

**Свободното движение на услуги в политиката на присъединяване
на Република България към Европейския съюз:
обща характеристика на проблема
август 1995**

Table of Contents

1. Свободното движение на услуги в политиката на присъединяване на Република България към Европейския съюз: обща характеристика на проблема	1
2. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до движението на услугите като цяло	11
3. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до отделни видове услуги	21

1. Свободното движение на услуги в политиката на присъединяване на Република България към Европейския съюз: обща характеристика на проблема

Премахването на бариерите пред свободното движение на услугите между Европейския съюз и Република България и приближаването на българската нормативна база към тази на Европейския съюз в дадената сфера е проблем от първостепенна важност на политиката на присъединяване на Република България към Европейския съюз. Това се обуславя, от една страна, от значението на това свободно движение като част от европейското *acquis*, от фундаменталния характер на свободата на движение на услугите за изграждането на вътрешния пазар на Европейския съюз, а оттам - и за самия Европейския съюз.

От друга страна, секторът на услугите е от съществено значение за икономиката както на Европейския съюз, така и на Република България. В сектора на услугите се създава повече от половината от брутния вътрешен продукт (БВП) както в Европейския съюз, така и в Република България. В него е заета и повече от половината от икономически активното население. Макар и съществено по-малък от този в БВП, на услугите се пада значителен (над една пета) дял от външноикономическия обмен и на Европейския съюз, и на Република България. Показателите за мястото на услугите в икономиките на Европейския съюз и на Република България са с тенденция към покачване, което означава нарастване на ролята на сектора. Очакването тази тенденция да се запази в дългосрочен аспект се

обуславя от общоприетия "трисекторен" модел на развитие на пазарните икономики. Допълнителен аргумент е степента на разширение на услугите и ролята им в по-високоразвитата икономика на САЩ.

1.1. Фундаменталният характер на свободата на движение на услугите за изграждането на вътрешния пазар на Европейския съюз

Премахването - между страните-членки - на пречките пред движението на услуги (както и в това на хора и капитал) е фиксирано като един от единадесетте елемента на дейността на Европейската икономическа общност (ЕИО), която трябва да доведе до осъществяването на целите, за които тя се създава с Договора за създаването на ЕИО от 1957 г. (ДЕИО). След приемането на Единния европейски акт (ЕЕА) през 1986 г. изграждането на вътрешния пазар на ЕИО се обуславя от премахването на вътрешните граници и гарантирането на свободното движение на услугите (както и на стоките, хората и капиталите) в рамките на неговото пространство. С влизането в сила на Договора за Европейския съюз от Маастрихт (ДЕС) създаването на пространство без вътрешни граници (заедно със засилването на икономическата и социалната кохерентност и създаването на икономически и валутен съюз) се определя като средството за постигане на една от петте цели на Европейския съюз, а именно: подпомагане на балансиран и устойчив икономически и социален прогрес. Една от двадесетте дейности, чрез които постига целите на създаването си Европейската общност (ЕО), учредена от Договора за Европейския съюз като следващ етап на развитие на ЕИО, е вътрешният пазар, който се характеризира с премахването на същите пречки между страните-членки, както и в ДЕИО.

1.2. Свободата на движение на услугите и асоциирането

Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) на Република България, както и Европейските споразумения на другите източно- и централноевропейски страни (ИЦЕС), включва положения, чрез които се отстраняват търговски бариери между Република България и ЕО и в сектора на услугите. Като стъпка към присъединяването на ИЦЕС към Европейския съюз, европейските споразумения за асоцииране демонстрират с това свое съдържание важното значение, което Европейския съюз придава на премахването на пречките в движението на услугите между него и асоциираните страни.

В Заключителното комюнике на Европейския съвет в Копенхаген (юни 1993 г.) бе заявено, че асоциираните ИЦЕС, които желаят това, могат да станат членове на Съюза веднага след като са в състояние да поемат задълженията си по членството и да удовлетворят необходимите икономически и политически условия, както и ако самият Съюз е способен да абсорбира нови членове без да намали темповете на европейска интеграция. Две са общите изисквания към присъединяващите се страни, които произтичат от тази формулировка и имат непосредствено отношение и към движението на услугите. Първото от тях, както го потвърждава и последното разширяване на Европейския съюз, е пълното и безусловно, макар и в някои аспекти постепенно, преминавайки през определен преходен период, приемане и инкорпориране в националната правна система на "европейското законодателство", т.е. на правната рамка на интеграцията в Европейския съюз, а следователно - и на възприетото от Европейския съюз регулиране на движението на услугите. Второто, специално конкретизирано от лидерите на Европейския съюз, е изграждането на способност да издържат на конкуренцията в Съюза.

На Европейския съвет в Есен (декември 1994 г.) бе приета стратегията за подготовка за членство на ИЦЕС, която е важна от гледна точка на движението на услугите с това, че в практически план подчертава необходимостта от укрепване на икономиките на ИЦЕС, за да могат да устоят на конкуренцията на вътрешния пазар на Европейския съюз. Стратегията определя като приоритетна задача изработването на такова законодателство, което да позволи на ИЦЕС пълноценно да участват във вътрешния пазар. Накрая, стратегията определя приоритетните проблеми и области на сътрудничество в периода на подготовка за присъединяване, сред които особено важни от гледна точка на движението на услуги са разработването на инструменти за търговска защита и обозначаването като области от съществен интерес за това сътрудничество на енергетиката, околната среда, транспорта, телекомуникациите, изследванията, културата и образованието. Към тези приоритети следва да се добавят и изтъкнатите от Европейския съвет в Копенхаген (юни 1993 г.) във връзка със сближаването на законодателствата в областта на нарушаването на конкуренцията (като се обръща специално внимание на поетото от ИЦЕС задължение в европейските споразумения за асоцииране за въвеждане в сила в рамките на тригодишен период на нормативно регулиране, което да е аналогично - "паралелно" - на това в ДЕИО, и на забрана на ограничителната делова практика, злоупотребата с доминираща пазарна позиция и държавната помощ, водеща до нарушаване или заплашваща да наруши условията на конкуренция) и на защитата на работниците, околната среда и потребителите.

Целите на асоциацията между Европейската Общност и нейните страни-членки и Република България, така както са определени в ЕСА, включват и:

- (1) насърчаване на разширяването на търговията и хармоничните икономически отношения между тях;
- (2) подкрепа на усилията на Република България за завършване прехода към пазарна икономика;
- (3) осигуряване на подходящи рамки за постепенното интегриране на Република България в ЕО, като за тази цел в съответствие с пазарните механизми се изработят нови правила, политика и действия и Република България работи за изпълнение на необходимите изисквания в това отношение.

Част от тези цели имплицитно съдържат изискването за либерализиране по линия на "отдръпването" на държавата от намеса в стопанския живот. Както бе споменато по-горе, Европейското споразумение за асоцииране между ЕО и страните-членки и Република България съдържа и конкретни договорености, отнасящи се пряко или косвено до движението на услугите. Те се съдържат предимно в Част IV ("Движение на работници, установяване, предоставяне на услуги") и особено - в нейния Раздел III ("Предоставяне на услуги между Общността и България") и в Раздел III ("Сближаване на законодателствата") на Част V ("Плащания, капиталови операции, конкуренция и други икономически разпоредби, сближаване на законодателствата"). Договореностите, облекчаващи движението на услугите между Република България и Европейския съюз, представляват по принцип взаимно предоставяне на национален режим (с някои изключения, в това число в рамките на преходен период) при законно установяване на физически и юридически лица от едната договоряща се страна в другата, общо задължение за либерализация по отношение на движението на услугите и за конкретни мерки за отстраняване на бариери пред това движение в областта на морския транспорт, задължение за непредприемане на нови мерки в областта на въздушния и сухопътен транспорт, които са по-ограничителни или дискриминационни в сравнение със заварените

при влизането на ЕСА в сила, и за договаряне на специални транспортни споразумения, които да уредят взаимния пазарен достъп на базата на прогресивното либерализиране на този достъп и на координираното развитие на тези видове транспорт, както и - в рамките на Съвета за асоцииране - на начини за създаване на условия, необходими за свободата да се предоставят въздушни и сухопътни транспортни услуги, задължение за привеждане на договореното третиране на физическите и юридическите лица по линия на движението и установяването на работници и компании и на предоставянето на услуги в съответствие с разпоредбите на Общото споразумение по търговията с услуги на базата на принципа на най-облагодетелствана нация. Сближаването на законодателствата се определя като важно условие за икономическата интеграция на Република България с Европейската общност, а Република България поема задължението да положи всички усилия за осигуряване постепенното съответствие на своето законодателство с това на Общността. От особено значение от гледна точка на услугите е включването сред приоритетните области на сближаване на законодателството на Република България с това на Европейската общност и на тези на търговското законодателство, банковото законодателство, фирменото счетоводство и данъците (особено косвените), защитата на работниците на работното им място, финансовите услуги, атомната енергетика и регулирането ѝ, транспорта и околната среда - това са или отделни видове услуги, или важни за движението на услугите сфери на нормативно регулиране на икономиката. Що се отнася до транспорта, то Република България поема и задължението прогресивно да приспособява своето законодателство, включително административни, технически и други правила, към законодателството на Европейската общност, съществуващо по всяко време в областта на въздушния и сухопътен транспорт (макар и с уговорката, това да става дотолкова, доколкото законодателството на Европейската общност е в съответствие с целите на либерализацията и взаимния достъп до пазара и улеснява движението на пътници и стоки).

1.3. Организация на апроксимационния процес

Значението на едната от "четирите свободи" и като елемент на икономическата основа на Европейския съюз, и като важна и перспективна стопанска сфера, в която като цяло доставчиците на услуги от Европейския съюз имат сравнителни предимства, обуславя заинтересоваността на Европейския съюз от отстраняването на пречките пред последните на българския пазар. Известна представа за приоритетите на Европейския съюз в тази област дават решенията на Европейския съвет и договореностите, залегнали в Европейското споразумение за асоцииране между Република България и Европейския съюз, както и "Бялата книга", изготвена от Комисията.

Възприемането на тази "свобода" във взаимните отношения е необходимо условие за присъединяването на Република България към Европейския съюз и бързото движение по тази линия, в това число чрез приближаването на законодателната база, би ускорило членството на Република България в Съюза. Необходимо е обаче да бъде отчетено и това, че стопанският ефект от либерализирането на движението на услугите между Европейския съюз и Република България не е положителен във всички свои аспекти и изисква определена постепенност, селективност и тайминг. Това предполага приемането на принципиална стратегия и изготвянето и следването на гъвкава програма за либерализиране на движението на услугите между Република България и Европейския съюз, включващо приближаването на българската нормативна база към законодателството на Съюза, както и тяхното организационно и финансово осигуряване.

Спецификата на апроксимирането на законодателствата при движението на услугите се състои в това, че проблемите, свързани с него, трябва да се решават от отделните министерства и ведомства с компетентност в съответните подсектори услуги. Логично е координацията на осъществяването на това апроксимиране да се осъществява от ръководното звено на изпълнителната власт - Министерския съвет - като се подготвят от специализиран орган (евентуално - Междуведомствения комитет по интеграцията с Европейския съюз). Едва ли е целесъобразно да се създава специално структурно звено, занимаващо се само с услугите като цяло.

