

Публична администрация

1/2006

Фокус на броя



Правни аспекти
на дейността
на администрацията

ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ
И ЕВРОПЕЙСКА
ИНТЕГРАЦИЯ



СПОРАЗУМЕНИЕТО

в административния процес

Младен Младенов

*държавен инспектор в Инспектората
на Министерството на финансите*

Пред българската администрация, както и пред съдебната ни система са налице нови предизвикателства, свързани с приложението на модерна правна уредба – Административнопроцесуалният кодекс (АПК). Този общ нормативен акт въвежда малко известни до този момент правни фигури, за част от които преди едно десетилетие бе немислимо дори да се разсъждава. Такъв правен институт е споразумението в административния процес.

Още при дефинирането на основните принципи на административния процес, в чл.9, ал.4 от АПК е предвидено, че административният орган и съдът осъществяват процесуално съдействие на страните, което значи, че тези органи на държавна власт подпомагат страните с оглед правилата на административния процес. Това съдействие има за цел законосъобразно и справедливо решаване на въпроса. Използваният термин „въпроса“ всъщност е законодателен евфемизъм по отношение на съществуващ конфликт или повдигнат спор. За пръв път обаче българският законодател поставя в областта на публичното право на равна основа

принципите на законосъобразност и справедливост, които би трябвало да бъдат неразривно свързани един с друг. Това е нов законодателен подход, показващ развитието на държавническата и правна мисъл, която възприема новите европейски и световни правни постановки за справедливост, равнопоставеност и законосъобразност. Законодателят изрично посочва, че „разрешаването на въпроса“ може да бъде постигнато „включително със споразумение“.

Разпоредбата на чл.20 от АПК урежда детайлно правилата относно споразумението в административния процес. То е предвидено в производството пред административните органи, като е една правна възможност за страните. От формулирания по този начин текст се достига до извода, че споразумението може да се сключи както между страните в административното производство, така и между страните и административния орган. Във втория случай административният орган одобрява писмено споразумението.

Доколкото страните в административния процес са указани в чл.15 от АПК, то **възможни страни по споразумението** могат да бъдат:

- **административният орган** (но ако не е страна, е участник, защото одобрява споразумението между страните);
- **прокурорът** (когато е страна в административния процес, той може да бъде страна и по споразумението);
- **български граждани** (чл.15 от АПК използва израза „всеки гражданин“, очевидно отчитайки факта, че административно-правният статус на българските физически лица е свързан с гражданството. Точният термин обаче би бил „физическо лице“);
- **заинтересовани лица от съседна държава** (физически и юридически лица, учреждения, други). Нормата на чл.70 от АПК в редакцията си говори за „заинтересовани лица“, които с оглед на правния си статус могат да бъдат физически лица (граждани или поданици – в зависимост от административния им статус), юридически лица (със стопанска или нестопанска цел – в зависимост от търговския и/или административния им статус), учреждения или ведомства (в зависимост от законовия им статус);
- **организация** (има се предвид каквато и да е организационна общност в Република България – ведомства, учреждения, други организации);
- **в изпълнителното производство (чл.274, ал.3) страна може да бъде и омбудсманът**, което значи, че същото лице-институция би могло да бъде и страна по споразумение във връзка с изпълнително производство в административния процес.

От изредените възможни страни по споразумението в административния процес следва изводът, че споразумението може да бъде поне в следните **форми**:

- **двустранно** (между две страни в административното производство или между административния орган и единствената страна в това производство);
- **многостранно** (между множество страни в производството или между множеството страни и административния орган).

Условие за валидност на споразумението е то да не противоречи на закона. От тук може да се направи изводът, че стига да не се нарушава императивна законова разпоредба, всяко едно споразумение е допустимо в административните производства. Би трябвало да се приема, че сключването на споразумението (когато административният орган е страна по него), както и одобряването му е в пределите на предоставената *discretion* (оперативната самостоятелност) на административния орган. Затова, съобразно чл.13 от АПК администрациите трябва да обявяват предварително публично критериите, вътрешните правила и административната практика и във връзка със споразуменията. При оперативната самостоятелност органът може да търси най-удачната възможност между две и повече възможности, предвидени или поне допустими от закона. При преценката за това следва да се спазва не само **принципът на законосъобразност**, но и **принципът на целесъобразност**. Тук предварителната преценка е много важна, с оглед комплексността на всички принципи по Глава втора на АПК, защото при всичките си актове и действия администрацията трябва да се ръководи от тях, както следва:

