



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-61

София, 22.05.2020 г.

Бх. № 141 КД  
Дата 22.05.2020 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3/2020 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България петдесет и четири народни представители са сезирали Конституционния съд /КС/ с искане за установяване на противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал.2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и параграф 43 от преходните и заключителните разпоредби от Закона за социалните услуги (ЗУС) (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 01.07.2020 г.), и на закона в неговата цялост.

На 05.03.2020 г. КС е образувал конституционно дело № 3/2020 г. по искането, в което вносителите излагат подробно съображенията си в подкрепа на твърдени противоречия на посочените разпоредби от ЗУС с Преамбюла, чл. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 4, чл. 5, чл. 6, ал. 2, чл. 7, чл. 14, чл. 23, чл. 30, ал. 1, чл. 31, ал. 3, чл. 32, ал. 1, чл. 44, ал. 2, чл. 47, ал. 1 и ал. 5, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 53, ал. 6, чл. 56, чл. 57, ал. 1 и ал. 2, чл. 60, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията на Република България /КРБ/.

С Определение от 15 април 2020 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на народните представители за установяване на противоконституционност на посочените по-горе разпоредби от ЗУС и на закона в неговата цялост. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност, обема на искането за установяване на противоконституционност на закона в неговата цялост и компетентността на министъра на финансите, в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на народните представители е неоснователно и необосновано, като излагам подробни съображения конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ЗУС, свързани с финансирането, както следва:

**1. Относно твърдяното противоречие с Преамбюла, чл. 4, ал. 2, чл. 6 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България.**

Не споделям изложените в искането на народните представители аргументи за противоречие на оспорените разпоредби от Закона за социалните услуги с конституционните принципи, прогласени в Преамбюла, чл. 4, ал. 2, чл. 6 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България по следните съображения:

**1.1. Основни принципи на ЗСУ.**

Политиката в областта на социалните услуги е съвкупност от регулиращи механизми за въздействие на държавата и в частност на общините, с оглед отстраняване или намаляване на негативните ефекти от влиянието на социално-икономическите, демографските и други фактори върху здравето и живота на хората, както и осигуряване на социално равенство и справедливост в рамките на икономическите възможности и задоволяване на основните жизнени потребности на различните социални групи в обществото. Нейното значение се определя от възможността на базата на комплексния подход да се установят икономически позиции на различните социални групи и индивиди, като се определят различията между тях по отношение на доходи, потребление, условия на труд, здравеопазване и др., да се разкрият причините за неравенството, да се търсят конкретни и специфични мерки за преодоляване на възникналите социални различия.

Основните права на гражданите, прогласени в чл. 51, ал. 1 от Конституцията, включват правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Конституцията не

конкретизира реда, начина, принципите и системата за практическо прилагане на правото на социално подпомагане, като реализирането му е в правомощията на обикновения законодател. Това е задължение на държавата, заложено в Преамбюла на Конституцията, в който същата е определена като „социална държава”. Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за общественото осигуряване и социално подпомагане. Тъй като нормативният акт урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласеното от Конституцията основно право на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Преценката за начините за реализация на социалните права е в компетентността на Народното събрание - да създаде правила и ред за осъществяване на конституционно записаните основни права на гражданите. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за социално подпомагане да приеме и въз основа на какви принципи тя да се осъществява в съответствие с конституционните норми. Поради многообразието от житейски форми и ситуации и динамиката на икономическите възможности на гражданите и обществото, такава уредба е възможна единствено на законово и подзаконово ниво, при което законодателят е свободен, след като прецени потребностите на нуждаещите се и възможностите на обществото, да определя модел на социално подпомагане, в съответствие с принципите на Конституцията, защитаващи и изпълняващи изискването за социалната държава.

Социалното подпомагане представлява форма на социална сигурност, при която се предоставят средства за съществуване на лица, които са изпаднали в нужда и не са в състояние на друго правно основание да придобият такива. При осъществяване на социалното подпомагане не се допуска дискриминация, привилегии или ограничения на базата на народност, раса, етническа или политическа принадлежност, пол, възраст, религиозно убеждение и обществено положение, в съответствие с Преамбюла и чл. 6 от Конституцията. Социалното подпомагане се осъществява под формата на социални помощи и социални услуги, но трябва да се прави разлика между тях.

Законът за социалните услуги е закон, който не урежда социалното подпомагане. В действащото законодателство - Закона за социално подпомагане (ЗСП), е възприет подход в един закон да се регламентират два различни по своята същност социални инструменти – социални помощи и социални услуги. Социалните помощи са част от политиката за гарантиран минимален доход - предоставяне на средства за допълване или заместване на собствените доходи за задоволяване на основните жизнени потребности – пасивни мерки, част от системата на гарантираните минимални плащания, докато социалните услуги са

базиращи на концепцията за активни мерки за развитие, включващи превенция, преодоляване на определени дефицити, развитие на специфични умения и др.

Поради посоченото съществено различие между двата инструмента дори и сега те са уредени по различен начин, макар и в рамките на един закон – Закона за социално подпомагане. Правоимащите лица не са идентични, начинът на ползване е различен, контролът е различен, редът за финансиране е различен, ролята на общините е различна (водеща при социалните услуги и липсваща при социалните помощи), оценката на потребностите е различна и т.н.

Видно от изложеното, не съществува пряка връзка между ползването на социални помощи и социални услуги – социалните помощи са социални плащания, а социалните услуги са дейности, които не са свързани с доходите на лицата и с осигуряване на финансова подкрепа.