Организацията на апроксимирането на българското законодателство, отнасящо се до движението на услугите, с аналогичното европейско изисква: (1) определяне на промените в националното регулиране на услугите, които е необходимо да бъдат предприети, за да се постигне съответствието му на европейското интеграционно законодателство, регламентиращо свободата на движение на услугите между страните-членки, като по този начин се отговори на охарактеризираната в "Доклада на Съвета на министрите пред Европейския съвет в Есен за стратегия за подготовка на присъединяването на асоциираните страни от Централна и Източна Европа" като "съществен елемент" и "сърцевина" на стратегията последователна подготовка на ИЦЕС за интегриране във вътрешния пазар на Европейския съюз чрез поэтапно приемане на законодателството на Съюза за единния вътрешен пазар; в този доклад процесът на сближаване на законодателствата, нормите и стандартите се разглежда като израз на интегрирането на ИЦЕС във вътрешния пазар на Европейския съюз през следващите години, а привеждането на националното законодателство на асоциираните страни в съответствие с това на Европейския съюз - като израз на готовността да участват във вътрешния пазар, т.е. като необходимо условие за приемането на тези страни в Европейския съюз; (2) оценка на ефекта върху националния третичен сектор и върху националното стопанство, който би имало предприемането на тези промени, особено върху способността на сектора на услугите да се справи с конкурентния натиск и пазарните сили в рамките на Европейския съюз, която според същия доклад ще бъде подпомогната от по-горе споменатата подготовка; (3) изработване и осъществяване на стратегия и програма за постепенно премахване на пречките пред свободното движение на услугите между Република България и Европейския съюз и подготовка на окончателното присъединяване към вътрешния пазар на Европейския съюз както от гледна точка на разработването на законодателни и регулативни системи, стандарти и методи на сертификация, съвместими с тези на Европейския съюз, така и от гледна точка на изпълнението на мерките за либерализиране на движението на услуги между Република България и Европейския съюз, предвидени в ЕСА, като и двете се осъществяват като се отчитат конкурентоспособността на националния третичен сектор и националните икономически интереси.

Промените в националното регулиране на движението на услугите, които е необходимо да бъдат предприети, могат да се определят:

- (1) от гледна точка на общосекторното им или специфично въздействие върху движението на услугите;
- (2) в статичен или в динамичен план;
- (3) от гледна точка на непосредственото им или косвено въздействие върху движението на услугите.

Общосекторно въздействие върху движението на услугите оказват промените в законодателството, които са предизвикани от разликите в общите норми на правото на

Европейския съюз и на Република България, регулиращи движението на всички услуги, и които имат за цел отстраняването на тези разлики. Специфично въздействие оказват тези, които се отнасят до отделни видове услуги. Специфичните норми в правото на Европейския съюз, които се отнасят се до отделни видове услуги и непосредствено регламентират свободното движение на услугите между страните-членки на Европейския съюз, се базират на директивите на Съвета и другите актове на вторичното европейско законодателство, които имат за цел или съдържат като свой компонент координирането на националните нормативни положения, регламентиращи установяването на доставчици на съответния вид услуги или предоставянето на този вид услуги. Такива специфични норми засега се прилагат по отношение главно на финансовите услуги, телекомуникационните услуги, услугите, свързани с енергообмена, транспортните услуги, информационните услуги, аудиовизуалните услуги и професионалните услуги.

Статично определени, необходимите промени произтичат от разликата в нормите, съдържащи се в европейското интеграционно законодателство и регулиращи движението на услугите в Европейския съюз, и съответните норми в българското законодателство. Динамично определени, необходимите промени, от една страна, разширяват кръга си с планирани или прогнозирани или въобще неочаквани нови промени извън статично определените, като включват и отстраняването на тези разлики в законодателствата, които могат да възникнат в резултат на бъдещото развитие на последните до самия момент на присъединяване на Република България към Европейския съюз.

От друга страна, при разглеждането на необходимите промени като политически процес, т.е. като постепенен процес на премахване на различията, те се диференцират на такива, които следва да бъдат предприети веднага или в краткосрочна перспектива, които следва да бъдат предприети по-късно или в средносрочна перспектива, и които следва да бъдат предприети най-накрая или в дългосрочна перспектива.

Необходимите промени могат да се отнасят до норми, които регулират непосредствено движението на услугите. От една страна, както и при движението на стоките, тези норми регулират самото преминаване на услугите през границите на страните-членки на Европейския съюз и през границите на Република България. От друга страна, спецификата на услугите изисква като непосредствено влияещи върху движението на услугите да се разглеждат и нормите, отнасящи се до установяването на физически и юридически лица, регламентиращи взаимоотношенията между доставчиците на услуги и чуждестранните потребители, както и регулиращи наемането на чуждестранни граждани с цел предоставяне на съответните услуги.

Промените могат да се отнасят и до норми, които не регулират непосредствено движението на услугите, но оказват въздействие върху възможността за предоставянето им като отстраняват различията между един и друг национален пазар, възникващи в резултат на неидентичните държавни политики. Главно значение сред последните имат политиката на защита на конкуренцията, политиката на държавни помощи (субсидии), политиката на данъчно облагане, политиката спрямо движението на капитала, социалната политика, политиката на защита на основните човешки права, политиката на опазване на околната среда, политиката за опазване на живота на хора, животни и растения. Такова значение имат и разликите в националните политики на развитие или регламентиране на отделни сектори услуги в националното стопанство на страните-членки на Европейския съюз, съответно нормите в европейското интеграционно законодателство, които

хармонизират тези политики или възплътят единната политика на Европейския съюз в съответния сектор на вътрешния пазар.

Оценката на ефекта върху националния третичен сектор и върху националното стопанство, който би имало предприемането на необходимите промени в законодателството на Република България, може засега: (1) да приеме само експертен и качествен характер; (2) да идентифицира най-общо последствията от либерализирането на движението на услуги между Република България и Европейския съюз за националната икономика и третичния ѝ сектор; (3) да определи тези от видовете услуги, при които вероятността българските им доставчици да се окажат по-конкурентоспособни е относително по-голяма или по-малка; (4) да определи кои от различните видове услуги са от по-голямо значение за постигане на някои от възможните цели на икономическата политика (заетост, растеж, развитие).

Квантифицирането на ефекта от предприемането на съответните стъпки е практически невъзможно за осъществяване в близкото бъдеще поради редица причини: търговията с услуги привлече вниманието на широк кръг експерти едва през 80-те години, затова няма утвърдени модели за нейното прогнозиране; спецификата на услугите прави неоправдано използването на наличните модели за търговията със стоки; статистиката на движението на услуги е все още недостатъчно пълна, особено при относително новите видове услуги. Преходният период, в който се намира Република България, задълбочава всеки един от тези проблеми откъм ресурсното (в т.ч. кадрово, информационно, методологично, материално) му осигуряване, в т.ч. и поради подценяването на третичния сектор преди началото на преходния период.

Оценката на общия ефект от либерализирането на движението на услуги между Република България и Европейския съюз върху българската икономика и третичния ѝ сектор е възможно на основата на съвременната икономическа теория на международната търговия и в частност - на тези ѝ части, които анализират негативния ефект от протекционизма и възможните последствия от либерализирането на взаимния обмен, в т.ч. чрез включването в търговски блок. Видовете услуги, при които вероятността на това, българските им доставчици да се окажат по-конкурентоспособни при либерализация на движението им между Република България и Европейския съюз, е по-голяма или по-малка, могат да бъдат определени на базата на характерните за тях интензивност на използване на различните фактори на производството. Допълнителна светлина може да хвърли и развитието на третичния сектор през периода след присъединяването към ЕИО на сравнимите с Република България страни като Португалия и Ирландия. Оценката на ефекта от предприемане на либерализацията на движението на услуги между Република България и Европейския съюз може да включи и такъв важен за вземането на търговскополитически решения елемент като определяне на "чувствителността" на отделните видове услуги при преследването на едни или други цели на национална икономическа политика. Дадени икономически показатели в съчетание с оценката на конкурентоспособността на българските доставчици на отделни видове услуги могат да послужат за преценка на значението на едни или други видове услуги за: стабилизиране и забавяне на нарастването на безработицата и/или - в по-дългосрочен план - за увеличаване на заетостта; за ускоряване на стопанския растеж разглеждан като нарастване на БВП; за развитие на стопанския потенциал на страната, което би имало за последствие по-висок икономически растеж в дългосрочен план; за увеличаване на приходите и/или намаляване на разходите във валута, което би допринесло за решаване на проблемите, свързани с външния дълг.

Изработването и осъществяването на стратегия и програма за постепенно премахване на пречките пред свободното движение на услугите между Република България и Европейския съюз и за подготовка на окончателното присъединяване към вътрешния пазар на Европейския съюз предполага:

- (1) определяне на основните принципи, на които да се базира разработването на такива стратегия и програма;
- (2) определяне на основните критерии, на които да се базира приемането на такива стратегия и програма;
- (3) разпределяне на отговорностите по изпълнението на програмата и контрола върху него;
- (4) създаване на институционална структура за подготовката, приемането и осъществяването на такива стратегия и програма.

Основните принципи, на които би следвало да се базира разработването на такива стратегия и програма, са: многоетапност, многовариантност, обновляемост, конкретност. Стратегията и програмата трябва да предвиждат няколко етапа в сближаването на законодателствата и предприемането на мерките за либерализиране на движението на услугите (например - тригодишният на изпълнение на ЕСА, последващ - двегодишен за постигане на по-дългосрочните задължения и за нови краткосрочни задължения и т.н.), като е желателно тези етапи да бъдат не по-дълги от две-три години. Доколкото либерализацията не е въпрос само на вътрешно решение, а на компромис с желанията на Европейския съюз в рамките на развитие на взаимоотношенията с него, стратегията и програмата трябва да предвиждат алтернативни цели и мерки. Динамичният и дългосрочен характер на сближаването на законодателствата и на либерализацията предполагат възникване на нови проблеми и на потребности от нови мерки или за преразглеждане на приоритетите в зависимост от промените в икономиката на Република България. Затова е желателно стратегията да се подлага на преглед и осъвременяване в края на всеки етап, а програмата - и в средата на всеки етап. Конкретността на стратегията и програмата би следвало да се изразява освен в предварително определените времеви рамки на етапите и в срокове за осъществяване на стъпките по сближаване и либерализация на всеки настоящ и следващ етап, както и в ситуиране на всички статично определени мерки при всеки преглед на стратегията и програмата.

Основните критерии, на които да се базира приемането на такива стратегия и програма могат да бъдат:

- (1) политически консенсус, потвърден на общонационално равнище, относно стратегията;
- (2) вътрешна координираност и съвместимост на програмата като цяло с икономическата политика на правителствено равнище;
- (3) съвместимост с програма за развитието на съответния отрасъл на равнището на отделно министерство или ведомство.

Разпределянето на отговорностите по изпълнението на стратегията и програмата и контрола върху него би следвало да се осъществява на съответно на три и две равнища:

- (1) отговорност по изпълнението на частта от програмата, отнасяща се до съответния сектор - на равнище министерство или ведомство; контрол върху изпълнението - на равнище Министерски съвет;
- (2) отговорност по изпълнението на цялостната програма се носи от Министерски съвет;

контрол върху изпълнението се осъществява на парламентарно равнище;
(3) отговорност по изпълнението на стратегията се носи от Народното събрание.

В резултат на последния ("Уругвайски") кръг на многостранни търговски преговори под егидата на ГАТТ регулирането на международната търговия с услуги се превърна в една от главните функции на новосъздадената Световна търговска организация (СТО). Република България води преговори за присъединяване към СТО, ключов елемент на които е присъединяването към Общото споразумение за търговия с услуги (ГАТС), включващо поемането на конкретни ангажменти и предоставянето на конкретни отстъпки с цел либерализация на тази търговия на Република България със страните-членки на СТО. Това превръща осигуряването на съвместимост между поеманите от Република България в рамките на присъединяването ѝ към ГАТС ангажменти и тези, които вече са поети от Европейския съюз, и особено непоемането по възможност от страна на Република България на по-широки ангажменти или отстъпки от тези на Европейския съюз, във важен проблем на апроксимирането на българското законодателство с европейското.

