

ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ПУБЛИЧНОТО ПРАВО И БИЗНЕСА ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА НА XXI-ВИ ВЕК

*Хоноруван преподавател, докторант Атанаска Георгиева
Университет за национално и световно стопанство*

THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC LAW AND BUSINESS THROUGH THE PRISM OF ADMINISTRATIVE CONTROL AND THE CHALLENGES OF THE XXI CENTURY

*Part-time lecturer, doctoral student Atanaska Georgieva
University of National and World Economy*

Резюме: В доклада се разглежда връзката между публичното право и бизнеса по повод на осъществявания административен контрол. Анализира се влиянието на динамиката в общественото развитие на XXI-ви век върху необходимостта от нормативни промени по повод осъществяването на взаимодействие държава-бизнес. Акцентира се на правото на добра администрация, както и смисъла на административния контрол, съгласно действащото национално публично право.

Ключови думи: *бизнес среда, административен контрол, право на добра администрация*

Abstract: The report examines the relationship between public law and business in relation to administrative control. The influence of the dynamics in the social development of the XXI century on the need for normative changes on the occasion of the implementation of the state-business interaction is analyzed. Emphasis is placed on the right to good administration, as well as the meaning of administrative control, according to the current national public law.

Key words: *business, administrative control, right to good administration*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.280>

Въведение

Приемането на Република България в НАТО (2004) и присъединяването на страната ни като страна – членка на Европейския съюз (2007), дават нова посока и перспектива за национално стратегическо

развитие, като същевременно откриват други възможности и предизвикателства пред бизнеса. Не изостава от този процес и законодателството – от една страна, с необходимостта да отговоря на гъвкавите потребности на общественото развитие, като се създаде съвременна нормативна уредба на новите отношения, а от друга – да се прилагат общностното право (директно или чрез транспониране) и международните договорености, страна по които е Република България.

Стремежът на бизнес средата е непрекъснато да се подобрява. Това е един от изконните природни закони на развитието, част от който е прогресът. На дневен ред пред бизнеса в световен и национален мащаб застават не само въпросите за оборотните средства и ликвидността, а и тези, свързани с устойчивото развитие на човешкия капитал, зелената икономика и нисковъглеродната икономика. Заплахите от терористични действия също слагат своя отпечатък в началото на XXI-ви век в световното развитие, част от които е и икономическото, и поставят на дневен ред необходимостта от засилване на сигурността на световно и национално ниво, в различните ѝ измерения. Пандемията от COVID-19 създава допълнителни трудности, но и предизвикателства пред ежедневното и бъдещето развитие.

Процесите на глобализация, динамиката и сложността на обществените отношения в световен и национален план неминуемо слагат своя отпечатък и върху публичноправните взаимоотношения, върху това да се завишат изискванията (ефективността и ефикасността) при осъществяване на контакта и взаимодействието между бизнес и администрация.

Изложение

Съгласно чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. В Хартата на основните права на Европейския съюз се прокламира свободата на стопанската инициатива, която се признава в съответствие с правото на ЕС и с националните законодателства и практики. Така се гарантира независимостта на гражданското общество от държавата.

Устойчивостта в бизнес отношенията (бизнес средата) се влияе от устойчивостта на правните норми – на международното и националното публично право.

„Съотношението на международните договори и вътрешнодържавното законодателство трябва да бъде разглеждано в тясна връзка с общопризнатите принципи на международното право. В случая съществено значение има общопризнатият принцип за добросъвестно изпълнение на международноправните задължения, включително задълженията, които произтичат от международните договори (*pacta sunt servanda* – договорите трябва да се спазват)“¹.

Съществуването на правна регулация и нейното развитие не е в достатъчна степен гаранция за ефективността по прилагането на регулираното на нормативно ниво. Необходимо е да се осъществява от страна на публичната власт превантивен мониторинг по отношение на спазване на установените правила. Чрез контрола се гарантира точното прилагане, както и качествената администрация. Това е един от начините за изграждане на доверие в гражданите на публичната власт.

При осъществяване на контролната функция в социалното управление се използват най-често два метода на регулиране – императивен и диспозитивен.² Докато при императивния метод има заповедническа, властническа природа (при него е характерно наличието на власт и неравенство между участниците в обществените отношения), то диспозитивният метод е на равноправието на страните (определян и като метод на координация, на автономия и независимост на субектите); неговата същност е доброволното споразумение и съгласуване на волите на участниците в общественото отношение.