Законът за социалните услуги е специален закон, който урежда всички въпроси от значение за сектора на социалните услуги в Република България. С него се цели да се подобрят механизмите за планиране, финансиране, контрол и мониторинг на социалните услуги, както и да се повиши тяхното качество, ефективност и устойчивост. Той няма за цел да регламентира в цялост обществените отношения, свързани с осигуряване и гарантиране на всички форми на социална подкрепа. Понятието „социална подкрепа“ е по-широко от понятието „социална услуга“. Едно лице може да има нужда от социална подкрепа, но реалните му потребности да не могат да бъдат удовлетворени от социална услуга или само от такава. В този смисъл, социалните услуги са само една от възможните форми на подкрепа за лицата. Водещ елемент на всяка социална услуга не е осигуряване на финансови помощи или помощи в натура (което е в основата на социалното подпомагане), а е социалната работа. Именно социалната работа отличава тази специфична група услуги и дейности от други близки сфери.

С цел гарантиране живота, достойнството и правата на личността, законодателят при спазване на общите конституционни принципи, ангажира държавата със създаване на социални услуги, свързани с подкрепа за превенция и преодоляване на социалното изключване, реализиране на права или подобряване на качеството на живот. Социалните услуги са дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лицата да водят самостоятелен начин на живот и се извършват в специализирани институции и в общността. Те се основават на целенасочена социална работа в подкрепа на лицата за осъществяване на ежедневни дейности и социално включване. Предоставят се въз основа на индивидуална оценка на потребностите и съобразно желанието и личния избор на лицата. Социалната

услуга може да се прояви като социално обслужване, информация, осигуряване, защита, подкрепа, посредничество, образование, възпитание, терапия и др. С оглед задоволяване на социалните потребности на населението се налага систематизиране и приоритизиране на потребностите, които държавата трябва да задоволи заедно с другите субекти на социалната политика, чрез системна работа за откриване на нови източници за предоставяне на социални услуги.

## **1.2. Понятие „социална услуга“.**

Изложените мотиви на вносителите за установяване на противоконституционност на Закона за социалните услуги по отношение на понятието „социална услуга“ и определянето ѝ според искането на народните представители като „търговска дейност“, „платена дейност с цел печалба“ и т.н., са необосновани, тъй като не отчитат характера и същността на действащите и към момента закони в тази област. Разпоредбите на атакувания закон не са свързани с принципна промяна във философията на съществуващите до приемането на ЗСУ действащи режими или механизми в областта на социалните услуги. Инициативата за приемане на промени в областта на социалните услуги е с цел да се отговори на новите реалности, като отчита негативните демографски тенденции в естественото развитие на населението, развиващите се семейни модели, промените в нагласите на обществото, както и необходимостта от баланс между професионалния и личния живот. В резултат на динамиката на демографските промени и икономическото развитие се налага и усъвършенстване на модела на социалните услуги, за да се гарантира, че видовете и качеството на социалните услуги ще помогнат за създаването на предпоставки за пълноценното участие на хората с проблеми в обществото. Такъв подход е от полза за лицата, които се нуждаят от тази подкрепа, и за обществото като цяло. Социалните услуги следва да бъдат базирани в общността, а не да са институционални и сегрегирани. Те следва да са насочени не само към лицата с увреждания, но и към основните заинтересовани страни (предприятия, училища, местни общности). Социалните услуги не трябва да принуждават хората да живеят в центрове, но да им позволяват да живеят и да получават подкрепа там, където пожелаят. Разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от ЗСУ изрично регламентира, че социалните услуги се предоставят съобразно желанието и личния избор на лицата, а чл. 78, ал. 1 от закона дава право на всяко лице само да избере доставчика на социалната услуга, която ще ползва. Публичното финансиране също следва да помогне на лицата да контролират вида грижи и подкрепа, от които се нуждаят.

В тази връзка изразявам становище, че разпоредбите на ЗСУ единствено надграждат и развиват съществуващата в и момента социална система на социалните услуги.

В искането на народните представители е изложено, че в ЗСУ конституционното право на социално подпомагане, като „държавногарантирана безвъзмездна подкрепа“ за нуждаещите се, се заменя със „социална услуга“ - платена търговска дейност с цел печалба, като безвъзмездното подпомагане се заменя от платена услуга със съответна такса.

Считам това твърдение за неоснователно и необосновано, тъй като към настоящия момент действат редица закони в тази област - Закон за социално подпомагане, Закон за закрила на детето, Закон за личната помощ и др. Със Закона за социално подпомагане се уреждат обществените отношения, свързани с гарантирането на правото на гражданите в Република България на социално подпомагане чрез социални помощи, Законът за закрила на детето урежда правата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето, както и участието на юридически лица и физически лица в такива дейности, Законът за личната помощ урежда условията и реда за предоставянето и ползването на лична помощ от хора с увреждания.

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане, но никъде не са изрично регламентирани социалните услуги, още по-малко императивно, да бъдат безплатни. Следва да се отбележи, че и съгласно действащата разпоредба на чл. 17 от ЗСП социалните услуги се предоставят срещу заплащане на такси от лицата, които ги ползват, или по договаряне. Това е принцип в законодателството, възприет още с приемането на ЗСП през 1998 г., който не е променян повече от 20 години. Същевременно социалните услуги за деца и за най-уязвимите групи (лица без доходи и други), финансирани от държавния бюджет, са безплатни. В ЗСУ се регламентират за първи път и безплатни социални услуги за всички лица, независимо от това кои са техните ползватели. По никакъв начин законът не допуска ограничаване на достъпа до социални услуги на лица в кризисна или уязвима ситуация, напротив, дори се предвиждат услуги, които да бъдат безплатни за лицата, независимо от това дали са в уязвимо положение или не.

