения в психофизическото развитие на 16-18-годишните през последните години, предлагат изменения относно тяхната наказателна отговорност, които ги приравняват на пълнолетните. С направените предложения се обезсмисля съществуващият наказателноправен режим, предвиден в Особените правила за непълнолетните, включени в НК. Нещастливо този законопроект предизвика силна негативна реакция от страна на много авторитетни специалисти и вероятно поради това той все още не е внесен в пленарна зала.

Предвидените „Особени правила за непълнолетните“ в чл. 60-65 от действащия НК са разработени на основата на дългогодишни научни изследвания в областта на детската психология, педагогика, психиатрия и сравнителноправни проучвания. Те отговарят и на международните стандартни правила на ООН за осъществяване на наказателното правосъдие по отношение на непълнолетните, изпълнението на наказанията и др.п. Както посочва един от най-уважаваните криминолози, който притежава богата професионална практика не само като учен – юрист и психолог, но и като прокурор, комуто е било възложено наблюдението на Поправителния дом в Бойчиновци – проф. Боян Станков, „Целеното изменение на чл. 63 НК неминуемо ще засегне цялата действаща правна система. Първо, променя се из основи философията на наказателната политика по отношение на непълнолетните, което не отговаря на световната хуманистична линия в наказателното право. Второ, целеният резултат за ограничаване на престъпността посредством ожесточаване на репресията няма да бъде постигнат. Такъв е световният опит от векове. Трето, трябва да се очакват неподозирани последици за Особените правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от непълнолетни (чл.385-395 НПК) и нарушаване на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, водещо до осъждане на България.“⁵⁵

Въпреки декларираната в мотивите цел – „Законодателно да се уредят по-широки граници за индивидуализация на наказанието с цел постигане на индивидуална превенция“ (с. 2), по същество с предлаганото изменение на чл. 63, ал. 3 НК се отрича изцяло постигането на целите на наказанието по отношение на лицата, навършили 16-годишна възраст, извършили тежки умишлени престъпления против личността и

⁵⁵ Станков, Б. Промяната за непълнолетните в НК може да взриви правната система: Дефакто - [https://defakto.bg/2020/02/03/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%bc%d1%8f%d0%bd%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b5%d0%bf%d1%8a%d0%bb%d0%bd%d0%be%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b2-%d0%bd%d0%ba-%d0%bc%d0%be%d0%b6%d0%b5/\[30.05.2020\]](https://defakto.bg/2020/02/03/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%bc%d1%8f%d0%bd%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b5%d0%bf%d1%8a%d0%bb%d0%bd%d0%be%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b2-%d0%bd%d0%ba-%d0%bc%d0%be%d0%b6%d0%b5/[30.05.2020])

се предлагат санкции, изравняващи ги с тези на пълнолетните лица.⁵⁶ Ако в България все още съществуваше смъртното наказание, не е трудно да предположим, че носителите биха го предложили и по отношение на тази възрастова група. Но понеже то е отменено, със законопроекта се допуска, ако целите на наказанието не могат да бъдат постигнати по друг начин, правилата за редуциране на санкциите по отношение на непълнолетните да не бъдат вземани под внимание. Това по същество отваря вратата за прилагането на най-тежката санкция в НК – доживотния затвор без замяна. Дори и в първия наказателен закон от 1896 г. максималното наказание за непълнолетни е 10 години лишаване от свобода. Този максимален размер се запазва при действието на Наказателния закон от 1951 г. и на Наказателния кодекс от 1968г. до изменението му през 1982 г. В същото време официалната статистика представя от години завидно намаляване на общата престъпност и в частност – на непълнолетните. По-безчовечно ли стана обществото ни в сравнение с миналите десетилетия? Или така показваме безсилието на държавата да се справи с престъпността? А може би това е подход за търсене на политически дивиденди на всяка цена и своеобразен „флирт“ с емоциите и настроеността на част от обществото.

И днес, петдесет години след публикуването му, звучи актуално написаното от проф. Иван Ненов, че системата от наказанията се определя от необходимостта чрез различните по съдържание и тежест санкции „да се създадат предпоставки за **степенувано нюансирано въздействие върху субектите на престъпления** (курсивът – Св. М.) и неустойчивите членове на обществото, като по този начин се направи възможно при своеобразните особености на отделните случаи постигането с минимум принуда на сложната възпитателно-принудителна, специално и общопревантивна цел на наказанието. Нюансирането на въздействието изисква да бъдат използвани различни по съдържание видове наказания, неговото степенуване – подбор на такива по характер мерки, които в съотношение една към друга, както и при различен техен обseg и продължителност притежават различна тежест и различно съчетание на принудителните с поправително-възпитателните моменти.“⁵⁷

Хуманизирането на наказателното законодателство следва да бъде основна характеристика на наказателното право и наказателноправните режими в цивилизованите държави. Това изисква приваждане на двете системи – на престъпленията и на наказанията, в съответствие със съвременните международни тенденции.