- » **добросъвестност** – спазване на етични по същността си правила, които се разглеждат в рамките на **неувреждане** на държавата, обществото или на другите лица, при определяне на правата, задълженията, отговорностите и правомощията на страните по споразуме-

нието в административния процес;

- » **йерархичност на нормативните актове и международните договори** – очевидно законодателят се стреми по категоричен начин да отрече битуващата десетилетия в българската администрация настройка да бъдат прилагани подзаконовите нормативни актове приоритетно (с оглед на по-детайлния им характер и с оглед на факта, че обикновено са издавани от държавен орган, който се явява работодател/орган по назначаване за съответната администрация). При преценка на съответствие на споразумението с изискването на чл. 20, ал.1 от АПК за съответствие на споразумението със закона, терминът “закон” трябва да се разглежда в най-широкия си смисъл – приложимото право (включително международни двустранни и многостранни договори, общите принципи на правото и т.н.);
- » **съразмерност** при упражняване на правомощията на административните органи. Този принцип се изгражда на базата на едновременното спазване на други три принципа – разумност, добросъвестност и справедливост. Тези принципи, от своя страна, пък имат измерения в принципа за благоприятните мерки и в принципа за икономичност. Разумността, от своя страна, пък изисква въздържане от действия, които биха могли да нанесат вреди, несъразмерни с целта на акта. Понеже споразумението замества административния акт, тези принципи трябва да се отчитат и при сключването и изпълнението му. В случая релацията би била към съразмерност на компетентността на административния орган, базирана на клаузите на споразумението, от една страна, и правата, задълженията и отговорностите на

другата страна по споразумението, от друга страна. Би трябвало да се постигне една разумна балансираност между тези договорени периметри на действие по споразумението в административния процес за всеки един конкретен случай. Именно разумността (рационален подход, основан на фактите, а не на субективни усещания) би трябвало да се проектира при постигане на споразуменията. Справедливостта сама по себе си не може да бъде постигната в пълен обем, особено в измерението „компромис“, присъщо на всяко едно споразумение. Но субективното усещане за справедливост се изразява чрез доброволното и ясно изразено съгласие и на двете страни, материализирано чрез сключването на споразумението. Това е достатъчна индикация, че страните по споразумението са удовлетворени от разрешаването на случая и те имат вътрешното, субективно усещане за справедливост по конкретния случай;

- » **истинност** – установените факти. Но условие за това е тези факти също така да са съотносими към случая. При преценката обаче административният орган следва да вземе предвид не само фактите, но и доводите от значение по случая. По този начин фактическата и правната аргументация също се превръщат в част от процеса по установяването на истината. Фактите се установяват по реда и със средствата, установени в АПК. Доколкото общата препратка на чл. 144 от АПК посочва Гражданския процесуален кодекс (ГПК), то доказателствата и доказателствените средства, уредени в последния кодекс ще намират своето субсидиарно приложение в производствата по АПК. При постигането на споразумение, то ще бъде базирано

но на първо място на фактическата обстановка по случая. След това би трябвало да се издирят приложимите правни норми и, при възможност за оперативна самостоятелност, да се търси постигане на споразумение в рамките на закона, именно въз основата на фактите по случая;

- » **равенство** – принцип с две измерения. Първото измерение е от процесуален характер, като се отнася към равните процесуални възможности на заинтересованите от изхода на административното производство лица. Второто измерение е по отношение на дискреционната власт на административния орган – еднакво третиране на сходни случаи (чл.8). Тоест, по същността си споразумението постига този принцип. Но това не е достатъчно. При други сходни случаи, постигнатите споразумения с други страни в административния процес би трябвало, ако не да са идентични, то поне сходни, с оглед принципа на *equal treatment* (равното третиране).

Споразумението пред административния орган може да бъде сключено до влизането в сила на административния акт или до оспорването му по съдебен ред. Това е така, защото ако административният акт придобие качеството стабилитет, то той подлежи на изпълнение. Ако обаче същият бъде оспорен пред съд, единствено в компетентността на съдебния орган е да реши спора.