Законът за социалните услуги има за цел да уреди специфични обществени отношения, свързани с предоставянето, ползването, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги. Това са ключови въпроси, чието регулиране е от значение за сектора на социалните услуги, което от една страна е свързано с осигуряване на достъп до социална подкрепа и посрещане на потребностите и реализиране на правата на

лицата, а от друга – с ефективното функциониране на системата на национално и местно ниво. Новата правна регламентация е развита в контекста на три основни цели: достъпност на социалните услуги; качество и ефективност на социалните услуги; интегрираност на подкрепата. Преди да бъдат развити в ЗСУ, разпоредбите за социалните услуги бяха структурирани в глава четвърта от Закона за социално подпомагане. Извеждането на социалните услуги в отделен закон има за цел да даде ново дефиниране на социалните услуги като дейности, които се основават на специфичните потребности и индивидуална социална работа в подкрепа на лицата, и които са насочени към определен резултат. По този начин ще се постигне по-голям ефект за потребителите и ще се осигурят възможности за разширяване на обхвата на ползвателите.

Сред причините да бъде създаден отделен нормативен документ, а именно ЗСУ, са срещаните трудности и проблеми, произтичащи от липсата на механизми за гарантиране на по-висока степен на ефективност и ефикасност при управлението на системата като цяло и на предоставянето на самите социални услуги, както и затруднен достъп до предоставяните социални услуги поради неравномерно териториално развитие на системата от социални услуги. В този смисъл въведената със ЗСУ уредба не само не противоречи, а е в изпълнение именно на прогласената в Преамбюла на Конституцията цел – създаване на социална държава.

Принципите за наличие, достъпност и всеобхватност на социалните услуги са залегнали не само в уредбата, свързана с насочването за ползване на услуги съобразно желанията на лицата, с правото на избор на доставчик, със забраната за отказ за предоставяне на социални услуги и с новите възможности за партньорство и сътрудничество между българските общини, но са залегнали и в нормите относно планирането на социалните услуги на национално ниво чрез разработването и приемането на Национална карта на социалните услуги. Именно чрез Националната карта държавата поема ангажимент за създаване на пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план и то въз основа на обективни критерии. Националното планиране е особено важно, тъй като чрез него ще се осигурят всички необходими социални услуги на ниво община и област, които ще се финансират от държавния бюджет. Чрез него се цели да се постигне пълно териториално покритие на системата от социални услуги, за да се гарантира, че на територията на страната няма да има нито една община, в която да не се предлага поне минимален пакет от социални услуги. За първи път именно чрез ЗСУ се създават правни гаранции за равен и равномерен достъп до социални услуги на територията на цялата страна и отчитане на потребностите въз основа на обективна и реална оценка, съобразена с броя и демографският профил на

населението. За първи път със ЗСУ се регламентират социални услуги на общинско ниво за лица от общината, социални услуги на областно ниво за лица от цялата област и социални услуги на областно ниво за лица от цялата страна.

С оглед изложеното не споделям позицията на вносителите на искането, че със ЗСУ държавата не поема гаранция за предоставяне на необходимите услуги на нуждаещите се граждани и на практика абдикира от социалната си функция.

Видовете социални услуги са изчерпателно посочени в чл. 15 от ЗСУ. За разлика от действащата нормативна уредба, която определя социалните услуги чрез мястото, където се предоставят, т.е. като места/сгради (дом, център, приют и др.), в ЗСУ социалните услуги са определени чрез дейностите, които се осигуряват за лицата (дневна грижа, резидентна грижа, осигуряване на подслон, информиране и консултиране, рехабилитация, терапия и др.). Тези дейности се основават на социална работа, индивидуален подход и индивидуална оценка на потребностите. В допълнителната разпоредба на закона са дадени легални дефиниции на всеки един вид социална услуга по чл. 15 от ЗСУ, като достатъчно ясно е определено съдържанието на съответната социална услуга, отграничаваща я от други социални дейности в други сфери.

### **1.3. Доставчици на социални услуги.**

В искането на вносителите липсват аргументи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 29 и чл. 31 от ЗСУ. От изложеното по отношение на доставчиците на социални услуги е видно погрешно възприетото схващане, че доставчици на социални услуги са преди всичко частни лица. Основен доставчик на социални услуги в Република България и към настоящия момент, и след приемането на ЗСУ, са общините. Те могат да предоставят всички социални услуги пряко или чрез специално създадени от тях за целта юридически лица. Единствено общините могат да възлагат управлението на социалните услуги, финансирани от държавата, на частни доставчици. Този принцип съществува в действащото законодателство от 2003 г. и е запазен и в ЗСУ. Още през 2002 г. със ЗСП е дадена възможност на физически лица, регистрирани по Търговския закон, и на юридически лица (вкл. неправителствени организации) да бъдат доставчици на социални услуги. Кръгът на частните доставчици остава непроменен и сега с приемането на ЗСУ, т.е. в него е запазено право, уредено още преди 17 години.

Относно разпоредбата на чл. 31 от ЗСУ, оспорена с искането като противоконституционна, следва да се има предвид, че във връзка с присъединяването на Република България към Европейския съюз, още през 2007 г. в ЗСП е регламентирано, че



физически и юридически лица от държавите членки на Европейския съюз, или от държави от Европейското икономическо пространство, регистрирани съгласно националното си законодателство, могат да предоставят социални услуги. Република България е длъжна да спазва всички норми на Европейския съюз по отношение на свободното движение на услуги. Това право на чуждестранните физически и юридически лица, дадено им преди 13 години, е запазено и в ЗСУ. По отношение на всички доставчици на социални услуги от Европейския съюз и Европейското икономическо пространство, работещи в България, са приложими същите правила и регулаторни режими, на които подлежат и българските физически и юридически лица, доставчици на социални услуги. Важно е да се отбележи, че доставчици на социални услуги извън Европейския съюз и Европейското икономическо пространство нямат право да предоставят социални услуги в Република България.