Освен това, след присъединяването на Република България към СТО в съответствие с режима на най-облагодетелствана нация по ГАТС достъпът до българския пазар на доставчиците на услуги от страните-членки на Европейския съюз автоматично би трябвало да бъде предоставен и на доставчиците от всички останали страни-членки на СТО, освен ако не се ползва изключението, предвидено по отношение на участието в споразумение за либерализиране на търговията с услуги в рамките на икономическа интеграция (Член V "Икономическа интеграция" ГАТС). Ползването на това изключение обаче е обусловено от "съществен секторен обхват", разбран като брой на видове услуги, обем на либерализираната търговия и начини на доставка на услугите, както и от пълно или съществено премахване на дискриминационните мерки, представляващи изключение от националния режим (чл. V, ал. 1 ГАТС). Въпреки че в същия член на ГАТС се предвижда възможността при оценката на това, дали са спазени по-горе изброените условия, да се взема предвид връзката на споразумението за либерализиране на взаимната търговия с услуги с наличието на по-широк процес на икономическа интеграция или на търговска либерализация между съответните страни, степента на спазване на тези условия през предвидения в ЕСА преходен период може да бъде поставена под съмнение и това да предизвика проблеми във връзка с ползването на изключението. Затова би следвало към собствено либерализацията на движението на услугите между Република България и Европейския съюз да се подхожда много внимателно.

1.4. Обща рамка и структура на анализа

В резултат на спецификата на услугите липсва еднозначно определение на това, какви видове дейност влизат в дадената категория. Доколкото и в българското законодателство няма точно дефинирано понятие за "услуги", при сближаването на нормативната база на Република България с европейската може да се изхожда от дефиницията им за целите на Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ДЕИО), въпреки нейния остатъчен характер: "[у]слугите ще се считат за "услуги" ... тогава, когато те в рамките на нормалното се предоставят срещу заплащане, дотолкова, доколкото не се регулират от разпоредбите [в ДЕИО], отнасящи се до свободата на движение на стоки, капитал и лица" (чл. 60 ДЕИО).

Третирането по-долу на проблемите, свързани с движението на услугите между Република България и Европейския съюз, е подчинено на по-горе приведената дефиниция на услугите като вид дейност. По-голямата част от главните видове услуги, както и някои аспекти, свързани с движението им, са предмет на специално разглеждане в други части на проекта или влизат в предмета на последните. Затова по-долу се разглеждат проблемите, свързани с движението на услугите като цяло, и проблемите, свързани с движението на определени видове услуги или с определени аспекти на това движение, които не са покрити в останалите части на проекта.

В същата връзка, извън разглежданите по-долу проблеми са тези, отнасящи се до движението на физическите лица, чрез които (като наети служители, работници) могат да се предоставят услуги на територията на страна, която не е страната на тяхната националност, установяване или пребиваване.

Свободата на движение на услугите в рамките на Европейския съюз и между неговите страни-членки и асоциираните или други страни (например, участващите в т.нар. Европейско икономическо пространство) има два важни аспекта, първият от които е свързан с изграждането на свободна зона за търговия с услуги, а вторият - с уеднаквяването на нормативните изисквания към осъществяването на тази търговия в отделните страни-членки. Именно вторият аспект е от значение при разглеждането на проблемите, свързани с апроксимирането на българското към европейското законодателство. Първият аспект е свързан с това, дали се допуска или не доставката на услуги от чуждестранни доставчици, и ако се допуска, то дали - при наличието на чуждестранен елемент - това става с или без специални количествени ограничения върху обема ѝ, броя на доставчиците ѝ или начините на доставянето ѝ или видовете доставчици. Промеждутъчен характер има ограничаването по горепосочените линии тогава, когато се отнася както до търговията с чуждестранен елемент, така и до търговията между националните лица. Той също е от значение за апроксимирането на законодателствата.

Наличието на тези два аспекта налага отпечатък върху структурирането на анализа, изразяващ се в следното: най-напред в най-общ вид се разглежда европейското законодателство, след това - отново в общ вид - се обособява аспектът, който се отнася до уеднаквяването на нормативните изисквания към осъществяването на търговията с услуги, най-накрая се обособяват тези моменти, по които съществуват съществени разлики между българското законодателство и европейското.

По по-второстепенните несъответствия между българското и европейското законодателства - и дори по определянето на това, дали съществува несъответствие по същество, което в голяма степен зависи от тълкуването на съответните разпоредби - е необходимо да се произнесат експерти от самите министерства и ведомства, които са компетентни в дадения сектор на стопанството, към който спадат този или онзи друг вид услуги. Затова анализът на проблемите отнасящи се до движението на услугите завършва със списък на предложения, произтичащи от него, в който в скоби е посочено на базата на коя част на анализа се прави предложението и кое министерство или ведомство трябва допълнително да разгледа дадения проблем и да уточни по какъв начин следва да се апроксимира българското законодателство към съответното европейско. Приоритетността на различните мерки би могла да се определи само след изготвянето на цялостните стратегия и програма на асоцииране. Само за сведение, приоритетността - от гледна точка на Европейския съюз - на осъществяване на тези от тях, които фигурират в Бялата книга, изготвена от Комисията, се обозначава с една звездичка (*), когато е включена там сред

мерките, които трябва да се вземат на първия етап, с две звездички - когато е сред тези мерки, които са предвидени за втория етап, и с три - сред тези за третия или когато се счита, че е с второстепенен характер.

2. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до движението на услугите като цяло

Фундаменталният характер на свободата на движение на услугите вътрешния пазар и Европейския съюз, фиксирана в основополагащите договори (ДЕИО, ЕЕА, ДЕС) бе разгледан по-горе (в 12.1.1.). Свободното движение на услугите се осигурява чрез разпоредбите на Договора за създаване на ЕИО относно свободата на движение на работниците (чл.48 ДЕИО), свободата на установяване (чл.52 ДЕИО) и свободата на предоставяне на услуги (чл.59 ДЕИО) във взаимоотношенията между страните-членки на Европейския съюз.

Свободата на движение на работниците се изразява в премахването на всякаква дискриминация на основата на национална принадлежност по отношение на наемането на работа, заплащането и другите условия на труд и наемане на работа (чл.48, ал.2 ДЕИО, по-нататък конкретизиран в чл.48, ал.3 и чл.51 ДЕИО).

Свободата на установяване включва правото на захващане с и упражняване на дейности в качеството на лица със свободни професии и правото на учредяване и на ръководство на предприятия. Правото на учредяване и на ръководство на предприятия се предоставя от страната, където се осъществява такова установяване, при спазване на разпоредбите на Договора за създаване на ЕИО относно движението на капитала (чл.чл.52 и 58 ДЕИО). Това право се отнася до дружества или фирми, занимаващи се с различни видове стопанска дейност, а не само до доставчиците на услуги.

Свободата на предоставяне на услуги в рамките на Общността се осигурява чрез премахването на ограниченията върху това предоставяне по отношение на националните лица на страните-членки, които са се установили в някоя от страните на Общността, различна от тази на лицето, за което са предназначени дадените услуги (чл.58 ДЕИО).

Както бе отбелязано в 12.1.4. по-горе, доколкото апроксимирането на българската нормативна база към европейското законодателство по отношение на свободата на движение на лица и свободата на движение на капитала в рамките на Европейския съюз се разглежда в други части от проекта, по-долу не се спираме специално на проблемите, свързани със свободата на придвижване на работниците, както и на допълнителните условия, произтичащи от свободата на движение на капитала, за установяването на предприятия.

Анализът в тази част е структуриран по следния начин: най-напред се разглежда регламентирането на свободното движение на услугите в рамките на първичното европейско законодателство, което обхваща основополагащите договори и което е общо за свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги като цяло (изключение е направено по отношение на Договора за създаване на Европейската общност в атомната енергетика, тъй като той влиза в предмета на раздела, чийто предмет е енергетиката). След това са разгледани различията в регламентирането им.

Двете свободи - на установяване и на трансгранично предоставяне - се отнасят както до физически лица със свободна професия, така и до фирми и компании, които са доставчици на услуги. Доколкото вторичното европейско законодателство, което се отнася до физическите лица със свободна професия представлява основната част от регламентирането на т.нар. "професионални услуги", то се разглежда отделно в съответната част, чийто предмет са те.

В тази част се разглежда само допълнителното (вторично) европейско законодателство, имащо отношение общо към лицата със свободна професия и към дружествата или фирмите, както и това което се отнася до установяването на дружествата или фирмите на услуги като цяло (на практика, то се отнася до установяването на дружества или фирми, независимо от това, дали те са доставчици на услуги или не и дали са доставчици на някакъв определен вид услуги).

Допълнителното европейско законодателство по отношение на трансграничното предоставяне на услуги има за свой предмет само това от страна на фирмите и компаниите и не е насочено към услугите като цяло, а е въведено по отделните видове услуги. Затова то се разглежда в съответните части, чийто предмет са те.

2.1. Първичното европейско законодателство, отнасящо се до свободата на установяване и на предоставяне на услуги

Договорът за създаване на Европейската икономическа общност (ДЕИО) регламентира свободата на установяване в Глава 2 "Право на установяване" на Раздел III "Свободно движение на лица, услуги и капитал" (чл.чл. 52-58), а свободата на трансграничното предоставяне на услуги в Глава 3 "Услуги" на същия раздел (чл.чл.59-66). Както бе посочено по-горе, свободата на установяване включва "правото да се предприема (*take up*) и осъществява (*pursue*) дейност като лице със свободна професия (*as a self-employed person*) и да се създават (*set up*) и ръководят (*manage*) предприятия (*undertakings*) ... на същите условия, предвидени от страната, където се осъществява такова установяване, за собствените ѝ национални лица", но като се спазват положенията в тази глава на Договора, която се отнася до капитала (чл.52 ДЕИО).

Правото (свободата) на установяване се предоставя на националните лица на която и да е страна-членка по отношение на територията на която и да е друга страна-членка, като се прилага и спрямо създаването на представителства (*agencies*), клонове или дъщерни дружества (*subsidiaries*) от национални лица на която и да е страна-членка, установени на територията на която и да е страна-членка (чл.52 ДЕИО).

Премахването на ограниченията върху свободата на установяване включва и следните важни конкретни елементи: 1) отстраняване на административните процедури и практики, а не само на ограниченията, фиксирани в закони, подзаконови актове и единични административни актове (чл.54, ал.3, т. "с"); 2) предоставяне на възможност на работниците да останат на територията на страна-членка, различна от тази на тяхната национална принадлежност, където са били наети на работа, с цел да започнат дейност като лица със свободна професия, като спрямо тяхното оставане се предявяват изисквания, които съответстват на фактическото му осъществяване (чл.54, ал.3, т. "d"); 3) предоставяне на възможност на националните лица на която и да е от страните-членки да придобиват и използват земя и постройки на територията на друга страна-членка, като се взема предвид (но не безусловно) спецификата на селскостопанската земя (чл.54, ал.3,

т. "e"); 4) премахването на ограниченията се отнася не само до учредяването и ръководството на предприятия (в смисъла на *undertakings*) и не само до учредяването на представителства, клонове и дъщерни дружества, но и до всички аспекти на регулиране на вече учредените дъщерни дружества, както и до условията, в съответствие с които могат да се заемат постове в такива представителства, клонове и дъщерни дружества от страна на служителите от предприятието-майка (*personnel belonging to the main establishment*) (чл.54, ал.3, т. "f"); 5) _апроксимация ("координиране" *coordination*) на специалните изисквания към учредяването на дружества или фирми с цел защита на учредителите им и на обществото (*safeguards ... for the protection of the interests of members and others*) по пътя към уеднаквяването им (чл.54, ал.3, т. "g").

Трансграничното - от "национални лица на страните-членки, които са се установили в някоя държава от Общността, различна от тази на лицето, за което са предназначени услугите" (чл.59 ДЕИО) - предоставяне на услуги се отнася до дейности, които "нормално се предоставят срещу заплащане, доколкото те не се регулират от разпоредбите [на ДЕИО] относно свободата на движение на стоки, капитал и хора" (чл.60 ДЕИО) и които включват - без да се изчерпват с тях - дейности от индустриален характер, от търговски характер, на занаятчий и на хора със свободна професия (чл.60 ДЕИО).