Със сключването и одобряването на споразумението същинският административен акт се обезсилва, т.е. той няма правно действие и не подлежи на изпълнение. По този начин споразумението „замества“ административния акт. Именно в ролята си на *substitute* (заместител), споразумението има качествено различни характеристики от административния акт, но неговото действие е

идентично с това на влезлия в сила акт и постига същите цели, каквито законът възлага на този акт. Затова чл.268, т.3 от АПК нарежда споразуменията, сключени пред административните органи или пред съда в кръга на изпълнителните основания, наравно с административните и съдебни актове в административния процес. Влязлото в сила споразумение по принцип също би притежавало качеството „стабилитет“, като само по пътя на съдебния контрол може да се иска обявяването му за нищожно или унищожаването му (чл.128, ал.1, т.2 във връзка с чл.264, ал.2 от АПК).

Реквизитите на споразумението са детайлно изброени в ал.5 на чл.20 от АПК:

- обозначаване на органа, пред който е сключено споразумението (тук трябва да се отчитат хипотезите на делегиране на права и заместване);
- дата на сключване;
- страни (с описване на всички основни техни характеристики);
- предмет на споразумението (изрично посочване на конкретното административно производство с целите и предмета му);
- съдържание на споразумението (права, задължения, отговорности на страните по споразумението). Тук следва да бъдат отразени съответните срокове, гаранции за изпълнението му, правила по тълкуването и прилагането на споразумението, начини за разрешаване на евентуални спорове по него и други;
- бележка за изчитането и приемането му (тук може да бъдат прилагани по аналогия нотариалните производства по Гражданския процесуален кодекс, по които има утвърдена добра практика);
- подпис на страните;
- име и подпис на длъжностното лице.

Нормата на ал.6 от чл.20 от АПК предвижда, че ако споразумението засяга въпроси, чието разрешаване изисква мнението или съгласието на друг орган, то се сключва, след като това мнение или съгласие бъде дадено.

Ако със споразумението се засягат права или законни интереси на лице, което не е участвало в сключването му, споразумението не произвежда действие, докато не бъде одобрено от това лице писмено. По този начин споразумението е „под условие“ – писменото одобрение от трето заинтересовано лице. Така се спазва не само принципът на справедливостта в административния процес, но и принципът на законността. Справедливостта сама по себе си не може да бъде едностранна. Но тя не е и само двустранна. В повечето случаи, особено отчитайки динамиката на гражданския, търговски, икономически и стопански живот, справедливостта се съотнася към множество лица, които биха били увредени от споразумението, или биха очаквали да черпят нови възможности от него. Нарушаването на интересите на тези лица уврежда не само принципа на справедливостта, но и принципа на законността, визиран в чл.4 от АПК, който е водещ и при споразуменията по чл.20 от кодекса.

Затова една от гаранциите за спазването на тези принципи е изискването за писменото одобрение на споразумението от административния орган, който е обвързан със спазването на посочените основни начала в административния процес.

Разпоредбата на чл.20, ал.8 от АПК със своя лаконичен и ясен изказ доказва по безсъмнен начин, че българският законодател възприема категорично алтернативното разрешаване на спорове (*Alternative Dispute Resolution*) в публичноправната сфера. Алтернативността се изразява в друг, несъдебен и извън обхвата на административното обжалване метод за разрешаване на спора. Текстът гласи, че споразумението замества административния акт. По този

начин тезата, че администрацията винаги е властови субект и може винаги да налага волята си, вече е отживелица. И постигането на съгласие чрез споразумение може да доведе до същия ефект, както и административният акт. Единственото изискване е да се спазва законността и принципа на справедливостта. Демократизирането на българската административна система е едно огромно постижение, което е в интерес както на гражданското общество и бизнеса, така и в полза на администрацията. Нещо повече, „отварянето“ на българското законодателство към модерни и работещи правни конструкции доближава българското законодателство не само към повечето от европейските правни системи, но и към други водещи правни системи в световен мащаб.