Твърденията на вносителите, че със ЗСУ е напълно реално и възможно целият сектор на социални услуги да се изведе от общините и да се предостави в ръцете и контрола на частни лица с цел печалба, включително и на чуждестранни лица, са неверни, неоснователни и необосновани по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от ЗСУ регламентира, че предоставянето на всички социални услуги, финансирани от държавния и/или общинския бюджет, може да се възложи на частни доставчици на социални услуги. Съгласно нормата на чл. 64 от ЗСУ кметът на общината възлага предоставянето на създадени с решение на общинския съвет социални услуги на частни доставчици след провеждането на конкурс и то при определени условия, а именно когато: за социалната услуга е осигурено финансиране от държавния и/или общинския бюджет; материалната база, обзавеждането и оборудването, които се изискват за предоставяне на услугата, са осигурени от общината; частният доставчик има издаден лиценз за социалната услуга; лицензът на частния доставчик не е бил отнеман на основание чл. 158, ал. 1, т. 1 – 6 при условията на чл. 148, ал. 4 от закона; лицензът на частния доставчик не е бил отнеман на основание чл. 158, ал. 1, т. 7 от същия закон.

Както посочих по-горе и в действащия ЗСП съществува възможност физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица (вкл. неправителствени организации) да бъдат доставчици на социални услуги. С приетия ЗСУ е запазено правото на физически и юридическите лица да доставят социална услуга, като кръгът на частните доставчици остава непроменен. Основен доставчик на социалните услуги в Република България остават общините и само общините могат да възлагат управлението на социалните услуги, финансирани от държавата, на частни доставчици. Единствената възможност за възлагане на социални услуги на частни доставчици е чрез конкурс, като в ЗСУ се премахва сега

съществуващата в ЗСП възможност за пряко договаряне. За първи път на законово ниво (чл. 64 и чл. 67 от ЗСУ) се въвеждат изисквания към частните доставчици на социални услуги за участието им в конкурс за възлагане на предоставянето на социални услуги. Със ЗСУ освен това е въведена и задължителна оценка на изпълнението на договора за възлагане, която се прави всяка година (чл. 65, ал. 2 от ЗСУ). Категорично не може да бъде подкрепено виждането на вносителите общините да бъдат лишени от възможността да създават и възлагат социални услуги и да развиват публично-частно партньорство. Обратното би противоречало на целия натрупан положителен опит в последните повече от 15 години. Подобно право осигурява на общините основа за по-добро и гъвкаво управление на услугите в съответствие със съвременните изисквания. Това е възможност и за намиране на решение на местно ниво при липса на определени ресурси (като например подходящи специалисти, въвеждане на иновативни практики и др.). Възлагането на предоставянето на социални услуги от общините на частни доставчици не освобождава общината от отговорността за услугата и същата не става „частна“. Възлагането позволява на общината да осигури предоставянето на услугата, когато не е възможно самата тя да я предостави.

Обръщам внимание, че лишаването на определен конкретен вид юридическо лице от определено право на основание вида на това лице противоречи на основно конституционно задължение на държавата чрез законите да създава и гарантира на всички юридически лица (независимо от формата на собственост и в чия полза осъществяват своята дейност) еднакви правни условия за стопанска дейност в съответствие с чл. 19 от Конституцията.

В искането си вносителите твърдят, че ЗСУ дава приоритетна роля на частните доставчици в новия модел за предоставяне и ползване на социалните услуги, като задължава общините да си сътрудничат с тях при определяне на общинската политика в областта на социалните услуги. Направен е изводът, че водещ и на практика единствен доставчик на социални услуги ще бъдат именно тези частни лица.

Считам това твърдение за невярно и необосновано, като излагам следните мотиви:

Съгласно разпоредбата на чл. 25 от ЗСУ общинските съвети определят общинската политика в областта на социалните услуги в съответствие с установените потребности на общинско ниво и приоритетите на държавната политика. Кметовете на общините провеждат общинската политика в областта на социалните услуги в съответствие с решенията на общинския съвет; извършват анализ на потребностите от социални услуги в общината; предлагат на общинския съвет организацията и начина на управление на социалните услуги на територията на общината, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет; предлагат на общинския съвет създаване, прекратяване, промяна на броя на

потребителите и промяна на мястото на предоставяне на социалните услуги, които се финансират от държавния бюджет, от общинския бюджет и при условията на публично-частно партньорство; управляват предоставянето на социалните услуги на територията на общината, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет; възлагат предоставянето на социални услуги, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет, на частни доставчици на социални услуги; следят за законосъобразното разходване на средствата от държавния и общинския бюджет за финансиране на социалните услуги на територията на общината; поддържат актуална информация за всички социални услуги, които се предоставят на територията на общината, и за техните доставчици; осъществяват контрол относно своевременното събиране на таксите за ползване на социални услуги на територията на общината, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет.

Общинската политика в областта на социалните услуги се осъществява в сътрудничество не само с частните доставчици и юридически лица с нестопанска цел, а и с органите на местното самоуправление на другите общини в областта, областната администрация, териториални структури на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на здравеопазването, Министерството на образованието и науката, Министерството на вътрешните работи и други държавни органи, лицата, ползващи социални услуги, висшите училища, обучаващи социални работници на територията на общината и областта (чл. 26 от ЗСУ).

В тази връзка считам, че вносителите на искането избирателно сочат разпоредби от ЗСУ за частните доставчици, като ги тълкуват превратно и ограничително, но същевременно не излагат аргументи за противоречие на тези норми с Конституцията.