Договорът задължава да бъдат премахнати ограниченията върху свободата на установяване и на предоставяне на услуги в течение на т.нар. преходен период от функционирането на ЕИО (чл.чл.52 и 59 ДЕИО) и да не бъдат въвеждани нови ограничения свръх вече прилаганите, освен такива, които се отнасят до свободата на установяване и са предвидени в Договора (чл.чл.53 и 62 ДЕИО). Договорът предвижда либерализацията да бъде осъществена чрез вторично европейско законодателство (директиви на Съвета) по пет основни направления (последните две от тях по реда на изброяването им по-долу се отнасят само до свободата на установяване:

- 1) собствено отстраняване на ограниченията на базата на евентуалното приемане на общи програми за тази цел (чл.51, ал.ал. 1 и 2 и ал.3, тт. "c", "d", "e" и "f", и чл.63 ДЕИО);
- 2) апроксимация ("координиране") на законодателствата на отделните страни-членки (чл.53, ал.3, т. "g", чл.56, ал.2 и чл.57, ал.ал.2 и 3 ДЕИО);
- 3) взаимно признаване на дипломи, сертификати и други свидетелства за официално призната квалификация (чл.57, ал.1 ДЕИО);
- 4) осигуряване на сътрудничеството между компетентните власти на страните-членки с цел да се изясни ситуацията с регламентирането на установяването при определени видове дейност (чл.54, ал.3, т. "b" ДЕИО);
- 5) осигуряване на това, държавните помощи на страните-членки да не деформират условията на установяване в Общността (чл.54, ал.3, т. "h" ДЕИО).

От свободите на установяване и на предоставяне на услуги се ползват както физическите лица, така и - в същия обем - дружествата или фирмите (*companies or firms*), образувани в съответствие със законите (*law*) на някоя страна-членка и с регистриран офис, централно управление или основно поле на осъществяване на стопанската дейност (*principal place of business*) в рамките на Общността (чл.58 ДЕИО). В категорията на "дружества или фирми" влизат, в съответствие с Договора, дружествата или фирмите, учредени по гражданското или търговското право, включително кооперациите, както и други юридически лица, регламентирани (*governed*) от публичното или частното право, с изключение на тези, които са с идеална цел (*non-profit-making*) (чл.чл.58 и 66 ДЕИО).

Свободите не са абсолютни. Предвидени са следните изключения от принципалното им предоставяне, общи и за двата компонента на свободното движение на услугите:

- 1) когато предоставянето на двете свободи изисква да се излезе извън обема на предвиденото в съответните глави на Договора (чл.чл. 52 и 62 ДЕИО), освен при транспортните услуги, където свободата на предоставяне на услуги се регламентира от разпоредбите в раздела "Транспорт" (чл.61, ал.1 ДЕИО);
- 2) при дейности, които в дадена страна-членка - освободена на тази база от задълженията си по предоставяне на свобода на установяване спрямо тях - са свързани, макар и от време на време (*occasionally*), с упражняването на официалната власт (чл.чл.55 и 66 ДЕИО);
- 3) когато съществуват разпоредби в законодателството относно специално третиране на чуждестранни лица на основание защита на обществен интерес (*public policy*), защита на обществената сигурност (*public security*) или защита на общественото здраве (*public health*) (чл.56, ал.1 и чл.66 ДЕИО);
- 4) когато дружествата или фирмите не отговарят на условията, при които те се третират като физически лица (чл.чл.58 и 66 ДЕИО);
- 5) при медицинските и свързаните с тях професии, а също така и фармацевтичните професии, за които премахването на ограниченията се поставя в зависимост от координирането на условията, регламентиращи упражняването им в различните страни-членки (чл.57, ал.3 и чл.66 ДЕИО).

Освен общите за двете свободи и специфичните за свободата на установяване (разгледани по-долу) изключения, отнасящи се специално до свободата на движение на услуги и записани в Гл.Гл. 2 и 3 на Раздел III ДЕИО, приложимо е и изключението предвидено в Част шеста "Общи и заключителни разпоредби", а именно: всяка страна-членка може да предприеме мерки, считани от нея за необходими за защитата на съществени интереси на сигурността ѝ, които са свързани с производството или търговията с оръжие, амуниции и военни материали (макар и под условие тези мерки да не оказват отрицателно въздействие върху конкуренцията на общия пазар по отношение на продуктите, които не са със специално военно предназначение) (чл.223 ДЕИО).

Регламентирането на двата компонента на свободата на движение на услугите - свободата на установяване и свободата на трансграничното предоставяне на услуги - се характеризира не само с общи по своето съдържание разпоредби на Договора за създаване на ЕИО, но и с разлики в съответния режим. Те се състоят в следното: 1) свободата на установяване (но не и на предоставяне на услуги) се обуславя от спазването на разпоредбите в Договора, регламентиращи движението на капитала (чл.52 ДЕИО), докато свободата на трансгранично предоставяне на някои видове услуги (но не и на установяване) се обуславя от разпоредбите, съдържащи се в раздела "Транспорт" - при транспортните услуги (чл.61, ал.1 ДЕИО) или от либерализацията на движението на капитала - при банковите и застрахователните услуги, които са свързани с движението на капитал (чл.61, ал.2 ДЕИО); 2) по отношение на свободата на установяване (но не и по отношение на свободата на предоставяне на услуги) е дадена възможност за въвеждане на нови ограничения, стига това да е предвидено в Договора (чл. 53 ДЕИО); 3) свободата на установяване се ограничава с предоставянето на национален режим (чл.52 ДЕИО), докато свободата на предоставяне на услуги се постулира в абсолютен вид, без отнасяне до еднакво третиране на националните и чуждестранните лица; 4) с квалифицирано мнозинство Съветът може да постанови по предложение на Комисията разпоредбите, регламентиращи правото на установяване (но не и на трансгранично предоставяне на услуги), да не се прилагат спрямо определени видове дейност (чл.55 ДЕИО); 5) има

неголеми разлики в процедурите (чл.чл.54 и 63 ДЕИО) и приоритетите (чл.54, ал.3, т. "а" и чл.63, ал.3 ДЕИО) при приемането на вторичното законодателство; 6)_предвидени са допълнителни възможности за разширяване на субектния състав и обхвата на либерализация на правото на предоставяне на услуги (но не и на правото на установяване), а именно:

- Съветът може по предложение на Комисията да разшири и с квалифицирано мнозинство прилагането на разпоредбите от главата "Услуги" така, че то да се отнася и до национални лица на трети страни (страни, които не са членки на ЕО), които са доставчици на услуги и са се установили в рамките на Общността (чл.59 ДЕИО),

- доставчиците на услуги могат временно да осъществяват своята дейност - ако това е необходимо за предоставянето на някаква услуга - в страната, където се предоставя съответната услуга, при същите условия, които тази страна налага на своите собствени национални лица (чл.60 ДЕИО), и

- страните-членки са изразили готовност да предприемат либерализация на трансграничното предоставяне на услуги, която надхвърля предвиденото с вторичното законодателство, ако им я позволяват общото положение на икономиката и положението в съответната стопанска сфера, като за тази цел се предвижда изготвянето на съответни препоръки от страна на Комисията (чл.64 ДЕИО).

Важно значение за свободата на движение на услугите имат и разпоредбите в Договора относно предоставянето на националните лица на други страни-членки на национално третиране по отношение на участието в капитала на дружествата или фирмите в която и да е страна-членка (чл.221 ДЕИО).

Единният европейски акт (ЕЕА) също допринася за премахването на мерките, които по косвен път ограничават свободата на установяване. Предвиденото в него създаване на вътрешния пазар до 31 декември 1992 г. съдържа разпоредба относно премахването на вътрешните граници и осигуряването на свободното движение на лицата (чл.13 ЕЕА) чрез създаване на нов член - чл.8а - в ДЕИО със съответното съдържание, макар и да запазва (в новия чл.8с ДЕИО) възможността за дерогация (временна и непричиняваща сериозни пречки за функционирането на общия пазар (чл.15 ЕЕА). ЕЕА конкретизира необходимостта от приемането на вторично законодателство, което е специално насочено към координирането на законодателствата на страните-членки, отнасящи се до обучението и условията на достъп до пазара на физически лица със свободни професии (чл.16, ал.2 ЕЕА, променящ чл.57, ал.2 ДЕИО). Друга косвена пречка пред свободното движение на услуги - различните косвените данъци на страните-членки - е адресирана чрез новия текст на чл.99 ДЕИО, предвиждащ хармонизация на съответното законодателство с помощта на вторичното законодателство (чл.17 ЕЕА). Отново благодарение на ЕЕА процесът на апроксимация на законодателствата на страните-членки, които директно засягат създаването и функционирането на общия пазар, е разпространен и върху вътрешния пазар чрез създаването на новия чл. 100а ДЕИО със съответното съдържание (чл.18 ЕЕА).

2.2. Вторичното европейско законодателство, отнасящо се до свободата на установяване и на предоставяне на услуги

Двете общи програми с мерки за премахване на ограниченията върху свободата на движение на услугите са приети на 18 декември 1961 г. На тяхна основа са приети и редица директиви на Съвета. Но след решенията на Европейския съд от 1974 г. по делото *Reyners* (2/74, *CJEC* 1974, p.631) и по делото *van Binsbergen* (33/74, *CJEC* 1974, p.1299), с които се постановява, че двете свободи - на установяване и на предоставяне на услуги - са пряко приложими от края на преходния период на функциониране на ЕИО, т.е. от 1 януари 1970 г., вторичното законодателство в тази насока става излишно. Тази пряка приложимост обаче е отслабена от някои моменти в тези решения, които е необходимо да се имат предвид, а именно: 1) признато е правото да се поддържат ограничения спрямо трансграничното предоставяне на услуги, когато това става на базата на националния режим и когато тези ограничения са от общ интерес (*in the general interest*), макар и по разпоредбите на Договора за създаване на ЕИО националният режим, предвиден за съществуващите ограничения, да би следвало да е стъпка към пълното им отстраняване, към което да се премине след изтичането на преходния период на функциониране на ЕИО; и 2) пряката приложимост е призната по отношение на случай, в който чуждестранното лице е получило дипломата си в страната, в която предоставя услугите.

В абсолютно преобладаващата си част вторичното законодателство не се занимава с проблеми, които са общи за свободата на движение на услугите. То не се занимава също така и с проблеми, които се отнасят както до гражданите, така и до дружествата или фирмите при регламентирането на съответните аспекти на свободата на установяване и на свободата на предоставяне на услуги.

Изключение е Директива 221/64 от 25 февруари 1964 г. (*OJ* 56/05.04.1964). Приета е във връзка с чл.48, ал.3 ДЕИО относно изключенията на базата на обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, прилагани спрямо работници, но тъй като квалифицира тези понятия, то тази квалификация е приложима спрямо всички изключения, предприемани на базата на тези изключения спрямо предоставянето на свободата на движение на услуги.

Два са основните моменти в нея. Първо, прилагането на ограничения във връзка с общественото здраве е изчерпателно дефинирано, като отнасящо се до болестите и видовете нетрудоспособност, които са изброени в нея. Второ, макар и да не дефинира основанията обществен ред и обществената сигурност, директивата въвежда определени ограничения върху прилагането им, а именно: 1) те не могат да се използват с позоваване на икономически причини; и 2) те могат да се базират само на персоналното поведение на съответния индивид, като простото наличие на криминални присъди или изтичане на срока на документите за самоличност не са достатъчни основания.

Вторичното европейско законодателство, отнасящо се до свободата на установяване на дружества или фирми има две основни направления: първото е насочено главно към хармонизирането (апроксимирането, координирането) на специалните изисквания, които във всяка отделна страна-членка на Европейския съюз се поставят към учредяването и функционирането на търговските дружества с цел защита на интересите на учредителите, служителите, кредиторите и клиентите им, второто - към създаването на единни, наднационални организационно-юридически форми на осъществяване на стопанска дейност, предоставящи допълнителни възможности за учредяване и ръководство на предприятия, които поначало са подчинени на едни и същи условия на територията на целия Европейски съюз.

Съществуват и редица други клонове на европейското законодателство, които не са предмет на разглеждане в тази част и приемането на които - без да се отнася пряко към свободата на установяване - цели изравняването на условията за стопанска дейност на пазарите на страните-членки, наложени от държавната намеса в тях, и по този начин косвено допринасят за свободата на установяване. Такова е законодателството, което регламентира данъчното облагане, свободата на конкуренцията, изискванията към водене на счетоводна отчетност, държавните поръчки и споменатото в предишната част предоставяне на държавни помощи.