В чл.54, ал.1, т.6 от АПК е предвидено, че административният орган спира производството пред него, когато страните внесат заявление за сключване на споразумение. По този начин се дава една разумна увереност на страните, че те могат да уредят възникналия между тях спор по рационален и равностоен начин, без над тях да тегне неизвестността от един административен акт.

Дори в съдебната фаза на административното производство споразумението не само е допустимо, но е и очаквано. В чл.178 от АПК са уредени правилата относно споразумението пред съда. То е възможно във всяко едно положение на съдебното производство. Условието за това са идентични с тези, които биха били изискуеми и за споразумение пред административния орган. Това е в сила, дори и административният орган да е отказал потвърждаването на споразумението.

В съдебната фаза обаче за сключването на споразумението е нужно участието на всички страни по делото.

Ако съдът откаже потвърждаване на споразумението, страните имат възможност да атакуват този отказ с частна жалба.

Ако обаче съдът потвърди споразумението, в определението за потвърждаване той обезсилва административния акт и прекратява съдебното дело. Това определение може да бъде обжалвано само от страна, която не е участвала в споразумението. Ако съдебното определение бъде отменено, разглеждането на делото продължава.

Разпоредбата на чл.178, ал.6 от АПК е пределно категорична, указвайки, че потвърденото от съда споразумение има значението на влязло в сила съдебно решение. Тук то би имало аналогична правна сила, както силата на пресъдено нещо, присъща на окончателните съдебни актове.

Разпоредбата на чл.207, ал.3 от АПК предвижда, че ако съдебното производство по оспорване на административния акт бъде прекратено, към тази фаза на процеса, независимо от основанието за прекратяване, може да се постигне споразумение, ако някоя страна претендира обезщетение във връзка с действието на оспорения административен акт.

В чл.221, ал.6 от АПК е записано, че Върховният административен съд също може да потвърждава с определение сключено пред него споразумение. Определението обезсилва решението на съответния административен съд и води до прекратяване на делото.

В извънредните средства за защита – отмяна на съдебни решения и споразумения пред съд, разпоредбата на чл.245 от АПК изрично дава възможност и сключените пред съд споразумения да бъдат отменени по искане на трето лице. Това лице обаче не може да претендира за отмяната, ако е било надлежно уведомено за оспорването на споразумението по административния акт. Тук обаче е налице и *condition sine qua non* (условие, без което не може) – споразумението да има неблагоприятна сила за това трето лице, макар и да не е било страна по делото.

Във връзка с тази нова правна материя, администрацията е длъжна да предприеме поне следните действия:

- » в съответните оперативни звена на всяка администрация да се назначават служители, които имат теоретична представа и практически опит по отношение на алтернативните методи за разрешаване на спорове, в частност – на споразуменията. Да се започне незабавно обучение и квалификация в тази насока с вътрешни средства или чрез външни организации. Тези служители да дават методологическа помощ, съдействие и подкрепа на административните органи, които биха сключвали споразуменията. От концептуална гледна точка трябва да се вземе предвид, че споразуменията обикновено са крайната фаза на развитието и на други алтернативни методи за разрешаване на спорове – преговори, вътрешни процедури, медиация, участие на омбудсман или обществен защитник. Именно затова тук би трябвало да се познават добре както специалните закони, предвиждащи възможност за споразумение (примерно – Данъчния-осигурителен процесуален кодекс), така и Закона за медиацията (изрично предвиждащ в чл.3, ал.1, че предмет на медиацията могат да бъдат и административни спорове), а също и Закона за омбудсмана и Закона за местното самоуправление и местната администрация (с оглед на правомощията на обществения посредник, предвиден в чл.21а от закона);
- » всяка администрация да създаде собствена концепция и вътрешни правила във връзка със споразуменията, които биха замествали нейните административни актове. На по-следващ момент би било удачно да се създаде единна политика по отношение на споразуменията на национално ниво на административните структури, като тук водеща роля биха могли да

играят Министерството на държавната администрация и административната реформа и Института по публична администрация и европейска интеграция;