Съгласно ЗСУ доставчици на социални услуги са основно общините, които могат да предоставят всички социални услуги. Те отговарят за предоставянето на социалните услуги, финансирани от държавния и общинския бюджет. Предоставянето на социалните услуги се осигурява от общините чрез: самостоятелно организиране и изпълнение на всички дейности, свързани с прякото предоставяне на социалните услуги; специално създадени от общината за предоставянето на социалните услуги юридически лица; възлагане на предоставянето на социалните услуги на частни доставчици на социални услуги (чл. 29 от ЗСУ).

В подкрепа на изложеното отбелязвам, че новият ЗСУ увеличава ангажиментите и отговорностите на кметовете на общините спрямо досега действащото законодателство, като някои от тях са следните:

- да отговарят за спазване на стандартите за качество на социалните услуги на територията на общината, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет; да осъществяват контрол и мониторинг на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината и се финансират със средства от държавния и общинския бюджет; да извършват анализ на състоянието и ефективността на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината, и предлагат на общинския съвет мерки за подобряване на качеството и ефективността на услугите (чл. 25, ал. 2 от ЗСУ);

- да въвеждат информация в интегрираната информационна система на АСП за: броя и видовете социални услуги на територията на общината, които се финансират от държавния бюджет; максималния брой на лицата, за които е осигурено финансиране за ползване на социални услуги, и броя на лицата, които ползват социални услуги, финансирани от държавния бюджет, по отделни услуги; лицата, които дължат такси за социални услуги, финансирани от държавния бюджет, и размер на дължимите такси; общия размер на дължимите такси; размера на събраните такси за социални услуги, които се финансират от държавния бюджет; размера на несъбраните такси и лицата, които ги дължат.(чл. 51 от ЗСУ);

- да извършват насочване за ползване на социални услуги, които се финансират от държавния и/или общинския бюджет, от всички лица с изключение на лицата по чл. 74, ал. 1 от ЗСУ, които се насочват от дирекция „Социално подпомагане“ (чл. 75 от ЗСУ).

#### **1.4. Финансиране.**

Необосновано и неправилно е изложеното в искането на вносителите твърдение, че със ЗСУ е направена промяна в източниците на финансиране на социални услуги, като социалните дейности досега в основната си част са били финансирани от държавните и общинските бюджети, а с новия ЗСУ основните източници и субекти на финансиране са други. Не намирам правно основание и за противоконституционност на финансирането на собствените услуги на частните доставчици с техни собствени средства.

Съгласно действащата нормативна уредба източниците на финансиране на социалните услуги са: държавният бюджет (чрез който се финансират делегираните от държавата дейности), общинските бюджети (чрез които се финансират местните дейности) и други източници, които не са конкретизирани (чл. 16, ал. 8 от ЗСП), като не съществува законово ограничение по отношение на източниците на финансиране. С разпоредбата на чл. 41 от ЗСУ не е направена промяна в източниците на финансиране, а е конкретизирано, че социалните услуги и създаването на необходимата за тяхното предоставяне специализирана среда може да се финансират и от европейски структурни и инвестиционни фондове,

европейски и международни програми и проекти, международни финансови институции, физически и юридически лица и други източници. От всички източници на финансиране, конкретизирани както в ал. 1, така и в ал. 2 на чл. 41 от ЗСУ, и сега могат да се финансират социални услуги или да се подкрепя тяхното създаване. В последните 20 години голяма част от социалните услуги, които сега се финансират от държавния бюджет, като делегирани от държавата дейности, първоначално са създадени именно благодарение на програмно или проектно финансиране.

Следва да се има предвид, че финансирането на социалните услуги от държавния бюджет както към момента по ЗСП, така и по ЗСУ след влизането му в сила от 1 юли 2020 г., се извършва на база стандарт за делегирана от държавата дейност, приет от Министерския съвет. Съгласно чл. 43 от ЗСУ стандартът за финансиране на социалните услуги от държавния бюджет чрез бюджета на общината, не може да надвишава размера на разходите за нейното предоставяне, независимо дали доставчикът е частно лице или е самата община. Следователно твърденията, че чрез ЗСУ се създават стимули целият сектор на социалните услуги да се предостави на частни лица, които на практика извличат печалба от дейности по социалното подпомагане, са несъстоятелни и необосновани.

За разлика от сега действащото законодателство, със ЗСУ се въвеждат изрични принципи при финансиране на социалните услуги от държавния бюджет и за управление на средствата, като забраната общините и частните доставчици да получават приходи от предоставянето на социални услуги, финансирани от държавния бюджет (чл. 43, ал. 4 от ЗСУ), императивното правило, че директно средства от държавния бюджет се предоставят само и единствено на общините в качеството им на доставчици на социални услуги (чл. 44, ал. 1 от ЗСУ), че средствата от държавния бюджет могат да се използват единствено за финансиране на услугите, за които са предоставени (чл. 44, ал. 3 от ЗСУ), както и че кметовете отговарят за управлението и законосъобразното разходване на предоставените им средства (чл. 44, ал. 2 от ЗСУ). Съгласно чл. 43, ал. 1 от ЗСУ финансиране от държавния бюджет на социални услуги се предоставя само за услуги, които са включени в Националната карта на социалните услуги.

За първи път в ЗСУ изрично се регламентира, че общините и частните доставчици на социални услуги нямат право да получават приходи от предоставянето на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, т.е. те нито могат да ползват таксите, които потребителите заплащат (те се внасят в държавния бюджет), нито могат да формират печалба. Същевременно те са задължени да използват предоставените им финансови средства само и единствено за социалните услуги, за които са отпуснати от държавния

бюджет. Също така се въвежда много по-строг контрол от страна на създадената със ЗСУ Агенция за качеството на социалните услуги (АКСУ) за разходването на държавните средства за социални услуги.