Защитата на интересите на учредителите, служителите, кредиторите и клиентите на търговските дружества е регламентирана с Директива 68/151 от 9 март 1968 г. (*OJ No. L 65/14.03.1968*). Тя изисква търговските дружества във всички страни-членки да предоставят на обществеността определен вид информация, която да направи прозрачни тяхната юридическа личност и тяхната стопанска дейност (учредителните документи и промените в тях, лицата, които са упълномощени да ги представят, финансовото им положение и т.н.). Тази информация трябва да се съхранява в официален регистър, който е достъпен за широката общественост, а част от нея - да се обнародва.

Директивата изрично урежда позитивно въпроса за валидността на задълженията, поети от дружествата в резултат на сделка, при която не е спазен предмета на тяхната дейност, като се допуска единствено изключение за случаите, при които другата страна по сделката не би могла на разумни основания да се счита, че не е знаела за закононарушението.

Третият важен въпрос, който е регламентиран с Директива 68/151 от 9 март 1968 г. се отнася до обявяването на дружествата за недействителни. Те могат да бъдат обявени за такива само по съдебен път и при строго определени условия: неспазване на формалностите при учредяването, недееспособност на учредителите или неправомерен предмет на дейност на търговското дружество.

Защитата на интересите на учредителите, служителите, кредиторите и клиентите на акционерни дружества е регламентирана с Директива 77/91 от 13 декември 1976 г. (*OJ No. L 26/31.01.1977*) с измененията и допълненията, внесени в нея с Директива 92/101 (*OJ No. L 347/28.11.1992*). Тя фиксира минималната стойност на записания капитал, необходим за учредяването на акционерното дружество, който трябва да възлиза на 25 хил. екю и изисква оценка на стойността на непаричните вноски да бъде извършена от независимо вещо лице. Информацията, която се отнася до капитала на дружеството и е от съществено значение, трябва да бъде обнародвана.

Регламентирано е и разпределянето на печалбата на акционерните дружества. Не се разрешава разпределянето на дивиденди при липса на печалба, за не се нанесе ущърб на основния капитал или резервите на дружеството.

При набирането на допълнителни средства за увеличаване на капитала на дружеството, акционерите имат право на предимство да придобият част от новите акции, пропорционална на дела им в капитала преди увеличаването му. Директивата налага ограничения върху дела на своите собствени акции, което дадено акционерно дружество може да изкупи, в т.ч. чрез свое дъщерно дружество.

Известна хармонизация на законодателствата на отделните страни-членки на Европейския съюз по отношение на сливането на акционерните дружества е постигната с Директива

78/885 от 9 октомври 1978 г. (*OJ No. L 295/20.10.1978*). Тя позволява прехвърлянето на активите и задълженията на придобиваната компания на придобиващата компания без да се осъществява специална процедура по закриването на първата. Акционерите на първата получават акции на втората в съответствие с коефициент на обмяна, който се определя от независим експерт. Кредиторите могат да изискат получаването на гаранции, ако финансовото положение на сливащите се компании оправдава такава необходимост.

С Директива 89/666 от 21 декември 1989 г. (*OJ No. L 395/30.12.1989*) на клоновете на търговски дружества на която и да е страна-членка, намиращи се на територията на друга страна-членка, е предоставено правото да не публикуват годишни отчети за резултатите на своята стопанска дейност при условие, че връчат на компетентните органи надлежно заверения от одитор консолидиран отчет на своите дружества-майки.

Директива 89/667 от 21 декември 1989 г. (*OJ No. L 395/30.12.1989*) дава възможност във всяка страна-членка да бъде учредявано еднолично дружество с ограничена отговорност изключва личната отговорност на едноличния собственик на дружество с ограничена отговорност по задължения, поети от самото дружество. В същото време тя изисква да се предоставя информация на компетентните органи относно споразумения, сключвани между едноличния собственик и неговото дружество с ограничена отговорност, както и относно решенията, които едноличният собственик е взел в качеството си на общо събрание на неговото дружество.

Особено място сред директивите, регламентиращи установяването на дружества или фирми заема тази от 17 декември 1982 г. (Директива 82/891, *OJ No. L 378/31.12.1982*). Инкорпорирането в националното законодателство на страните-членки на предвидената в нея възможност за разделяне на акционерните дружества не е задължително, но ако някоя страна-членка възприеме в законодателството си такава възможност, то тя е длъжна да я регламентира в съответствие с нейните разпоредби.

Единните организационно-юридически форми на осъществяване на стопанска дейност на територията на Европейския съюз засега се свеждат до т.нар. "Европейска групировка на стопански интереси (ЕГСИ), създадена с влезлия в сила от 1 юли 1989 г. Регламент 2137/85 от м. юли 1985 г. (*OJ No. L 199/31.07.1985*). Неговите разпоредби, дават възможност на фирми от няколко страни-членки съвместно да осъществяват стопанска дейност, като запазят своята национална юридическа личност и стопанска независимост, т.е. без да се сливат или създават съвместни дъщерни предприятия. Процесът на инициране на т.нар. "Европейско дружество" води началото си още от 1970 г., налице са няколко ревизии на първото предложение на Комисията, но досега Съветът не е успял да изработи обща позиция по него.

2.3. Апроксимация на българското законодателство към европейското законодателство, отнасящо се до свободата на установяване и на предоставяне на услуги като цяло

Европейско законодателство, отнасящо се до общото регламентиране на свободата на движение на услугите като цяло на територията на Европейския съюз, съдържа главно разпоредби, учредяващи зона за свободна търговия с услуги и зона за свободно установяване на гражданите и дружествата или фирмите на която и да е страна-членка, т.е. това са разпоредби, които би било уместно да се инкорпорират в българското законодателство при самото влизане в Европейския съюз и чрез съответния договор за

присъединяване или при осъществяването на взаимна либерализация на движението на услуги между страните-членки на Европейския съюз и Република България.

Инкорпорирането - макар и в непълен обем - на някои от тези разпоредби в българското законодателство би могло обаче да има положителен ефект върху развитието на стопанските връзки с Европейския съюз, като например облекчи привличането на преки инвестиции в Република България, и/или би оказало минимално влияние върху българската икономика, като едновременно подготви включването ѝ във вътрешния пазар и сигнализира сериозните намерения на Република България относно интегрирането ѝ в европейската икономика. Такива са следните: 1) премахването (при инкорпорирането му в българското законодателство - с определени квалификации) на ограниченията спрямо заемането на постове в дъщерни дружества на територията на Република България от страна на служителите на чуждестранно дружество-майка; и 2) допускането на въвеждане на ограничения, представляващи нарушение на националния режим спрямо установяването на чуждестранни лица, да стане възможно само на основание защита на обществения ред, защита на обществената сигурност или защита на общественото здраве, квалифицирани по начина, по който това е направено в Директивата 221/64 от 25 февруари 1964 г.; в действащото законодателство на Република България, и по-специално - в Закона за стопанската дейност на чуждестранните лица и за закрила на чуждестранните инвестиции - е предвидена бланкетна възможност за въвеждане на такива ограничения спрямо стопанската дейност на чуждестранни лица и придобиването от тяхна страна на акции или дялово участие в търговски дружества (чл. 2 ЗСДЧЛЗЧИ).

Инкорпорирането на други от общите разпоредби от европейското законодателство по свободното движение на услугите, посочени по-горе, в българското законодателство е или нецелесъобразно, доколкото би представлявало въвеждането на допълнителни ограничения в съществуващия режим (например, правото да се предприемат мерки, които са свързани с производството или търговията с оръжие, амуниции и военни материали по чл.223 ДЕИО; доколкото в българското законодателство е предвиден специален разрешителен режим в тази област би било целесъобразно обаче - и от гледна точка на функционирането на пазарното стопанство, и от гледна точка на апроксимацията на законодателствата - прилагането на този - а възможно и на останалите специални разрешителни режими по чл.5, ал.3 ЗСДЧЛЗЧИ - да се обуслови с изискване отказът да се издаде разрешение да не оказва отрицателно въздействие върху конкуренцията на пазара по отношение на дейностите, които не са обект на специален разрешителен режим) или е целесъобразно да се осъществи на двустранна основа, а не чрез изменения и допълнения в българското законодателство, които биха се прилагали и спрямо доставчиците на услуги и от страни, които не са членки на Европейския съюз.

Сериозен проблем за апроксимирането на българското законодателство към европейското поставя във връзка със свободата на установяване на физически лица, както и във връзка с прилагането на свободата на установяване на дружества или фирми и спрямо създаването на представителства и клонове, а във връзка със селскостопанската земя - и с прилагането на свободата на установяване на дружества или фирми и спрямо дъщерни дружества, предвидената в ДЕИО възможност лица от други страни-членки да придобиват земя при установяването си. Прилагането на това право на чуждестранните физически лица при установяването им на територията на Република България, както и при установяването на чуждестранни лица на територията на Република България чрез клон или представителство, а във връзка със селскостопанска земя - и чрез дъщерно дружество, би влезло в противоречие с конституционната забрана върху придобиването на право на

собственост върху земя освен при наследяване по закон и под условие последващо прехвърляне на собствеността от страна на чужденците и чуждестранните юридически лица (чл.22, ал.1 Конституция), със забраната представителствата на чуждестранни лица да извършват стопанска дейност (чл.4, ал.2 ЗСДЧЛЗЧИ) и правото на чуждестранни лица да придобиват само ограничени вещни права върху недвижими имоти (чл.5, ал.1 ЗСДЧЛЗЧИ), с предвидените в Закона за собствеността (ЗС) специален разрешителен режим по отношение на придобиването на недвижими имоти на територията на Република България от чуждестранни граждани с местожителство в чужбина и забрана за придобиването на собственост върху селскостопански земи от страна на чужди граждани и чуждестранни юридически лица (чл.29 ЗС) и с предвидените в Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) забрана чуждестранни юридически лица и юридически лица с чуждестранно участие да притежават право на собственост върху земеделска земя (чл.3, ал.3 ЗСПЗЗ) и право на чуждите граждани да придобиват земеделска земя само чрез наследяване по закон и под задължение за прехвърляне на български граждани и юридически лица, българската държава и общините в тригодишен срок от откриване на наследството (чл.3, ал.4 ЗСПЗЗ).

Изглежда целесъобразно да не се бърза с апроксимирането на българското законодателство с европейското във връзка с по-горе посочения проблем, но е необходимо да се пристъпи към своевременното изработване на позиция на Република България по него. Същото се отнася и до осигуряването на това, държавните помощи да не деформират условията на установяване.

С оглед евентуално бъдещо изменение на правната рамка на асоциирането на Република България и страните-членки на Европейския съюз е целесъобразно да се вземе предвид възможността за субектно ограничаване на предоставяния достъп до българския пазар чрез използването на изискването дружествата или фирмите, които го ползват, да са с регистриран офис, централно управление или основно поле на осъществяване на стопанската дейност в рамките на Общността, както и изключението от свободата на установяване във връзка с упражняването на официална власт.

Що се отнася до инкорпорирането на някои от разпоредбите на вторичното европейско законодателство, отнасящо се до свободата на установяване на дружества или фирми, то и в този случай изглежда целесъобразно някои аспекти да се осъществят на двустранна основа, а не чрез изменения и допълнения в българското законодателство, които биха се прилагали и спрямо доставчиците на услуги и от страни, които не са членки на Европейския съюз. Това се отнася, например, до европейското законодателство във връзка с Европейската групировка на стопански интереси.

Преобладаващата част от разпоредбите на вторичното европейско законодателство, регламентиращи свободата на установяване на дружества или фирми и хармонизиращи защитата на учредителите, служителите, кредиторите и клиентите на търговските дружества са аналогични на вече възприети в българското законодателство (в Търговския закон). С оглед както апроксимирането на българското законодателство към европейското, така и създаването на по-привлекателна за чуждестранните инвеститори правна рамка, изглежда целесъобразно по възможност най-пълното инкорпориране чрез внасяне на необходимите изменения и допълнения в Търговския закон на разпоредбите на директивите 68/151 от 9 март 1968 г., 77/91 от 13 декември 1976 г., 78/885 от 9 октомври

1978 г., 89/666 от 21 декември 1989 г., 89/667 от 21 декември 1989 г. и 82/891 от 17 декември 1982 г.

