

Публичноправни аспекти на националната политика за развитието на селските райони в България

проф. д-р Лъчезар Дачев, докторант Боряна Рускова-Салимова

1. Проблемът за развитието на селските райони (РСР) в България се поставя в края на 90-те год. на 20-ти век. Настъпилите обществено политически промени след 1989 г. се отразяват, както в структурата на промишлеността, така и в селското стопанство. Възстановяването на собствеността върху земеделските земи доведе до премахване на съществуващите организационни форми на селскостопанско производство. Резултатът е рязко спадане на производството, безработица, миграция към големите градове и обезлюдяване на селата.

За преодоляване на настъпилата криза в отрасъла, Правителството на Р. България приема Национален стратегически план за развитие на селските райони (НСПРСР). В плана са включени мерки за развитие на земеделието и е предвидено държавно подпомагане на земеделските производители.

Очертаната в плана национална политика намира юридически израз в приетия през 1998 г. Закон за подпомагане на земеделските производители⁹¹ (ЗПЗП). След приемането на България в ЕС този закон запазва своето действие, като нормативна база на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), като в него са направени множество изменения и допълнения, за да се отчетат и приложат мерките на европейските политики.

Вторият етап на национална политика за селските райони започва с изработването и приемането на НСПРСР и ПРСР.

2. Политиките са управленски решения, с които се организира осъществяването на дейности в рамките на определена функция на държавата, като социална организация. Политиката за РСР има за предмет осъществяването на селскостопанско производство, което е част от стопанската функция на държавата. Традиционно стопанската функция се осъществява като частна дейност и намесата на държавното управление е минимална. Настъпилата икономическа криза в отрасъла налага по-голяма намеса на държавното управление. Тази намеса се дефинира като **подпомагане** на земеделските производители от страна на държавата. По същество държавното подпомагане внася публичен характер на стопанската функция и конкретно на селскостопанската дейност. Тя се осъществява вече не само в частен, а и в публичен интерес. Публичният интерес става водещ и се отразява върху всички елементи на политиката за РСР, намерили израз в законодателството.

Всяка политика има няколко необходими и задължителни елементи: предмет, цели, адресати, ресурсно осигуряване, управление, които в случая са положени в Закона за подпомагане на земеделските производители.

Съгласно разпоредбата на чл. 1, т. 1 от Закона с него се урежда „държавното подпомагане на земеделските производители...“[3]. Държавното подпомагане се осъществява чрез финансова помощ за определени дейности изпълнявани от земеделските производители. Финансирането на дейности се осъществяват, чрез съответни нови обществени отношения между държавата в лицето на управомощени за това държавни органи и земеделските производители. Това са нови публични правни отношения, които имат както финансов, така и икономически характер.

Целите на политиката за РСР са намерили законов израз в чл. 2, т. 1 до 11 в Закона. Тук законодателят е възпроизвел социално икономическото определяне на целите, включени в националния план, като програма. Въпреки програмният им характер ясно може да се изведе водещият обществен интерес заложен в политиката

⁹¹ ДВ. Бр. 58/1998 г.

– повишаването на ефективността на земеделските и горски стопанства; конкурентноспособност; разширяване на вътрешния и външен пазар; усъвършенстване на инфраструктурата; развитието на селските и планинските райони. Всички така посочени цели са в публичен интерес.

Присъединяването на България към ЕС налага възприемането на модела на целите на политиките на съюза, включително и на Общоселската политика. В политиките на ЕС целите са конкретизирани в по-голяма степен и са обвързани със средствата за тяхното постигане. В програмите на ЕС целите на политиките се определят като оси, а средствата по осите – като мерки.

В Програмата за развитие на селските райони са обособени четири оси:

- Подобряване на конкурентноспособността в земеделския и горския сектор
- Подобряване на околната среда и природата
- Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика

- Лидер

Съответно мерките по осите са представени в следващата таблица 1[4].