- » да обявява предварително публично критериите, вътрешните правила и административната практика и във връзка със споразуменията – изискване на чл.13 от АПК;
- » предварителният, текущ и последващ контрол относно споразуменията да се извършва при преценката на §.1 от Допълнителната разпоредба на АПК – целесъобразност или нецелесъобразност на споразумението, тъй като според чл.20, ал.2 доколкото то замества административния акт, преценката по отношение на него би трябвало да е в рамките на оперативната самостоятелност на органа, който го е сключил или одобрил;
- » отговорността за целесъобразността на споразумението в рамките на закона е на административните органи, които ги сключват, на техните ръководители по йерархичен ред и оперативна функция, както и на служителите, които подготвят проектите на споразумението;
- » инспекторатите по чл.46 от Закона за администрацията, както и звената за вътрешен одит или вътрешните одитори по чл.11 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор при своите проверки и одити следва да проверяват всички сключени споразумения, първо – по отношение на съблюдаване на изискванията за спазване на рамките на закона, и второ – с оглед на тяхната целесъобразност (което по същността си е преценка относно ефективност, ефикасност и икономичност).

Основните предизвикателства и опасности за администрацията по отношение на сключването на споразуменията се изразяват най-общо в следното:

- » нарушаване на изискването на чл.20, ал.1 от АПК – споразумението да не противоречи на закона. Тук причините могат да бъдат множество и най-вероятно те ще имат комплексен характер. Първо, усложненото законодателство понякога създава дилеми относно приложението на специалния или общия закон; на стария и новия закон; на специални пред нови норми в един и същ нормативен акт и т.н. Второ, в първоначалния момент на създаване на практика на администрацията по сключване на споразумения в административното производство ще е налице липса на знания и опит на органите и подпомагащите ги екипи по целта, предмета, формата и процедурите за сключване на споразуменията. Трето, не трябва да се изключва опасността от недобросъвестно упражняване на оперативната самостоятелност от страна на даден административен орган, или подвеждането му от подпомагащите го служители, в интерес на другата страна на споразумението или дори на трето лице. Четвърто, възможен е недопустим институционален или политически натиск за постигане на конкретно споразумение, което да не съответства на закона или на държавните или общински интереси. Пето, в много кратко време за Република България ще бъде приложимо Общностното право (*acquis communautaire*), което също ще бъде „приложим закон“, макар и в своите по-общи измерения на принципи и ценности. То би трябвало да се има предвид при сключването на евентуалните споразумения, най-вече с оглед на

защита правата и интересите на трети лица, неучастващи в него;

- » преодоляване на бюрократичните настройки (*attitudes*) в българската администрация, които понастоящем са базирани на усещането за „значимост на позицията“ и приемането на властова роля по отношение на гражданите и бизнеса. Споразумението само по себе си представлява практическа реализация на принципа на *equality* (равенство, равнопоставеност), но не между отделни лица, а между администрацията и лица от гражданското общество. За пръв път администрацията е поставена на равна основа с лицата, които очакват от нея извършването на административна услуга (в най-общ смисъл). Това е предизвикателство с оглед както на по-големите очаквания към качеството на работа на администрацията, така и по отношение на по-големите възможности за оспорване на нейни актове, действия или бездействия. Ценностната система на служителите в държавната администрация категорично трябва да бъде променена към постигане на нов, модерен, отговорен и демократичен подход към ползвателите на публичните услуги;
- » възможни са множество съмнения и обвинения за корупционни практики във връзка с конкретни споразумения или общата практика по сключването им, поне на първо време. Това ще бъде преодоляно чрез доказаната законосъобразна практика на администрацията по сключване на споразуменията, както и със строгия контрол по отношение на тях. Впоследствие всички пропуски, грешки и негативи биха се премахнали в процеса на развитие на практиката, а позитивните резултати биха били видни не само за администрацията, но и за гражданско-

то общество. В условията на оперативна самостоятелност винаги може да се задава въпрос защо е избран един, а не друг подход. На този въпрос винаги може да се отговори по абсолютен начин, след проверката на съответствието на споразумението с принципите на законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност.