Важно да се отбележи, че частните доставчици, на които е възложено предоставяне на социални услуги, делегирани от държавата дейности, имат само подкрепяща роля и не могат да получават директно финансиране от държавния бюджет. Единственият правен субект, на който държавата предоставя с ежегодния закон за държавния бюджет средства за финансиране на социалните услуги, са общините. Средствата се определят на база приети от Министерския съвет стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели, които са предназначени за финансиране на социалните услуги. С разпоредбите на чл. 43, ал. 4 от ЗСУ се въвежда забрана за общините и частните доставчици на социални услуги да получават приходи от предоставянето на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет. Законът изрично забранява държавни средства да се ползват от общините и частни доставчици извън целите, за които се предоставят.

Освен посоченото, съгласно чл. 70, ал. 3 от ЗСУ съвместно предоставяне на социални услуги при условията на публично-частно партньорство между община и частен доставчик не е допустимо да се осъществява с държавни средства. Следва се има предвид, че таксите за социални услуги, които се финансират от държавния бюджет по чл. 52 от ЗСУ, се внасят в държавния бюджет и не постъпват като приход нито в бюджета на общината, нито в частния доставчик.

Не споделям изложеното в искането на вносителите виждане за същността на нормите на чл. 48, ал. 1 и ал. 3 и чл. 50, ал. 3 от ЗСУ. Твърдението, че тези разпоредби регламентират социалната услуга като търговска дейност, извършвана по занятие срещу възнаграждение, е необосновано и невярно. Със ЗСУ държавата е поела ангажимент да създаде необходимите услуги за лицата с оглед потребностите им. Няма как обаче, още по-малко със закон, тя да задължи потребителите от какви доставчици да ползват нужните им социални услуги. Всяко лице има право само да избере от кой доставчик да ползва социални услуги. Изборът е винаги свободен и е на лицето. В чл. 48, ал. 1 от ЗСУ изрично е регламентирано, че частните доставчици на социални услуги финансират социалните услуги, които предоставят, т.е. не може да очакват държавата да финансира техните собствени услуги. Съгласно ЗСУ средства от държавния бюджет за социални услуги се предоставят само на общините. Когато частният доставчик сам финансира услугите, които предоставя, и дадено лице избере да ползва социални услуги именно от този доставчик, потребителят влиза в преки взаимоотношения с доставчика, като се съгласява доброволно да заплаща

определената от него такса, ако има такава. Държавата не може да поставя условия на частните доставчици, които сами финансират предоставяните от тях услуги, дали те да са безплатни или платени. Само когато частните доставчици предоставят услуги, които не са им възложени от общината и сами финансират, те могат да събират такси от лицата, които ги ползват. Както вече бе посочено, лицето е направило свой личен избор да ползва тези услуги от тези доставчици. Лицето е сключило доброволно договор с такъв доставчик по своя преценка и по свой избор. Когато обаче частният доставчик предоставя социални услуги, възложени му от община и съответно финансирани със средства от държавния бюджет, той по никакъв начин не може да събира и да ползва таксите от предоставяните социални услуги. Именно това е смисълът на разпоредбата на чл. 50, ал. 3 от ЗСУ. Нещо повече, таксите за социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, се внасят в държавния бюджет и не постъпват като приход нито в бюджета на общината, нито в частния доставчик.

Изложеното налага извода, че с приемането на специалния закон - ЗСУ, в който обстойно се уреждат въпросите в сектора на социалните услуги, държавата много по-сериозно припознава своите функции за контрол на предоставянето, финансирането и качеството на социалните услуги с цел защита на лицата, които ги ползват, и недопускането на стимули и недобри практика с цел допълнителни приходи или печалба.

На фона на нарастващото търсене на социални услуги и ограничените ресурси се засилва значението на предвидимостта в системата, което е ключов фактор за по-ефективното ѝ управление. В подкрепа на засилената роля и функции на държавата в областта на социалното подпомагане е и въвеждането със ЗСУ на планиране на национално ниво на социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, чрез създаването на Национална карта на социалните услуги. С разработването и приемането на Национална карта на социалните услуги държавата ще създаде пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план, която да отговаря на реалните потребности на населението, както от гледна точка на наличие на достатъчно места, така и като гъвкавост и разнообразие на форми на социални услуги. Националното планиране е особено важно, тъй като то ще е основанието за определяне на пакета от социални услуги на ниво община и област, за които следва да се осигури финансиране от държавния бюджет. В картата ще се определи и максималният брой потребители на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, ще се регламентира извършването на контрол и мониторинг на всички социални услуги на територията на общината, за чието управление общината отговаря, независимо от източника на финансирането им. В сега действащото законодателство на кмета на общината е възложена само функцията да следи за

спазването на стандартите в социалните услуги на територията на общината, които са делегирани от държавата, и местната дейност. Тази функция обаче не е типично контролна, тъй като е по-скоро насочена към задължение на общината като доставчик, а не като орган за управление на всички социални услуги и орган, който отговаря като цяло за местната политика в областта на социалните услуги.

Предвид гореизложеното, не намирам законосъобразни основания в подкрепа на твърденията, че редица функции на държавата, свързани с основните права на гражданите на Република България, се предоставят на частни доставчици, с което държавата абдикира от социалната си функция.