Нуждата от инкорпорирането в българското законодателство на някои от разпоредбите, отнасящи се само до установяването и предоставянето на услуги от лица със свободна професия (взаимно признаване на дипломи, сертификати и други свидетелства за официално призната квалификация и предоставяне на възможност на работниците да останат на територията на страна-членка, различна от тази на тяхната национална принадлежност, където са били наети на работа, с цел да започнат дейност като лица със свободна професия), е разгледана по-долу в частта, отнасяща се до професионалните услуги.

3. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до отделни видове услуги

Както бе посочено в 12.1.4. по-горе, предмет на специален анализ в дадения раздел е апроксимирането на българското законодателство към европейското само по отношение на тези отделни видове услуги, които не са предмет на разглеждане в другите раздели. Това са професионалните услуги, финансовите услуги

3.1. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до професионалните услуги

Движението на услуги, извършвани от лица със свободна професия, се регламентира в *европейското законодателство* по четири линии: 1) _от разпоредби, отнасящи се до свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги както от граждани, така и от дружества или фирми; 2) _от разпоредби, отнасящи се общо до свободата на установяване на работници и на лица със свободна професия; 3) _от разпоредби, отнасящи се до влизането и пребиваването на територията на страна, различна от страната на националност на лицето със свободна професия; и 4) _от разпоредби за хармонизиране на специалните изисквания в националните законодателства към лицата, на които се разрешава да упражняват дадена професия, някои от които се отнасят само до лицата със свободна професия, а някои са с общ характер и се отнасят и до други граждани (съществуват и разпоредби за взаимното признаване на професионални квалификации, които не се отнасят до лицата със свободна професия, а до работниците, занаятчиите и т.н.).

Първият вид разпоредби бе разгледан в 12.2.1. и 12.2.2. по-горе. Тук няма да се спираме отново на тях.

Разпоредбите, отнасящи се общо до правото на установяване на работници и на лица със свободна професия, са предимно от косвено значение за свободата на установяване. Сред тях най-важно място заемат разпоредбите, отнасящи се до общественото осигуряване на заетите лица и техните семейства при движението им в рамките на Общността. Макар и първоначално да имат за цел изравняването на условията в отделните национални пазари на труда, те се прилагат към заетите лица въобще, в т.ч. и към лицата със свободна професия, а и приложимостта на основополагащия Регламент No. 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 г. (*OJ L* 149/05.07.1971), отнасящи се до общественото осигуряване, е разширена така, че да обхваща и лицата със свободна професия (например, Решение No. 114 на Съвета от 7 юли 1982 г., *OJ L* 241/14.08.1982, с измененията и допълненията, внесени в

него с редица последващи решения на Съвета; Решение No. 145 на Съвета от 27 юни 1990 г., *OJ L* 235/23.08.1991; Регламент No. 1247/92 на Съвета от 30 април 1992 г., *OJ L* 136/19.05.1992 с изм. и доп.). Тези разпоредби, както и някои други с по-второстепенно значение, отнасящи се например до еднаквото третиране на мъжете и жените (Директива 76/207 от 9 февруари 1976 г. (*OJ L* 39/14.02.1976), в т.ч. по отношение на общественото осигуряване (Директива 79/7 от 19 декември 1978 г. (*OJ L* 6/10.01.1979) или до правото на пребиваване на работници и лица със свободна професия, които са преустановили трудовата си дейност (Директива 90/365 от 28 юни 1990 г. (*OJ L* 180/13.07.1990)), не се разглеждат от гледна точка на свободата на движение на услугите поради косвеното им - все пак е необходимо да се подчертае - подпомагащо я - значение, както и поради това, че те са предмет на разделите по социалната политика, и по свободата на движение на работниците.

Пряко се отнася до свободата на установяване на физически лица Регламент 251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. (*OJ L* 142/30.06.1970), която дава право на работниците, наети в страна-членка, различна от тази на тяхната националност, да останат на постоянно пребиваване в страната, където са работили дотогава и да предприемат дейност като лица със свободна професия. Такова оставане е обусловено от тригодишен срок на работа и пребиваване в съответната страна, от възникване на постоянна нетрудоспособност или от достигане на пенсионна възраст. Правото на съответния работник води със себе си и правото на постоянно пребиваване на членовете на семейството му, които живеят с него.

Пряко се отнасят до свободата на установяване и разпоредбите, които третират влизането и пребиваването на лица със свободна професия на територията на страна, различна от страната на тяхната националност. Основополагащи са Директива 73/148 от 21 май 1973 г. (*OJ L* 172/28.06.1973), и Директива 90/364 от 28 юни 1990 г. (*OJ L* 180/13.07.1990), уреждащи правото на влизане и пребиваване на лица със свободна професия във връзка предоставянето на услуги от тях или с установяването им на територията на друга страна-членка. Те дават на тези лица правото безпрепятствено да напускат страната на своите националност или пребиваване, да влизат на територията на друга страна-членка само при представяне на валиден документ за самоличност и да получават разрешение за временно пребиваване. Тези права се разпространяват и върху членовете на семейството му, като се изисква само официален документ, доказващ семейната връзка. Изключения от правото на преминаване от територията на една страна-членка на територията на друга страна-членка и на установяване се допускат на разгледаните вече по-горе основания, а именно: защита на обществения ред, на обществената сигурност и общественото здраве, както и при дейности, свързани с упражняването на официална власт. Директива 75/34 от 17 декември 1974 г. (*OJ L* 14/20.01.1975) урежда правото на оставане на постоянно пребиваване в страна-членка, която не е страната на националност на лицата със свободна професия, след като са упражнявали свободна професия там. Директива 75/35 от 17 декември 1974 г. (*OJ L* 14/20.01.1975) разпространява разпоредбите на Директива 64/221 върху лицата със свободна професия, използвали правото да останат на постоянно пребиваване в съответствие с Директива 75/34 от 17 декември 1974 г.

Целта на четвъртия вид разпоредби е да се преодолее естествената преграда пред движението на услуги, осъществявани от лица със свободна професия (а в повечето случаи - пред движението на физически лица въобще, или на лица с определена професия, независимо дали е свободна или не), свързана с това, че в интерес на обществото

упражняването на някои професии се обуславя от редица изисквания, основните сред които са:

- 1) притежаване на съответна професионална квалификация;
- 2) доказателства за добро здраве, добра репутация и солидно финансово положение; и/или
- 3) членство в професионална асоциация и спазване на определена професионална етика.

Вторичното европейско законодателство, прието в изпълнение на чл.57 ДЕИО с цел хармонизиране на националните изисквания към професионалната квалификация, се състои от четири групи от почти шестдесет директиви.

Първата група касае главно занаятите, техническите професии, посредничеството и търговската дейност на индивидуални лица. Тези директиви дават правото на гражданите на която и да е страна-членка да упражняват своята професия във всички страни-членки, независимо от начина, по който е регламентирано упражняването ѝ на територията на дадена страна от съответното национално законодателство. За тази цел е достатъчно спазването на определени изисквания към срока на упражняване на професията (възлизайки обикновено на три до шест години, най-често - без прекъсване), като признаването на професионална правоспособност се обуславя в редица случаи и от удовлетворяването на изисквания, отнасящи се до добро физическо и психическо състояние, добра репутация и/или солидно финансово положение. Към тези директиви спадат следните: 63/261 и 63/262 от 2 април 1963 г. (OJ 62/20.04.1963), 63/607 от 15 октомври 1963 г. (OJ 159/02.11.1963), 64/222, 64/223 и 64/224 от 25 февруари 1964 г. (OJ 56/04.04.1964), 64/427, 64/428 и 64/429 от 7 юли 1964 г. (OJ 117/23.07.1964), 65/1 от 14 декември 1964 г. (OJ 1/08.01.1965), 65/264 от 13 май 1965 г. (OJ 85/19.05.1965), 66/162 от 28 февруари 1966 г. (OJ 42/08.03.1966), 67/43 от 12 януари 1967 г. (OJ 10/19.01.1967), 67/530, 67/531 и 67/532 от 25 юли 1967 г. (OJ 190/10.08.1967), 67/654 от 24 октомври 1967 г. (OJ 263/30.10.1967), 68/192 от 5 април 1968 г. (OJ L 93/17.04.1968), 68/363, 68/364, 68/365, 68/366, 68/367, 68/368 и 68/369 от 15 октомври 1968 г. (OJ L 260/22.10.1968), 68/415 от 20 декември 1968 г. (OJ L 308/23.12.1968), 69/77 от 4 март 1969 г. (OJ L 59/10.03.1969), 69/82 от 13 март 1969 г. (OJ L 73/27.03.1969), 70/451 от 29 септември 1970 г. (OJ L 218/03.10.1970), 70/522 и 70/523 от 30 ноември 1970 г. (OJ L 267/10.12.1970), 71/18 от 16 декември 1970 г. (OJ L 8/11.01.1971), 74/556 и 74/557 от 4 юни 1974 г. (OJ L 307/18.12.1974), 75/368 и 75/369 от 16 юни 1975 г. (OJ L 167/30.06.1975), 77/92 от 13 декември 1976 г. (OJ L 26/31.01.1977), 77/796 от 12 декември 1977 г. (OJ L 334/24.12.1977), 82/470 от 29 юни 1982 г. (OJ L 213/21.07.1982), 82/489 от 19 юли 1982 г. (OJ L 228/27.07.1982), 86/653 от 18 декември 1986 г. (OJ L 382/31.12.1986) и 87/540 от 9 ноември 1987 г. (OJ L 322/12.11.1987).

Втората група директиви създава общи правила, на които почива образованието и обучението във всяка една от страните-членки, и съответно задължава последните да признават взаимно полученото в която и да е страна-членка определено образование и обучение. Такъв подход е предприет спрямо професиите на медицинските сестри (без специализираните) (Директива 77/453 от 27 юни 1977 г., OJ L 176/15.07.1977), стоматолозите (Директива 78/687 от 25 юли 1978 г., OJ L 233/24.08.1978), ветеринарите-хирурзи (Директива 78/1027 от 18 декември 1978 г., OJ L 341/23.11.1978), акушерите (Директива 80/155 от 21 януари 1980 г., OJ L 33/11.02.1980), фармацевтите (Директива 85/432 от 16 септември 1985 г., OJ L 253/24.09.1985) и лекарите (Директива 93/16 от 5 април 1993 г., OJ L 165/07.07.1993).

Третата група е представена от две директиви, които са аналогични на тези от втория тип, но с определени модификации: Директива 85/384 от 10 юни 1985 г. (*OJ L* 223/21.08.1985), която не хармонизира самия начин на образование и обучение, а въвежда общи критерии за признаване на професионалната квалификация на архитектите и Директива 77/249 от 22 март 1977 г. (*OJ L* 78/26.03.1977), която се отнася само до предоставянето на правни услуги и съдържа разпоредби относно правото на юристите да предоставят услуги под титлата, получена в страната-членка, като е предвидена възможност приемащата страна да разреши представянето на клиенти в рамките на съдебния процес да става само съвместно с практикуващ в страната юрист. И двете изискват спазване на правилата на професионална етика в приемащата страна.