Най-общо, прилагането на споразуменията в административния процес има следните предимства:

- » страните искат да контролират изхода от техния спор чрез постигане на споразумение;
- » страните могат да разрешат спора колкото се може по-рано, вместо да се развива дългият административен процес (подготвяне и издаване на административния акт; евентуално административно и съдебно обжалване; доброволно и принудително изпълнение и т.н.);
- » страните могат да запазят техните добри отношения, изградени на принципите на добросъвестност, равнопоставеност, кооперативност и разбирателство;
- » страните могат да постигнат голяма степен на поверителност (най-малкото се избягва административното и съдебното обжалване, където някои факти, свързани с лични данни, служебна информация, търговска или друга тайна могат да станат достояния на административни и съдебни органи и дори на други лица);
- » страните могат да приключат техните взаимоотношения без прекомерен стрес, след като избягват евентуални бъдещи процесуални действия по оспорване на акта и възраженията по оспорването;
- » страните имат множество въпроси за разрешаване в спора (при сложен фактически и правен състав административният акт би тряб-

- вало да се произнесе комплексно и в отделните детайли, с опасност за грешка, пропуск, недоглеждане или друг недостатък);
- » страните могат да спестят парични средства (администрацията – бюджетни средства, свързани с човешки ресурси, техника и консултанти, оперативно време и други; физическото или юридическо лице – с оглед на ангажирането на консултанти или адвокати във връзка с евентуалното оспорване на акта или действието на администрацията). Категорично чрез споразумението се постига принципа на икономичност;
 - » страните имат липса на комуникация и на уважение една към друга и чрез споразумението поставят отношенията си на нова, позитивна основа;
 - » страните мога да изберат „гъвкав подход“ при постигане на споразумението, докато при формалния административен процес, дори в условията на оперативна самостоятелност се спазват точно определени процедури и срокове;
 - » при постигане на споразумението двете страни свободно изразяват своята воля, което постига принципа „печеля-печеля“. Всъщност, ако и двете страни не постигат изцяло или поне частично (на базата на разумен компромис) своите цели, постановление не би могло да се постигне. Обратно, при издаване на административния акт, органът действа на базата на правомощията си и при постигането на целите на акта винаги е в „печеливша позиция“. Това обаче не е сигурно за адресата на акта, който може да бъде поставен в „губеща позиция“, документирана с факта на оспорването на акта. За това най-често при упражняването на властова позиция се приема, че е налице ситуация „печеля-губя“;

- » при постигнато споразумение, изразяващо волята и на двете страни, доброволното му изпълнение е повече от сигурно, като се избягват не само всички възможни бъдещи оспорвания, но и нежеланото по принцип принудително изпълнение.

Едновременно добра практика и прилагане по аналогия дава правната уредба на един специален закон – Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Всъщност и при действието на отменения от ДОПК предишен нормативен акт в тази правна сфера - Данъчен процесуален кодекс (ДПК), имаше наченки на института на споразумението. Понастоящем приходната администрация (бившата данъчна администрация) вече има изградена практика по прилагането на споразумения в данъчно-осигурителният процес (преди – данъчния процес). В тези производства водещ е специалния закон – ДОПК, но АПК се явява общ закон и принципните му положения се прилагат императивно, а при законодателен пропуск в ДОПК ще е налице приложение на съответната норма на АПК. Аргумент за цитирането на ДОПК и практиката по него е изричната разпоредба на чл.9, ал.1 от същия нормативен акт, която дефинира производствата по ДОПК като “административния процес по този кодекс”. Във времево измерение ДОПК е по-стар нормативен акт от АПК, а като се има предвид и действието на вече отменения ДПК в предишен период, не може да не се отчете законодателното развитие на алтернативните методи за разрешаване на спорове в публичното право, и в частност – на споразумението в административния процес. Действително, при съществуването на ДПК процесът, по който едната страна бе данъчната администрация, се наричаше данъчен процес, но това по никакъв начин не променяше същността и съдържанието му на един специален ад-

министративен процес. С цитираната по-горе норма на чл.9, ал.1 от ДОПК се премахва всякаква основа за съмнение в тази насока.

В Данъчно-осигурителния процесуален кодекс думата "споразумение" се среща 17 (седемнадесет) пъти, а нейните сродни форми: "съгласие" - 21 (двадесет и един) пъти, съответно - "договор" 34 - (тридесет и четири) пъти. Макар от терминологична гледна точка не всички от тези използвани термини могат да се свържат към алтернативните методи за разрешаване на спорове, възникнали в административния процес по реда на ДОПК, то самото им широко използване от законодателя навежда на мисълта, че тези институти на частното право, като "гъвкави форми" на постигане на съгласие навлизат все по-широко в специфичната публично-правна сфера, каквато е данъчно-осигурителната система.