Наказателноправните средства за противодействие на престъпността в съвременните условия би следвало да се насочат към:

- възпирането на лицата, извършили престъпления, да рецидивират (това е функцията за защита на индивида и обществото от извършителите на престъпления);
- ресоциализацията на извършителите на престъпления; и
- възстановяване положението на пострадалия и защитата на неговите права (реституция).

⁵⁶ Предлаганата редакция на новата алинея 3 на чл. 63 НК гласи следното: „По отношение на непълнолетен, навършил шестнадесетгодишна възраст, извършил тежко престъпление против личността при определяне на наказанието съдът не прилага правилата по ал. 2, ако реши, че целите на чл. 36, ал.1 и чл. 60 от НК не могат да бъдат постигнати“. (То ест по отношение на непълнолетните ще бъде допустимо прилагането и на наказанията доживотен затвор и доживотен затвор без право на замяна – бел. моя – Св.М.).

⁵⁷ Ненов, И. Наказателно право на НРБ. Обща част, С., „Наука и изкуство“, 1972, с. 452.

Тези основни функции не могат да бъдат постигнати чрез ожесточаване на репресията.

Иска ми се да припомня думите на Нилс Кристи: „(...) налагането на наказание в съответствие със закона означава да се причинява страдание и е предназначено тъкмо за това. Тази дейност обаче често влиза в противоречие с общопризнати ценности като добротата, милосърдието и способността да прощаваме. За да се отстрани това противоречие, понякога се правят опити да се скрие основната същност на наказанието. А когато тази същност не може да се скрие, се привеждат най-разнообразни аргументи в полза на преднамереното причиняване на страдание(...)“

Практиката да се причинява страдание според мащаба на извършеното престъпление създава твърди системи, които остават нечувствителни към индивидуалните потребности. Създава се впечатлението, че там, където се борят криминологически теории и практически методи, обществото се лута от една крайност в друга, за да намери решение на един всъщност нерешим проблем⁵⁸. Но авторът е оптимист. Той призовава: „нека намалим намесата на държавата дотам, докъдето се осмелим, за да създадем бариери срещу причиняването на страдание“⁵⁹.

Заклучение

Ефективна наказателна политика не може да се реализира без съвместните усилия на специалисти от широк спектър на науката и практиката и въз основа на една добре обмислена научно обоснована стратегия. Истинската ѝ цел трябва да е насочена към ограничаване на възможностите за извършване на престъпления и изграждане на механизмите за превенция, които да ограничат условията, пораждащи престъпност. В нея трябва да бъдат широко застъпени преди всичко алтернативните методи на въздействие и да се основава на разбирането за минимум репресия⁶⁰. Другото е проява на популизъм и недалновидност, която не може да доведе до ограничаване на престъпността, а до нейното ожесточаване.

Литература:

1. Айдаров, А. Превенцията на престъпността като вид държавна политика. В: Актуални проблеми на превенцията на престъпността. Сборник от Международната научно-практическа конференция Пловдив, 2005. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2005.
2. Анализ на ефективността на заложените в актуализирана пътна карта за изпълнението на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система мерки, тяхната приложимост и необходимост. Изводи и препоръки. – https://nikanor.bg/wp-content/uploads/2020/02/Analiz_strategicheska_cel_4.pdf [17.12.2020]
3. Бекария, Ч. За престъпленията и наказанията. Варна: изд. „Тедина“, 1993 г.
4. Бояджиева, Ю. Актуално състояние на криминологията в България и перспективи за нейното развитие. – В: Перспективи в развитието на криминологията в България /Материали от кръгла маса, посветена на 30-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология/ С., изд. БАК, Рекламна къща АЯ, 2017.

⁵⁸ Кристи, Н. Пределни на страданието. С, „Сиби“, 2015, с.7.

⁵⁹ Пак там, с.149.

⁶⁰ Виж: Груев, Л. Наказателната политика и съдебната реформа. В: Право и политика. Предизвикателствата на прехода., С., Горекспрес, 2002, с. 62.