Наложилите се две съществени насоки на реформа в публичната администрация са: преодоляване на закостенялостта и бюрократизма – от една страна, а от друга – превенция и предотвратяване на корупционни практики. Съществена роля при реализацията на двете стратегически цели има осъществяването на контрола от страна на публичната администрация (в различните му измерения – вътрешен и външен, финансов и административен).

В правната доктрина е установено, че при отношенията на публичното право винаги се реализира публична власт под формата на упражняване на властнически правомощия. При този тип отношения е характерно надмощното положение на едната страна спрямо дру-

¹ Владимиров, И. (2009). Международно публично право. София: Ромина.

² Асенов, Е. (2016). За правото като инструмент за реализация на функциите на контрола в социалното управление. // Сборник научни статии. София.

гата, което следва от съдържателната страна на отношенията – осъществяване на държавна власт.³

Това определя сериозната роля на контрола в публичния сектор като част от антикорупционните политики и устойчивото развитие.

Пътят на изграждането на правила е чрез създаване, публично обсъждане и приемане както на нормативни актове, предвид разпоредбите от Закона за нормативните актове, така и чрез стандарти за поведение, имащи вътрешноведомствен характер, създадени в синхрон с действащото законодателство.

Колкото по-ясни, точни, с ясни обективни критерии, свеждащи до минимум субективизма при вземане на решения, са правилата, които определят дейността на публичната администрация, толкова по-големи са облекченията при извършване на административни услуги на гражданите и бизнеса. Същевременно се засилва доверието в публичната власт, а от друга страна – това допринася и за спестяване на време за ползвателите на услугите, предоставяни от съответната администрация.

Ето защо изводът, който се налага, е, че е необходимо да има развитие на публичното право в посока усъвършенстване на дейността по предоставяне на съответните публични услуги, което естествено рефлектира върху подобряване на бизнес средата.

Докато гражданско-правните взаимоотношения, на които са подвластни бизнес отношенията, са на принципа на равенството и договорното начало, то по различен начин стои въпросът в публичното право. „Публичноправните отношения са замислени именно като неравнопоставени, доколкото чрез тях се реализира публичната власт, обективизирана в действията на компетентен държавен орган (или на друг, изрично овластен да действа като такъв, субект).”⁴

В началото на XXI-ви век Народното събрание приема Закон за ограничаване на административното регулиране и администра-

³ Русчев, И. (2019). За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл. // Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски”, Юридически факултет. София: Св. Климент Охридски.

⁴ Русчев, И. (2019). За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл. // Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски”, Юридически факултет. София: Св. Климент Охридски.

тивния контрол върху стопанската дейност⁵. С този нормативен акт се уреждат общите правила за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Посочената цел на закона е да улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление. Дефинирани са и понятията за: административно регулиране – установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол, както и за административен контрол. По смисъла на този закон административният контрол е този, упражняван от административни органи чрез:

- извършване на проверки по документи и на място при започване и при извършване на стопанска дейност, както и при извършване на отделни сделки и действия от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;
- издаване на лиценз или извършване на регистрация за започване на стопанска дейност, както и отказите за издаване на лиценз или извършване на регистрация;
- издаване и отказване на разрешения и удостоверения за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;
- прилагане на принудителни административни мерки и даване ход на производства по налагане на административни наказания.

Регламентирано е, че при осъществяване на административното регулиране и административния контрол всички лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност, са равнопоставени независимо от формата им на собственост, правно-организационната форма или националността. Също така е установено, че държавните органи и органите на местното самоуправление осъществяват административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност в съответствие с принципите и целите на този закон.

В посочения закон залягат няколко важни нормативни ограничения за административното регулиране и административния кон-

⁵ Обнародван в ДВ, бр.55 от 17 Юни 2003г., в сила от 18.12.2003 г.