Като пример може да бъде дадена нормата на чл.133, ал.4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Тя предвижда възможност за изменение на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на базата на нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за случая, ако е налице споразумение по чл.154 от ДОПК. Последната норма предвижда, че в срока на издаване на решение по жалбата срещу ревизионния акт (който по същността си е административен акт от категорията на констативните) може да се постигне писмено споразумение между органа по приходите, издал обжалвания акт и ревизионния субект, относно доказателствата, които ще се смятат за безспорни. Това споразумение се одобрява с писмена резолюция от решаващия жалбата орган. Този орган не може да се произнася по жалбата преди изтичане на 14-дневен срок от началото на срока за произнасяне по жалбата, с която е направено предложението за постигане на споразумение. За доказателствата, за които е постигнато споразумение, не се

допускат нови доказателства за потвърждаването или опровергаването им в производството по административното и съдебното обжалване. Всъщност, в разпоредбата на чл.152, ал.4 от ДОПК се дава възможност още в жалбата срещу ревизионния акт да се сочат изрично доказателствата, за които се предлага постигането на споразумение. В ал.5 на същия текст е посочено, че органът по приходите, издал обжалвания акт може да посочи писмено пред решаващия жалбата орган и пред жалбоподателя доказателствата, за които предлага споразумение по реда на горните норми. Интересно е да се отбележи, че тази правна възможност на административния орган съществува, независимо дали жалбоподателят е такова предложение или не.

Решаващият орган е длъжен да се произнесе в 45-дневен срок по жалбата с мотивирано решение или да одобри предложеното споразумение – чл.155, ал.1 от ДОПК.

Следващата правна възможност за прилагане на алтернативни методи за разрешаване на спорове в административния процес по задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски е предвидена в чл.189 от ДОПК. Там е предвидена алтернатива на оздравителен план при разсрочване или отсрочване на публични задължения в производството по несъстоятелност. Тази алтернатива е "извънсъдебно споразумение" при предварително съгласие на министъра на финансите, предвид становището на органите по смисъла на чл.184, ал.1 от ДОПК – териториален директор на Националната агенция за приходите, респ.- изпълнителния директор на НАП. В защита на публичния интерес (фиска) изрично е посочено, че не се допуска преобразуване на публичното задължение в акции и дялове на търговски дружества – длъжници по задължението.

С оглед на принципа на равното третиране на всички субекти по смисъла на ДОПК, министърът на финансите

няма право да даде съгласие за постигане на горното споразумение, ако в него се съдържат по-неблагоприятни условия, отколкото за задълженията към другите кредитори. Има се предвид “обърнат принцип на равно третиране” и той се изразява в защита на обществения интерес с оглед на приходната част на бюджета. Ако частните кредитори на същия длъжник имат по-голяма възможност да удовлетворят претенциите си, то публичният кредитор – фиска, олицетворяван от Националната агенция по приходите би бил поставен в неблагоприятно положение, и това е в ущърб на цялостния обществен интерес. Нормата има силно социално, политическо и икономическо измерение, доколкото равнопоставя държавата с всички други правни субекти, запазвайки интересите на обществото.

Продължение на смисъла на горната норма е чл.189, ал.5 от ДОПК. Тя дава гаранция на публичния интерес (в случая - фиска) при неизпълнение на постигнатите чрез споразумението уговорки. Това е едно нежелано социално, икономическо и правно явление, но същото е абсолютно реално като възможност. Ако клаузите на споразумението не се спазват, съдът в производството по несъстоятелност, по искане на министъра на финансите или на упълномощено от него лице възобновява производството по несъстоятелност. По този начин отново се достига до формален процес, след като “гъвкавата форма за разрешаване на претенциите по спора” не е била спазена по доброволен начин.

Тези правни разрешения наследяват аналогичните при отменения Данъчен процесуален кодекс - чл.153 и следващи.

Разпоредбата предвиждаше, че в производството по несъстоятелност, оздравителният план при разсрочване или отсрочване или извънсъдебното споразумение за това не могат да бъдат приемани без предварителното съгласие на министъра на финансите. Изводът е, че държавата, съгласяваща се на споразу-

мение, може да прави това единствено със съгласието на висшия държавен орган, който я представлява по силата на чл.18 от Гражданския процесуален кодекс, а именно – министъра на финансите.