Четвъртата група директиви (89/48 от 21 декември 1988 г., *OJ L* 19/24.01.1989 и 92/51 от 18 юни 1992 г., *OJ L* 209/24.07.1992) за разлика от предишните регламентира взаимното признаване на професионалната квалификация при наличието на диплома за завършено тригодишно висше професионално образование или за завършено тригодишно образование, съпроводено с обучение, която е издадена при определени условия, не за отделни, а за няколко професии, т.е. въвежда обща система за признаване - при определени условия, както вече бе споменато, на висшето професионално образование. Тази обща система се прилага спрямо всички професионални квалификации, които не са предмет на специално регулиране от типа на това при първите три групи директиви (вследствие на това при юристите тя регламентира само установяването), но при условие, че се касае за "регулирана професионална дейност", под която се разбира дейност, за упражняването на която националното законодателство изисква притежаването на диплома, както и дейност, която се осъществява от членовете на професионална организация или асоциация, целта на която е да поддържа висок стандарт при упражняването на съответната професия и която е призната по специален начин от съответната страна-членка. Неизчерпателен списък на такива асоциации или организации е приложен към директивата, като страните-членки поемат задължение да известяват Комисията в случай на такова специално признаване по отношение на професионални организации или асоциации, свързани със здравеопазването, която публикува в "Официалния вестник" на Европейския съюз (*Official Journal*) съобщение за това.

Признаването на дипломата, получена в друга страна-членка (или в страна извън Европейския съюз при условие, че дипломираното лице има официален сертификат, издаден от някоя страна-членка на Европейския съюз, с който се удостоверява тригодишно практикуване на съответната професия на нейна територия), от приемащата страна-членка зависи от това, дали компетентните власти преценят (като са задължени да го направят в четиримесечен срок от представянето на всички изисквани документи и да предоставят възможност за обжалване в съответствие с националното законодателство), че образованието и обучението в двете страни не се различава съществено. В противния случай - но само при съществени разлики в образователните предмети- приемащата страна може да изиска от съответното физическо лице да избере дали да премине през адаптационен период от максимум три години (упражняване на професията под надзора на квалифициран член на същата професия, което може да бъде съпроводено с допълнително обучение и завършва с оценка, правилата за която се изработват от съответната страна-членка) или да държи изпит за доказване на професионалната си правоспособност по специалните предмети, предвидени в образователната система на приемащата страна-членка. При юристите по националното право на приемащата страна-членка правото на избор е предоставено на последната.

При определени условия, фиксиращи двугодишен срок на практикуване в течение на предходните десет години в съответната страна-членка и наличие на сертификат, различен от диплома, но удостоверяващ успешното завършване на тригодишен курс на висше образование и - ако е необходимо - професионално обучение, който е подготвил притежателя на този сертификат за упражняването на дадената професия, се признава и професионалната квалификация на лице, което не е получило диплома, тъй като страната-членка, в която е получило образованието си и в която е упражнявало професията, не изисква дипломиране.

Приемащата страна може да предяви алтернативно изискване за доказан професионален опит от максимум четири години, ако професионалното обучение на съответното лице е по-малко поне с една година от това, което тя изисква от собствените си национални лица.

Директивата съдържа разпоредба и за признаване на удостоверенията (с тримесечна давност), издадени от компетентните органи на страната-членка на произхода на физическото лице или на страната-членка, от която то идва, относно добрия му характер или репутация, относно това, че не е било обявявано за банкрутирало, че не е извършвало професионално или криминално престъпление, а ако тези власти не издават подобни удостоверения - за възможността да бъдат заместени с клетвена декларация. Аналогично е регламентирано изискването за доказване на добро здравословно състояние, като вместо клетва се предвижда възможност за получаване на удостоверение от компетентните власти на приемащата страна. Страните-членки се задължават да не пречат на съответните лица да положат клетва или да направят декларация, ако това е условие за практикуването на съответната професия и да разрешават ползването на титлата, давана в приемащата страна, както и - при академичните - тази, която е получена при дипломирането в друга страна-членка.

Директива 92/51 от 18 юни 1992 г., която е в сила от 18 юни 1994 г., регламентира взаимното признаване на дипломи, сертификати и други свидетелства за официално призната професионална квалификация, които са получени в резултат на образование с продължителност по-малка от три години (както висше, така и средно или средно специално), като също се отнася до професиите, които не са предмет на специални директиви, но заедно с това разширява приложимостта на тези от последните, които се отнасят само до лица със свободна професия, и върху работниците. Тя също предвижда адаптационен период или изпит за професионална пригодност за преодоляване на сериозните разлики между професионалното обучение, придобито от съответното лице и изискваното от националното ѝ законодателство, както и при разлика (поне от една година) в продължителността на това обучение.

Хармонизирането на изискванията за доказване на добро здраве, добра репутация и солидно финансово положение е осъществено, като в директивите, имащи за цел взаимното признаване на професионалната квалификация, са включени разпоредби, които задължават приемащата страна-членка да приеме удостоверенията, отнасящи се до тях, надлежно издадени в страната-членка, от която произхожда съответното лице (от компетентните власти или от банките - по отношение на финансовото положение).

Разпоредбите относно членството в професионална асоциация и спазването на определена професионална етика също се съдържат в директивите, имащи за цел взаимното признаване на професионалната квалификация. Във връзка със свободата на установяване те задължават приемащите страни-членки да осигурят достъп на лицата, които се

установяват на тяхна територия, до членство в тях (и дори до заемане на ръководни постове в тях), а при предоставянето на услуги - да не изискват регистрирането на съответните лица като членове на професионалните организации или асоциации или поне да упростят процедурите, стигайки в някои случаи до заместването им с проста декларация.

Важна особеност на практическото осъществяване на хармонизацията с последните три вида директиви е сътрудничеството на компетентните органи на властта на страните-членки и представителите на професионалните организации или асоциации в рамките на специални комитети. Те приемат доклади и дават предложения на страните-членки (Комитетът по образованието и обучението на архитектите има право и да дава мнение по повод на това, дали дадена професионална квалификация е в съответствие с европейското законодателство).

Във връзка със споменатата по-горе необходимост за съобразяване с евентуалното присъединяване на Република България към СТО, разгледаните по-горе разпоредби на европейското законодателство, отнасящи се до професионалните услуги като цяло могат да бъдат инкорпорирани в българското законодателство само по линия на ревизирането на Европейското споразумение за асоцииране по линия на взаимната либерализация на движението на професионалните услуги, а тези, отнасящи се до отделни видове професионални услуги (например съдържащите се в директивите по взаимното признаване на професионалната квалификация от първите три вида) - при евентуалната либерализация на движението на тези услуги. Целесъобразно изглежда обаче включването на представители на Република България в съвместните комитети по професионално образование и обучение с цел взаимно запознаване с прилагането на законодателствата.

3.2. Апроксимиране на законодателството, отнасящо се до финансовите услуги

Спецификата на финансовите услуги и тяхното детайлно национално регламентиране предимно по пруденциални причини създава необходимост от полагането на значително повече усилия по линия на европейското законодателство за хармонизиране на специалните условия на установяване с оглед защитата на интересите на учредителите, служителите, клиентите и кредиторите, отколкото при нефинансовите дружества или фирми. Пак по тези причини хармонизирането на някои аспекти на регламентирането на установяването при финансовите услуги сатва на равнището на по-строги изисквания, отколкото при другите дружества или фирми (например по отношение на минималния размер на записания капитал). Всичко това се отнася и до хармонизирането на мерките, които имат косвено значение за свободата на движение на финансовите услуги (от типа на изискванията към счетоводната дейност, където са приети специални разпоредби, отнасящи се до финансовите институции, например Директива 86/635 от 8 декември 1986 г., *OJ L 372/31.12.1986* относно годишната отчетност и консолидираните отчети на банките и другите финансови институции, Директива 92/121 от 6 април 1992 г., *OJ L 110/28.04.1992* относно надзора върху кредитните институции на консолидирана основа, Директива 89/117 от 13 февруари 1989 г., *OJ L 44/16.02.1989* относно годишната отчетност на клоновете на чуждестранни финансови институции) и които не се разглеждат по-долу.

С оглед апроксимирането на българското законодателство е целесъобразно разпоредбите на европейското законодателство (в т.ч. съдържащите се в един и същ нормативен акт) да се разделят на две групи. В първата влизат тези от тях, които се отнасят до

хармонизирането на националните законодателства, а във втората - тези от тях, които водят до създаването на единен вътрешен пазар на финансовите услуги.

Европейското законодателство, хармонизиращо националните уредби, ще бъде разгледано по-подробно в аспектите му, отнасящи се до незастрахователните финансови институции и търговията с ценни книжа.

То съдържа редица разпоредби, осигуряващи свободата на установяване на кредитните институции. Под последните се разбират финансовите предприятия, каквито традиционно са универсалните банки, в които влага средствата си широката общественост и които използват тези средства и собствения си капитал за предоставяне на заеми.

Директива 77/780 от 12 декември 1977 г. (*OJ L 322/17.12.1977*) поставя свободата на установяване в зависимост само от получаването на правителствено разрешение, обусловено от спазването на определени изисквания, главните сред които са: адекватен минимум от собствени средства; осъществяване на ефективното ръководство на кредитната институция от поне две лица, които имат необходимите за изпълняването на задълженията им добра репутация и опит; и представяне на бизнес-план. Директива 89/299 от 17 април 1989 г. (*OJ L 124/05.05.1989*) регламентира начина на определяне на капиталовата база на кредитните институции, като дефинира елементите на първичния и на допълнителния капитал. Тя поставя изискване при определянето на регулативния капитал допълнителният да не надвишава първичния. Директива 89/646 от 15 декември 1989 г. (*OJ L 386/30.12.1989*) съдържа разпоредби относно предоставянето на кредитните институции на изключителното право на приемане на влогове. Тя определя минималния размер на първоначалния им капитал на 5 млн. еку. Тя хармонизира изискванията отнасящи се до разрешаването на банкова дейност, поддържането на размера на първоначалния капитал, контрола върху придобиването на право на блокиране на вземането на решения в кредитните институции, някои изисквания към управлението и счетоводната дейност на кредитните институции и към механизмите на вътрешноинституционален контрол. Директива 89/647 от 18 декември 1989 г. (*OJ L 386/30.12.1989*) дефинира начина на изчисляване на модифицираната стойност на активите в зависимост от кредитния риск, свързан с тях, и задължава кредитните институции да поддържат минимално процентно отношение между собствения капитал и модифицираната стойност на балансовите и задбалансовите активи, равно на 8%. Директива 92/121 от 21 декември 1992 г. (*OJ L 29/05.02.1992*) ограничава размера, в който дадена банка може да заема открита позиция спрямо отделен клиент, до максимум 25% от собствените ѝ средства, а размерът на сбора от всички големи открити позиции (определени като възлизащи на повече от 10% от собствените ѝ средства) не може да надхвърля 800% от собствените ѝ средства. Тя съдържа изискване и за четирикратно предоставяне на доклад относно всички големи открити позиции през всяка календарна година. Директива 94/19 от 30 май 1994 г. (*OJ L 135/31.05.1994*) изисква гарантирането - до фиксиран максимум - на част от вложените в кредитните институции средства.

Директива 85/611 от 20 декември 1985 г. хармонизира условията на създаване на "отворени" инвестиционни фондове, в т.ч. наличието на орган за надзор и издаване на разрешения за учредяването им, отнасящи се до изискванията към придобиването на участие в тях, към управлението им, към инвестиционната им дейност и към проспектите, които те издават.

Свободата на установяване на инвестиционни фирми е регламентирана с Директива 93/22 от 10 май 1993 г. (*OJ L* 141/11.06.1993) и е обусловена единствено от получаването на разрешение от специализиран орган, отговарящ едновременно за надзора върху дейността им. Разрешението се издава под условие достатъчен първоначален капитал, управление, осъществявано от лица с висока професионална етика и голям професионален опит, притежаване на блокиращо вземането на решения участие във фирмата само от страна на сведущи и етични лица.

Директива 93/6 от 15 март 1993 г. (*OJ L* 141/11.06.1993) се отнася едновременно до кредитните и инвестиционните фирми и регламентира изчисляването на капиталовата им адекватност по отношение на пазарния риск по т.нар. "блоков принцип". Тя разширява състава на собствените средства, които се отчитат при изискването за съответствие на капиталовата база и въвежда няколко допълнителни условия за поддържането на големи открити позиции. С нея се определя минималният размер на първоначалния капитал, който се изисква за създаването на инвестиционна фирма, в зависимост от предмета на дейността ѝ. Директивата съдържа и изискване за консолидация при принадлежност към една и съща стопанска групировка.