5. Бояджиева, Ю. Полицейска криминална статистика (методология и организация). София: изд. НИКК-МВР, 2005.
6. Бурлаков В. Н., Гишинский Я. М., Шестаков Д. А. Преподавание криминологии в современных условиях // Вестник СПбГУ. 1996. Сер. 6. Вып. 3.
7. Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика в Република България. С., Сиела, 2012.
8. Груев, Л. Наказателната политика и съдебната реформа. В: Право и политика. Предизвикателствата на прехода, С., 2002, с. 62.
9. Гунева, М. Реформата в българското наказателно право и правораздаване – за или против. В: Реформите в наказателното правосъдие: „за“ и „против“ (Сборник от материали на Втората международна научно-практическа конференция, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, 20 юни 2006 г.). Пловдив, Университетско издателство, 2007 г.
10. Димитрова-Симеонова, С. Проблеми на системата на наказанията. Бургас, „Бряг“, 2018.
11. Димитрова-Симеонова, С. По въпроса за една модерна наказателна политика. В: Юридически сборник, том XXVII, изд. на Бургаския свободен университет, 2020 г.
12. Долгова, А. И. Нужна ли криминология и криминологическият възглед на престъпност. Российская криминологическая ассоциация, 27.08.2016 - <http://crimas.ru/?p=3441/17-1`17> [01.06.2020]
13. Каракашев, В. Проблеми на определяне ефективността на наказанието лишаване от свобода. С., изд. БАН, 1982 г.
14. Клепицкий, И.А. Социальная обусловленность уголовной политики. Государство и право, 2017, с.39-48.
15. Кристи, Н. Предела на страданието. С, „Сибир“, 2015.
16. Лютов, К. Нови положения относно наказанията в НК на НРБ., С., изд. БАН, 1972
17. Лютов, К. Наказателната политика на Народна република България.-В: Икономика и политика на социалистическа България. Варна, „Георги Бакалов“, 1984.
18. Лютов, К. Предговор към монографията Общественото мнение за наказателния закон. (авторски колектив: Лютов, К., Б. Панев, Здр.Трайков, М. Гунева, Ст. Наумова, Цв. Цветанов, А. Славова, А. Бойчева, Цв. Герджикова, Л. Кискинова) (под редакцията на проф. д-р К. Лютов), С., изд. на БАН, 1987
19. Нейкова, М. Гражданското общество – фактор за сигурността в държавата. С., Авангард Прима, 2018.
20. Ненов, И. Наказателно право на НРБ. Обща част, С. „Наука и изкуство“, 1972.
21. Панев, Б. Превантивната политика и съвременната престъпност. – В: Превантивната политика и съвременната престъпност /Материали от научна сесия, посветена на 25-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология, София, 14 юни 2011 г./, С., изд. БАК, 2012.
22. Робърт О`Брайън. Факты престъпности:Сведения от правонарушителят и жертвах – Криминология /под ред. Дж.Ф.Шели/, пер. с англ., СПб:Питер, 2003.
23. Семинар на Българската асоциация по криминология на тема: „Условното осъждане и превенцията на престъпността“ – <http://criminology.bg/>[22.06.2020]
24. Спасов, П. Съвет за криминологични изследвания – нов етап в борбата с престъпността на НРБ. – Известия на Съвета за криминологически изследвания. Т.1, С., „Наука и изкуство“, 1970
25. Станков, Б. Криминология. Теоретични основи. Варна, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003 г.
26. Станков, Б. Промяната за непълнолетните в НК може да взриви правната система: Дефекто

- [https://defakto.bg/2020/02/03/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%bc%d1%8f%d0%bd%0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b5%d0%bf%d1%8a%d0%bb%d0%bd%d0%be%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b2-%d0%bd%d0%ba-%d0%bc%d0%be%d0%b6%d0%b5/\[30.05.2020](https://defakto.bg/2020/02/03/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%bc%d1%8f%d0%bd%0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b5%d0%bf%d1%8a%d0%bb%d0%bd%d0%be%d0%bb%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b2-%d0%bd%d0%ba-%d0%bc%d0%be%d0%b6%d0%b5/[30.05.2020)
27. Христов, Х. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз. Национална конференция „Законът на правото или правото на закона“, НБУ, 20 ноември, 2015 г., с. 176.
 28. [http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf\[15.12.2020\]](http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf[15.12.2020)
 29. Шестаков, Д. А. Криминология. Преступност как свойство общества. Учебник для вузов. СПб., 2001 г.
 30. Шестаков, Д. А. От понятия преступности к криминологии закона. – В: Общественные науки и современность, № 6, 2008, - [http://ecsosman.hse.ru/data/2010/08/25/1214987019/Shestakov.pdf\[22.06.2020\]](http://ecsosman.hse.ru/data/2010/08/25/1214987019/Shestakov.pdf[22.06.2020)
 31. Шестаков, Д.А. Криминология. Учебник для вузов, 2-е издание, переработанное и дополненное, Санкт-Петербург, изд. Р.Асланова „Юридический центр Пресс“, 2006
 32. Шопова, П.Ролята на криминологията за формиране на държавната политика за противодействие на престъпността в България. – В: Перспективи за развитието на криминологията в България./Материали от кръглата маса, посветена на 30-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология, София, 7 декември 2016 г./ С., 2017
 33. Шопова, П.Основи на приложната криминология.Плевен, Медиатех, 2015.

Интернет източници на статистически данни

1. Национален статистически институт:
<https://www.nsi.bg/bg/content/3767/%D0%BE%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D1%8A%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0-%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%B5%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-100-000-%D0%B4%D1%83%D1%88%D0%B8-%D0%BE%D1%82>
2. Министерство на вътрешните работи, Годишен бюлетин „Полицейска статистика <https://www.mvr.bg/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE/programni-dokumenti-otcheti-analizi/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>
3. Съвет на Европа, Проект SPACE I - <http://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/Prisonsineurope2019.pdf>
4. Съвет на Европа, Проект SPACE II – http://wp.unil.ch/space/files/2020/02/SPACE-II_report_2018_Final_200212_rev.pdf