Обратно на посочените в искането на народните представители аргументи, изборът на модел на финансиране на системата на социалните услуги в икономически и социално развитите страни държи сметка за принципите за социална справедливост, сигурност, солидарност и равнопоставеност при заплащането и достъпа до социални услуги, прогласени в Конституцията. Следва да се има предвид, че финансовите модели в социалния сектор функционират дори в условията на конкурентен пазар и въпреки това гарантират спазване на принципа на солидарност. В контекста на конкурентния пазар на социални услуги „общото благо” се дефинира като гарантиране на приемливо ниво на рисковата солидарност. Редуцирането на държавното участие е в граници, осигуряващи достъпност до социалните дейности и социално-икономически приемливо минимално равнище на потребление на предлаганите социални услуги като качество и количество. В пазарното общество основен критерий за социално подпомагане се явява равнището на доход. Фиксираната граница обикновено се съобразява с някакъв минимален стандарт на съществуване в конкретно общество и конкретни условия. Страните от ЕС реагират като развиват в държавния сектор пазарно ориентирани стратегии, предоставят помощи и услуги, ориентирани към потребителите, наблягат на изхода, отколкото на входа на системата за социално подпомагане. Възприетите решенията са в рамките на схемите „повече пазар – по-малко държава” и „повече доброволно – по-малко професионално” ангажиране. Въвеждането на модела на публично-частно партньорство за предоставяне на социални услуги цели развитие и осигуряване на качество на социалните услуги и адресиране на реалните социални потребности на местните общности. Възможностите за привличането на частно финансиране на социалните услуги ще даде гъвкавост на общините при управлението и организацията на услугите и води до по-добра стабилност в социалната система.



## **2. Относно твърдяното противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България.**

Съгласно чл. 60, ал. 1 от КРБ гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Не споделям изложеното в искането твърдение за противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, посочено в точка 6 от искането. Основното твърдение на вносителите е, че с предвидените такси за ползване на социална услуга, финансирана от държавния бюджет, се въвежда данъчна тежест за лицата, което е неоснователно и необосновано. В цитираната точка 6 от искането преобладаващо се излагат съображения относно начина и източниците на финансиране на социалните услуги, като по същество тези съображения нямат връзка с изискването на чл. 60, ал. 1 от КРБ за законоустановеност на данъците и таксите и за плащане на данъците съобразно доходите и имуществото на гражданите (в практиката си КС разглежда второто изискване в контекста на преките данъци – напр. Решение № 4 от 9.04.2019 г. на КС по к. д. № 15/2018 г.). Предвид това в становището ще се ограничи само до данъчните аспекти на твърдението за противоконституционност.

В искането се твърди, че със ЗСУ се въвежда задължителна платена социална услуга, равностойна на данъчна тежест, като липсват аргументи, обосноваващи противоречие с чл. 60, ал. 1 от КРБ.

Независимо от това, отбелязвам някои принципни положения във връзка с конституционността на таксите. Принципната разлика между данъците и таксите е, че държавната такса е вид публично държавно вземане, установено от държавата, при което е налице насрещна услуга или дейност, предоставяна от държавни органи или от други субекти, на които държавата е възложила изпълнението на определени функции. Същевременно данъците са едностранно установени публични държавни вземания, които са невъзвръщаеми, липсва насрещна услуга, а функцията им е попълване на фиска и обезпечаване на държавните разходи. Въпросът е разглеждан многократно в практиката на Конституционния съд. В този смисъл е Решение № 4/04.07.2013 г. на КС, постановено по к. д. № 11/2013 г.: *„Таксите са финансово плащане, дължимо на държавата или общините по повод на предоставяни от тях дейности и услуги на юридически лица и граждани. Както вече е имал възможността да се произнесе Конституционният съд в Решение № 11 от 1.07.2003 г. по к. д. № 9 от 2003 г., в теорията на финансите таксата се схваща като плащане в полза на държавния бюджет от физическо или юридическо лице за извършено действие или за оказана му някаква услуга от държавен или общински орган. Съгласно*

чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. За разлика от данъците, които са невъзвращаеми финансови задължения на гражданите и срещу заплащането им те не получават услуга или не се удовлетворяват техни искания, същественният отличителен елемент при таксите е, че те винаги се заплащат заради получаването на някаква обслужваща дейност или услуга. Дейността или услугата не представляват насрещна престация, а елемент от фактическия състав на таксата. В своята практика Конституционният съд следва разбирането, че разграничителният белег между данък и такса е елементът услуга, че основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платещия на таксата и че поначало таксата се заплаща срещу извършена услуга и размерът се определя с оглед на разходите по извършване на услугата (вж. Решение № 9 от 20.06.1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г., Решение № 11 от 1.07.2003 г. по к. д. № 9 от 2003 г., Решение № 10 от 26.06.2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г.).“

Във всички случаи по ЗСУ срещу платената такса лицата получават социална услуга, т.е. има насрещна престация. В тази връзка е необосновано да се търси паралел с данъците и да се говори за данъчна тежест.

Изискването за законоустановеност на таксите е спазено, когато съответната такса е предвидена в закон. За данъците е необходимо всички елементи на данъка да бъдат установени със закон, както и да бъде определен техният размер (с изключение на местните данъци) по аргумент от чл. 84, т. 3 от КРБ, съгласно който Народното събрание установява данъците и определя размера на държавните данъци. В същото време по отношение на таксите е достатъчно да са въведени със закон („установени“), като се определи вида услуга, за която се дължи таксата. До този извод води съпоставянето на разпоредбите на чл. 60, ал. 1 и чл. 84, т. 3 от КРБ, като само по отношение на данъците е предвидено Народното събрание със закон да определя и техният размер. Подробни мотиви в този смисъл са изложени в Решение № 10 от 26.06.2003 г. на КС по к. д. № 12/2003 г.: „Веднага следва да се отбележи разликата между понятията „установява“ и „определя“. „Установяване“ означава въвеждане, посочване на нещо, докато „определяне“ е точното и ясно даване на всички присъщи негови белези. Като се изхожда от това, следва да се посочи, че установяването на данъците и таксите със закон означава, че само със закон, а не с подзаконов нормативен акт може да се въведе един данък или такса и задължение на гражданите да ги плащат. Определянето обаче на размера на данъка е различно от неговото установяване...“