трол, които са пряко свързани с принципни положения, характерни за действащото право на страни – членки на Европейския съюз, на САЩ, Канада и други развити държави. Съществена ограничителна разпоредба на нормативния акт е въвеждането на принципа на пропорционалността, особено характерен както за административното право на отделните страни членки, така и за общото право на Европейския съюз. Този принцип изисква всички регулативни и контролни тежести, които се налагат на лицата, извършващи стопанска дейност, да се подчиняват на целите на съответния закон, който установява съответния защитен административен режим. Друго ограничение за администрацията, което се въвежда, е принципът на легитимните очаквания и на предвидимостта в действията на административните органи. Посоченият принцип изисква администрацията, когато упражнява оперативна самостоятелност, да бъде открита, последователна и предвидима в действията си, за да отговаря на легитимните очаквания на адресатите на нейните актове. Особено важно значение има принципът на законоустановеност на административното регулиране и административния контрол, който се въвежда. По същество се забранява с подзаконов акт да се установява административен режим и съответно свързан него административен контрол.

Законодателят влага различен смисъл по отношение на административния контрол в зависимост от субектите и дейностите, по повод на които е насочен.

Съществено значение за публичната власт е контролът, който се осъществява на основание Закона за администрацията. Съгласно нормативния акт същността на този вид контрол е дейност за проверка и оценка на действията на администрацията за съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове с цел ефективност, прозрачност в управлението и предотвратяване на корупцията ⁶.

Предвидено е административният контрол да се осъществява от специално звено в рамките на съответното ведомство, наречено инспекторат – създава се в министерство или в други администрации, които не се обхващат от контрола на инспектората. Този вид звена са на пряко подчинение на министъра, съответно на ръководителя на структурата, към която са създадени. Регламентирано е дейността на инспектората да е насочена към пълно и точно изясняване на прове-

⁶ §1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията, нова разпоредба, обн. ДВ, бр.85 от 2017 г.

ряваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване с цел: предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията; независима и обективна оценка на дейността и подобряване работата на администрацията.

Правомощията на това контролно звено са установени в Закона за администрацията в 12 пункта, като част от тях са:

- мониторинг за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията;

- предлагане образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация;

- извършване проверка на сигналите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията;

- осъществяване на контрол и извършване проверки по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество по отношение на служителите в съответното ведомство, попадащи в обхвата на §2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на горепосочения нормативен акт.

По отношение осъществяването на административния контрол, регламентиран в Закона за администрацията, следва да бъде посочено също така, че е установено едно от правомощията на областните управители, в качеството им на териториални органи на изпълнителната власт, да е осъществяването на административен контрол по изпълнението на административните актове⁷.

Бизнес средата е пряко зависима и от това да се зачита от публичната власт установеното в Хартата за основните права на Европейския съюз⁸ (ХОПЕС) право на добра администрация. Този документ придобива правнообвързващ характер в ЕС с влизането в сила на Договора от Лисабон в края на 2009 г. Понастоящем актът има същата правна стойност като Договорите на ЕС. Така зачитането на залегналите в ХОПЕС основни права е правно задължение за институциите, органите, агенциите и службите на ЕС, както и за държавите

⁷ Чл. 31, ал. 1, т. 4, предложение второ от Закона за администрацията, обн. ДВ, бр.130 от 5.11.1998 г.

⁸ Обн. Общностен вестник на ЕС, бр. 202 от 2016 г.

членки, когато прилагат правото на ЕС.⁹

Съгласно член 41 от ХОПЕС правото на добра администрация включва легитимно признатото право на всеки, засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, службите и агенциите на ЕС безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Също така е регламентирано, че това право включва:

- правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;
- правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;
- задължението на администрацията да мотивира своите решения.

На основание Закона за администрацията органите на изпълнителната власт осъществяват контрол за спазване правилата за административно обслужване, като на нормативно ниво е определено съдържанието му – всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.¹⁰

В национален мащаб е необходимо да се разшири възприемането на понятието „добра администрация“. С Наредбата за административното обслужване¹¹ се уреждат общите правила за организацията на този вид дейност.

Също така под добро управление, добра администрация следва да се разбира и добро административно обслужване, приравнено на законосъобразно осъществяване на тази дейност, в съчетание с предвидим и прозрачен процес на подготовка и изпълнение на решенията, насочен към удовлетворяване на справедливите обществени очаквания.

Поредното предизвикателство пред публичната власт е Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от

⁹ Разяснения, свързани с Хартата на основните права на ЕС, могат да бъдат намерени на следния адрес: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=BG).

¹⁰ §1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията.

¹¹ Приета с Постановление №246 от 13.09.2006 г. на Министерския съвет, обн. ДВ, бр. 78 от 2006 г.