Европейското законодателство, което се отнася до ценните книжа, хармонизира следните аспекти на националното регулиране: Директива 79/279 от 17 март 1979 г. (*OJ L* 348/17.12.1979) съдържа списък от изисквания, на които трябва да отговарят ценните книжа, за да могат да бъдат регистрирани на фондова борса. Тя задължава страните-членки да осигурят надзор от страна на компетентни органи върху прилагането на разпоредбите. Директива 80/390 от 5 март 1980 г. (*OJ L* 100/17.04.1980) съдържа допълнителни гаранции във връзка с обнародването на информацията относно ценните книжа, регистрирани на фондова борса, като хармонизира изискванията, отнасящи се до формата на излагането ѝ и до необходимостта от проверка на съдържанието ѝ и от осигуряване на достъп до нея. Директива 82/121 от 15 февруари 1982 г. (*OJ L* 48/20.02.1982) също третира този проблем, като задължава дружествата с регистрирани на фондова борса акции регулярно да публикуват информация за своята дейност и промените в организационно-юридическата им форма.

Директива 88/627 от 12 декември 1988 г. (*OJ L* 348/17.12.1988) изисква уведомяването на дружествата и широката общественост относно случаите, когато процентът на гласовете в общото събрание, принадлежащи на който и да е индивидуален акционер, надхвърля или спада под определен праг вследствие на покупка или продажба на акциите на дружество, което е регистрирано на фондова борса. Директива 89/298 от 17 април 1989 г. (*OJ L* 124/05.05.1989) съдържа задължително изискване към проспектите при първа публична подписка или продажба да отразяват цялата информация, която е необходима за финансовата оценка на ценните книжа с познаване на положението, както и предварително съгласуване на проспекта с компетентен орган. Директива 89/592 от 13 ноември 1989 г. (*OJ L* 334/18.11.1989) хармонизира националните разпоредби, забраняващи неблагоприятното използване на конфиденциална информация ("инсайڈър трейдинг").

Разпоредбите на европейското законодателство, създаващо единен вътрешен пазар на незастрахователните финансови услуги, включват признаването във всички страни-членки както на правото на установяване, така и на правото на трансгранично предоставяне на услуги на базата само на надлежашо издаденото от някоя стран-членка разрешение за учредяване на кредитна институция, инвестиционна фирма или отворен инвестиционен

фонд и принципа на предоставяне на правото на надзори контрол на страната на произход на тези институции. При кредитните институции и инвестиционните фирми общият контрол на основата на консолидираните отчети се осъществява от страната на установяване на финансовата институция-майка, докато контролът и надзорът върху дейността на клоновете се осъществява от приемащата страна (Директива 89/646 от 15 декември 1989 г.). При инвестиционните фондове контролът се осъществява от страната, където е създаден съответният фонд.

При подготовката и приемането на новото българско законодателство, отнасящо се до финансовите институции и банковото дело (Закон за БНБ, Закон за банките и кредитното, Закон за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества, наредбите на БНБ), са отчетени практически всички по-важни разпоредби на европейското законодателство, отнасящи се до хармонизирането на националните законодателства. Единствените два по-важни проблема, изискващи апроксимиране, са свързани с неуредеността на принципно гарантиране на влоговете в кредитните институции и със специалния разрешителен режим по чл.5, ал.3 на ЗСДЧЛЗЧИ), който представлява съществено ограничение на правото на установяване на чуждестранни доставчици на финансови услуги на територията на Република България.

Що се отнася до разпоредбите на европейското законодателство, създаващо единен вътрешен пазар на незастрахователните финансови услуги, то апроксимацията в тази област, във връзка с евентуалното присъединяване на Република България към СТО, изглежда целесъобразно единствено в рамките на ревизирането на Европейското споразумение за асоцииране и то като се има предвид конфликтът на националните интереси в тази сфера: неконкурентоспособността на българските банки, от една страна, и важното значение на финансовия сектор за ефективното функциониране на цялата икономика, от друга.

Що се отнася до застрахователните услуги, то наличието на остаряла нормативна база в Република България, която изхожда от и утвърждава принципите на държавния монопол върху предоставянето на застрахователни услуги, поставя като най-важен проблем на апроксимационния процес използването на опита на максимално отчитане на разпоредбите на европейското законодателство относно хармонизирането на националното регламентиране на незастрахователните финансови услуги при приемането на новото българско законодателство относно банковото дело и ценните книжа и при законодателството относно застрахователните услуги.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Да се определи отрасловата приоритетност на предприемането на мерки както по апроксимирането на българското законодателство към европейското, така и по либерализирането на взаимната търговия с услуги с Европейския съюз в съответствие с конкурентоспособността на българските доставчици на базата на интензивността на използване на различните фактори на производството, привличайки към анализа опита на Португалия и Ирландия, с чувствителността на българската икономика към либерализирането на отделните видове услуги във връзка с политиката на заетост, на ускоряване на стопанския растеж, на развитие на стопанския потенциал и на подобряване на текущия платежен баланс и като се отчете вече договорената в Европейското

споразумение за асоцииране приоритетност на определени мерки (12.1.3.; Министерството на икономическото развитие).

2. На основата на изискванията за многоетапност, многовариантност, обновляемост и конкретност да се разработят проекти за стратегия и програма на присъединяването на Република България към Европейския съюз, в които да се отчетат проблемите във връзка със свободата на движение на услугите и особено възможното отражение върху либерализирането на достъпа до българския пазар и на доставчици от страни, които не са членки на Европейския съюз, във връзка с присъединяването на Република България към Световната търговска организация и в частност - с режима на най-облагодетелствана нация по линия на Общото споразумение за търговията с услуги (ГАТС) (12.1.3.; Министерството на икономическото развитие, Министерството на външните работи, Министерството на търговията и външноикономическото сътрудничество).

3. Да се разработи предложение за създаването на механизъм за осъвременяване на стратегията и програмата за асоцииране към Европейския съюз и за контрол върху осъществяването им, което да се базира на политически консенсус, потвърден на общонационално равнище, относно стратегията, вътрешната координираност и съвместимостта на програмата като цяло с икономическата политика на правителствено равнище и съвместимостта с програмите за развитие на съответния отрасъл, както и съответно разпределение на отговорностите (12.1.3.; Министерството на икономическото развитие, Министерството на външните работи, Министерството на търговията и външноикономическото сътрудничество).

4. В рамките на Съвета по асоцииране да се уточни възможността за ползване на изключението при икономическа интеграция по чл.V ГАТС във връзка с Европейското споразумение за асоцииране и подкрепата, която би ни оказал Европейският съюз при необходимост (12.1.3.; Министерство на външните работи, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество).

5. Да се разработи макет, отразяващ обхвата на ангажиментите и отстъпките, направени от Европейския съюз в рамките на ГАТС, който да бъде утвърден в качеството му на максимален размер на ангажиментите и отстъпките, на които може да се съгласи Република България при присъединяването ѝ към Световната търговска организация (12.1.3.; Министерството на търговията и външноикономическото сътрудничество).

6. В Закона за стопанската дейност на чуждестранните лица и за закрила на чуждестранните инвестиции изрично да се предвиди възможност за безпрепятствено заемане на висши управленски постове в дъщерни дружества, които са вече създадени от чуждестранни дружества на територията на Република България, от страна на служителите от предприятието-майка, като за избягване на използването на тази възможност за установяване на физически лица на територията на Република България се предвиди долен праг на годишния обем на стопанска дейност на съответното дъщерно дружество, извършена на територията на Република България (12.2.3.; Министерство на икономическото развитие, Министерство на вътрешните работи, Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество, Министерство на правосъдието).

7. Законът за стопанската дейност на чуждестранните лица и за закрила на чуждестранните инвестиции да се измени така, че въвеждането със закон на ограничения,

представляващи изключения от националния режим спрямо стопанската дейност на чуждестранни лица и придобиването от тяхна страна на акции или дялово участие в търговски дружества, да стане възможно само на основание защита на обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, като прилагането на ограничения във връзка с общественото здраве бъде изчерпателно дефинирано чрез изброяване на болестите и видовете нетрудоспособност, към които се отнася, така както това е направено в Директивата 221/64 от 25 февруари 1964 г. с евентуално тяхно разширяване, ако Министерството на здравеопазването настоява за това, а прилагането на ограничения във връзка с обществения ред и обществената сигурност се обуслови от неизползването им с позоваване на икономически причини и неприложимостта им на базата единствено на персоналното поведение на съответния индивид (12.2.3.; Министерство на икономическото развитие, Министерство на вътрешните работи, Министерство на правосъдието, Министерство на труда и социалните грижи, Министерство на здравеопазването, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество).

8. Да се допълни Законът за стопанската дейност на чуждестранните лица и за закрила на чуждестранните инвестиции, като специалният разрешителен режим по чл.5, ал.3 ЗСДЧЛЗЧИ да се обуслови с изискването отказът да се издаде разрешение да не оказва отрицателно въздействие върху конкуренцията на пазара по отношение на дейностите, които не са обект на специален разрешителен режим (12.2.3.; Министерство на икономическото развитие, Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Министерство на финансите, Министерство на правосъдието, Българска народна банка, Комитет по геология и минерални ресурси, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество).

9. Да се внесат необходимите изменения и допълнения в Търговския закон, които по възможност най-пълно да инкорпорира тези от разпоредбите на директивите 68/151 от 9 март 1968 г.*, 77/91 от 13 декември 1976 г.*, 78/885 от 9 октомври 1978 г.**, 89/666 от 21 декември 1989 г.**, 89/667 от 21 декември 1989 г.** и 82/891 от 17 декември 1982 г.***, които нямат аналози в него (12.2.3.; Министерство на икономическото развитие, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество, Министерство на правосъдието).

10. Да се започне подготовка на позицията на Република България по бъдещото апроксимиране на българското законодателство към европейското във връзка с придобиването на земя от чуждестранни лица при установяването им в Република България (12.2.3.; Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Министерство на външните работи, Министерство на земеделието и хранителната промишленост).

11. Да се започне подготовка на позицията на Република България по бъдещото апроксимиране на българското законодателство към европейското във връзка с осигуряването на това, държавните помощи да не деформират условията на установяване (12.2.3.; Министерство на икономическото развитие, Министерство на правосъдието, Министерство на финансите).

12. Да се вземе предвид при евентуално бъдещо изменение на правната рамка на асоциирането на Република България и страните-членки на Европейския съюз възможността за субектно ограничаване на предоставяния достъп до българския пазар

чрез използването на изискването дружествата или фирмите, които го ползват, да са с регистриран офис, централно управление или основно поле на осъществяване на стопанската дейност в рамките на Общността, както и изключението от свободата на установяване във връзка с упражняването на официална власт (12.2.3.; Министерство на външните работи, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество, Министерство на правосъдието).

13. Да се вземе предвид при евентуално бъдещо изменение на правната рамка на асоциирането на Република България и страните-членки на Европейския съюз възможността за инкорпориране в нея на свободата на установяване под организационно-юридическа форма, съответстваща на Европейската групировка на стопански интереси** (12.2.3.; Министерство на външните работи, Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество, Министерство на правосъдието).

14. Да се предприемат необходимите стъпки за подготовка и включване на представители на Република България в съвместните комитети по професионално образование и обучение*/**/** (12.3.1.; Министерство на външните работи, Министерство на здравеопазването, Министерство на териториалното развитие и строителството, Министерство на правосъдието, Министерство на земеделието и хранителната промишленост).

15. Да се подготви наредба на БНБ за гарантиране на влоговете в кредитните институции, като максимално се отчете Директива 94/19 от 30 май 1994 г.* (12.3.2.; Министерство на финансите, Българска народна банка).

16. Да се създаде организация за максимално отчитане на разпоредбите на европейското законодателство относно хармонизирането на националното регламентиране на застрахователните услуги при приемането на новото българско законодателство в тази сфера*/**/** (12.3.2.; Министерство на финансите).

август 1995