*Динамиката на обществения и в частност на стопанския живот налага многократно и понякога чести промени на размера на таксите. При това те се определят и с оглед на разходите по извършване на услугата. Този, на когото се дължат, може най-добре да прецени какви са направените за нея разходи в даден момент. Немислимо е при всички многобройни такси законодателят да прави периодически преоценки. За това и в решенията на Конституционния съд относно задължителното определяне на размера на данъците от закон не е казано, че това се отнася и за таксите.*“

В чл. 102 от ЗСУ е предвидено, че за ползване на социална услуга се дължи такса, а в чл. 15 са дефинирани видовете социални услуги. В този смисъл може да се приеме, че изискването на чл. 60, ал. 1 от КРБ за законоустановеност на таксите е спазено, тъй като законът ясно дефинира кръга от услуги, за които се дължи такса, съответно регламентира случаите, в които лицата са освободени от заплащането ѝ (чл. 102 и чл. 103 от ЗСУ).

Важно е да се отбележи, че таксите, регламентирани в ЗСУ, представляват държавни такси, когато социалните услуги, за които се дължат, са финансирани от държавния бюджет (чл. 46, чл. 52, ал. 2 и др. от ЗСУ). Когато услугите се финансират от общинския бюджет, се събират местни такси по Закона за местните данъци и такси - чл. 47 от ЗСУ. Когато услугите се финансират от частни доставчици, в чл. 48, ал. 3 от ЗСУ е посочено, че таксите се определят от доставчика. Независимо от наименованието „такса“ в чл. 48, ал. 3 от ЗСУ частните доставчици не събират нито държавни, нито местни такси, а възнаграждение/цена за извършена от тях услуга, която е потърсена от потребител на доброволни начала. Пример за това е предоставяне на услуга в дом за резидентна грижа за възрастни хора, която се предлага и към настоящия момент на пазарен принцип и се търси от лица, които желаят да я ползват.

По отношение на твърдението за въвеждане на данъчна тежест под формата на такса би могло да се направи допускането, че е направено поради неправилното разбиране на вносителите, че веднъж предоставянето на социалната услуга се финансира от държавния бюджет и след това за същата дейност се дължи и такса от лицата, т.е. че социалната услуга се финансира два пъти, както посочват вносителите: „С чл. 46 от ЗСУ се предвиждат такси за ползването на социални услуги, дори когато същите са финансирани от държавния бюджет.“. Вероятно разбирането е, че ако е налице подобно двойно финансиране и срещу таксата за ползване на социална услуга не стои насрещна престация, то това би могло да се тълкува като скрито данъчно облагане. От различни разпоредби на ЗСУ и от действащия механизъм на финансиране на делегираните от държавата дейности може да се направи извод, че не е налице плащане за едни и същи дейности два пъти, както се твърди в искането

за противоконституционност. Няма съвпадане на разходите по извършване на услугата и разходите от държавния бюджет за съответната дейност, т.е. дори таксата за получаване на социална услуга да се определя на база извършени разходи по предоставянето ѝ, няма да е налице двойно финансиране.

Във връзка с твърдението за двойно финансиране на социалната услуга и въвеждане на данъчна тежест чрез таксата следва да се има предвид и характерът на таксите за получаване на социална услуга. Принципно положение при таксите е, че те следва да бъдат разходоориентирани, т.е. да покриват разходите за извършване на услугата. Принципът на разходоориентираност на таксите не допуска формиране на скрита печалба или прикрито данъчно облагане при тяхното определяне. Допустимо е когато таксата има социална функция, съответно използва се като инструмент за осъществяване на определени държавни политики, размерът ѝ да е по-нисък в сравнение с необходимите разходи, а разликата до действителната стойност на услугата да е за сметка на държавния бюджет.

Съществено е да се отбележи, че със ЗСУ е спазен принципът, че когато определени дейности са от особена важност или определен кръг лица са обект на особена закрила от държавата, такси не се дължат. Видно от разпоредбите на чл. 103 и 104 от ЗСУ случаите, в които такса не се дължи, са с доста широк обхват, както по отношение на лицата, така и по отношение на вида социална услуга.

Социалните услуги се извършват срещу заплащане на такси от лицата, които ги ползват. Съгласно действащата уредба таксите за социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, са обвързани с дохода на потребителите, който е основен критерий за достъп до социалното подпомагане, без да има каквато и да е връзка със стойността на получаваната услуга.

Следва да се има предвид, че дялът на приходите от такси е незначителен спрямо разходите за социални услуги, не само поради ограничения им размер, но и предвид факта, че със ЗСУ е разширен обхватът на потребителите, които не заплащат такса, като освен освободените досега най-социално уязвими и рискови лица са включени и всички ползватели на социални услуги, определени с чл. 104 от ЗСУ.

Ето защо считам, че искането за противоконституционност на разпоредби на ЗСУ с чл. 60, ал. 1 от КРБ е неоснователно и необосновано.

С оглед представените аргументи, не намирам искането на народните представители за установяване на противоконституционност на отделни разпоредби на Закона за социалните услуги и в неговата цялост за основателно и обосновано.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените съображения, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на народните представители за установяване на противоконституционност на отделни разпоредби от Закона за социалните услуги (ЗУС) (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 01.07.2020 г.), и на закона в неговата цялост.

**МИНИСТЪР:**

**/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/**