23.10.2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза¹², с който акт се поставя пред страните членки задължението да приведат действащото си законодателство с по-високите изисквания за защита на посочените правни субекти. Тази защита следва да бъде въведена до 17.12.2021 г. не само по отношение на публичния, а и на частния сектор. Действащата към настоящия момент нормативна уредба не е в пълна степен съответстваща на новите изисквания на Общността.

Друга насока на развитие е засилване на дейността по отношение на противодействие на тероризма, защото това е „една от най-сериозните заплахи за демокрацията, за свободното упражняване правата на човека и за икономическото и социалното развитие”¹³. Европейският съюз си поставя за цел в договора за ЕС да осигури на гражданите високо ниво на сигурност в пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Приемането през 2003 г. на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма¹⁴ и по-късно през 2018 г. Закона за мерките срещу изпирането на пари¹⁵ са важна стъпка за постигане целите на Директива (ЕС) 2015/849 за анализ на риска и еднакво прилагане на международните стандарти в рамките на ЕС, както и с цел предоставяне на информация по повод преценка на ефективността на системата за превенция и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

Заклучение

Динамиката на XXI-ви век в световен мащаб налага необходимостта от развитие на публичното право в посока облекчаване, стимулиране и защита не само на гражданите, но и на бизнес средата. Това е необходимо и от гледна точка на това, че докато частноправните субекти нямат правно задължение да упражняват своите субективни права, то в публичното право компетентността, освен правомощие, включва и задължението, обвързаността на органа да го упражнява – независимо дали при условията на оперативна самостоятелност или

¹² Официален вестник на Европейския съюз от 26.11.2019 г.

¹³ Вълчева, Ал. (2019). Борбата с тероризма. // Сборник научни трудове, том 2 „Модерна сигурност”. София: Научно-технически съюз по машиностроене „Индустрия-4.0”.

¹⁴ Обн. ДВ, бр. 16 от 2003 г.

¹⁵ Обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г.

при обвързана компетентност.¹⁶

Развитието на бизнеса поставя все по-често на дневен ред съществуването на по-гъвкава, компетентна и открита администрация. Налице са действия в тази посока, като се работи за внедряване на електронно управление в публичната власт и електронно правосъдие, чиито основни цели са облекчаване на бизнеса и гражданите при осъществяване на обслужването и намаляване на административната тежест.

Дейността на „едно гише“ чрез създаване на фронтофисите, издаването на електронно свидетелство за съдимост (което спестява време, пари и хартия при извършването на този вид услуга), SMS известяването от страна на Търговския регистър с цел предотвратяване кражбата на фирми са първите реално осъществими добри практики от страна на публичната власт, които имат пряк досег до прекия заинтересован гражданин – лично или като представител на юридическо лице, съгласно разпоредбите на действащото законодателство. Тези дейности видимо показват реално облекчаване, както и рушене на съществуващото схващане с десетилетия за закостенялост при обслужването от страна на публичната администрация. Процесът е бавен, но необратим. В него съществена роля имат както осъвременяването на действащите нормативна уредба и организационни мерки, така и засилването на ефективността по прилагане на административния контрол в публичния сектор.

Необходимо е начинът и механизмите, по които функционира публичната власт, да съответстват както на времето, така и на очакванията на обществото в лицето на гражданите и бизнеса. Така не само ще се отговори в по-голяма степен на предизвикателствата на XXI-ви век, но и ще се създадат устойчиви перспективи за развитие.

Използвана литература

1. Асенов, Е. (2016). За правото като инструмент за реализация на функциите на контрола в социалното управление. // Сборник научни статии. София.

¹⁶ Русчев, И. (2019). За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл. // Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет. София: Св. Климент Охридски.

2. Владимиров, И. (2009). Международно публично право. София: Ромина.

3. Вълчева, Ал. (2019). Борбата с тероризма. // Сборник научни трудове, том 2 „Модерна сигурност“. София: Научно-технически съюз по машиностроене „Индустрия-4.0“.

4. Русчев, И. (2019). За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл. // Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет. София: Св. Климент Охридски.

5. Разяснения, свързани с Хартата на основните права на ЕС ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=BG)).

За контакти: Докторант Атанаска Георгиева
Университет за национално и световно стопанство
Факултет „Финансово-счетоводен“
Катедра „Финансов контрол“
atanaska.georgieva@unwe.bg