Министърът на финансите не дава съгласието си, ако оздравителният план или споразумението съдържат разпоредби, които са по-благоприятни, отколкото условията на другите кредитори. При неизпълнение на оздравителния план или извънсъдебното споразумение съдът възобновява производството по несъстоятелност по искане на министъра на финансите.

Разпоредбата на чл.224, ал.4 от ДОПК дори предвижда възможност за спиране на принудителното изпълнение, извършвано от органи на Агенцията за държавни вземания за публични задължения, ако е налице горното споразумение. Тази правна възможност отново извежда на преден план предимствата на алтернативните методи за разрешаване на спорове пред формалния, труден и скъп изпълнителен процес.

Алинея 5 от същия текст отново създава правна гаранция и гаранция в защита на обществения интерес. Тя постановява, че при констатирано неизпълнение на извънсъдебното споразумение, изпълнителният директор на Агенцията за държавни вземания възобновява спряното производство по принудителното изпълнение. По този начин, вместо да се ползва от всички предимства на споразумението, публичният длъжник ще изпита върху себе си целия формален изпълнителен процес, защото чрез неизпълнението си по споразумението той сам е пожелал приложението на стриктните законови процедури.

Институтът на съгласието се проявява в контекста на алтернативни методи за разрешаване на спорове и предотвратяване на конфликти в текста на чл. 74, ал.2, т.1. С писмено съгласие на лицето, органите на Националната аген-

ция за приходите могат да предоставят искана от други институции и лица данъчна и осигурителна информация за това лица. Текстът защитава личната и търговска информация на лицата, като им дава възможност да правят собствена преценка във всеки един случай дали ще дадат съгласието си за предоставянето ѝ или не. По този начин се избягват евентуални конфликти с други институции (на които информацията им е нужна за законосъобразни действия), както и с органите на НАП, които са длъжни от една страна – да участват в координираната държавна политика, а от друга – да опазват личната информация на лицата.

В чл.156, ал.7 от ДОПК съгласието е предвидено като инструмент за работа между решаващия орган по административното обжалване на ревизионния акт и между жалбоподателя. С това взаимно писмено съгласие, срокът за произнасяне на този орган може да бъде продължен до 3 месеца, като изрично се посочва какъв ще е крайният срок. По този начин се постига акцент върху издирване на обективната истина по случая за сметка на бързината на производството. Постига се едно ниво на доверие между жалбоподателя и органа

по административно обжалване, което е гаранция за обективно и безпристрастно произнасяне по жалбата. Така социалният ефект на уважение и доверие към институциите се възпроизвежда чрез спазване на принципа на законосъобразност и реално осигуряване на право на защита срещу ревизионните актове на приходната администрация.

При действието на отменения Данъчен процесуален кодекс съществуваше аналогична разпоредба. Законоустановеният срок за произнасяне по чл.120, ал.1 от ДПК бе 45 дни от подаване на жалбата. Като се има предвид, че при първоначалните текстове на ДПК този срок бе 30-дневен, а впоследствие бе увеличен нормативно и се дава възможност да бъде увеличен на 3-месечен със споразумение, изводът се налага от самосебе си. И той е – законодателят или се е поддал на институционалния натиск на публичната администрация и е променил законови текстове само в нейн интерес и във вреда на данъчния субект, или действително се доверява на алтернативните методи за разрешаване на спорове и предотвратяване на конфликти в административния процес.

В заключение може да се посочи, че българската администрация, както и гражданското общество, и съдилищата вече имат на свое разположение модерни и адекватни правни инструменти за поставяне на нова основа на взаимоотношенията между тях, развиващи се в условията на административния процес. Само от истинското разбиране на тези нови правни институти, при стриктно спазване на принципа на законосъобразност и при непрекъснато развиваща се добра практика, зависят както очакваните добри резултати за гражданите и бизнеса с оглед на удовлетворяване на техни права и законни интереси, така и оптимизиране на работата на администрацията чрез постигане на принципите на ефективност, ефикасност и икономичност.