Ос /Мярка		Програмен период
Ос 1 - Подобряване на конкурентноспособността в земеделския и горския сектор		
111	Обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания	2007-2013
112	Създаване на стопанства на млади фермери	2007-2013
121	Модернизиране на земеделските стопанства	2007-2013
122	Подобряване на икономическата стойност на горите	2007-2013
123	Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти	2007-2013
141	Подпомагане на полу-пазарни стопанства в процес на реструктуриране	2007-2013
142	Създаване на организации на производители	2007-2013
143	Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния (съгласно Анекс VIII, Раздел I, т. Г от Договора за присъединяване на България и Румъния (за 2007-2009г.))	2007-2009
Ос 2 - Подобряване на околната среда и природата		
211	Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони	2007-2013
212	Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони	2007-2013
214	Агроекологични плащания	2007-2013
223	Първоначално залесяване на неземеделски земи	2007-2013
226	Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности	2007-2013
Ос 3 - Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика		
311	Разнообразяване към неземеделски дейности	2007-2013
312	Подкрепа за създаване и развитие на микро-предприятия	2007-2013
313	Насърчаване на туристическите дейности	2007-2013
321	Основни услуги за икономиката и населението в селските райони	2007-2013
322	Обновяване и развитие на селата	2007-2013
Ос 4 - Лидер		
41	Прилагане на стратегиите за местно развитие	2007-2013
421	Между-териториално и транс-национално сътрудничество	2007-2013

НАУЧНИ ТРУДОВЕ НА РУСЕНСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ - 2013, том 52, серия 7

431-1	Разходи за управление, придобиване на умения и постигане на обществена активност -за избрани и одобрени МИГ	2007-2013
431-2	Разходи за управление, придобиване на умения и постигане на обществена активност - за потенциални МИГ	2007-2009
Други мерки		
511	Техническа помощ	2007-2013
611	Доплащания към директните плащания	2007-2009

Седем мерки са въведени на по-късен етап, чрез изменение на ПРСР за включване на описанието им в съответствие с процедурите на чл. 6 (с) от Регламент на Съвета (ЕС) 1974/2006 (Таблица 2). [4]

Ос /Мярка		Индикативен период на изпълнение	Индикативни публични разходи (евро)	
Ос 1 - Подобряване на конкурентоспособността в земеделския и горския сектор				
1.	114	Използване на консултантски услуги от фермери и ползватели на гори (за 2010-2013г	2010-2013	36 146 000
2.	124	Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието и хранителния сектор	2009-2013	24 097 000
3.	125	Подобряване и развитие на инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство	2009-2013	90 365 000
4.	126	Възстановяване на селскостопанския производствен потенциал, разрушен от природни бедствия и въвеждане на превантивни дейности	2009-2013	12 048 000
Ос 2 - Подобряване на околната среда и природата				
5.	213	Плащания по Natura 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕС (Рамковата директива за водите) – за земеделски земи	2009-2013	108 835 000
6.	224	Плащания по Natura 2000 - за гори	2009-2013	15 548 000
Ос 3 - Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика				
7.	341	Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие	2010-2013	61 437 000

Адресатите на ПРСР, респективно на Закона са ограничени по функционален признак и видно от самото наименование това са земеделските производители. Освен това, в зависимост от осите и мерките по тях е възприет и допълнително рестриктивен подход, който води до ограничаването им. Съгласно чл. 11, ал. 3-4 от Закона кръгът на лицата, които могат да получат финансиране допълнително се определя (ограничава) с Наредби за условията за подпомагане на земеделските производители издавани от Министъра на земеделието и храните. На практика Министърът издава Наредби за условията и реда на подпомагане отделно за всяка Мярка. Предварително необходимо условие е всяко лице, което кандидатства за подпомагане да е регистрирано като земеделски производител – чл. 7 от ЗПЗП[3].

Всяка политика трябва да бъде ресурсно осигурена. В случая подпомагането на земеделските производители се осигурява с финансов ресурс от държавата и от фондовете на ЕС. В чл. 14, ал. 1[3] са посочени осем източника на приходи, които се използват за целите на Закона. От тях основен източник е ежегодната субсидия от държавния бюджет. Член 17а, ал. 1[3] изрично разпорежда, че средствата отпуснати от Европейските фондове са публични финансови средства. Това е безспорно по

отношение средствата от държавния бюджет, което още веднъж показва публичния характер на законово регулираната дейност.

Държавното управление е дейност по изработване на политиките и по организиране на тяхното изпълнение, респективно контрол върху изпълненията. Политиките са насочени към предметната дейност, към функциите на държавата, а не към управлението. Публичните политики имат за предмет публични блага, които са насочени към публичен интерес. В тези случаи държавното управление е администриране на притежанието, ползването, разпределението и обмена на публични блага. В случая се управлява разпореждане с публични блага – публични финансови средства. Ето защо дейността **по подпомагане** на земеделските производители е дейност по управление на публични финансови средства и се осъществява от съответния административни органи.

Тази дейност се реализира в правоотношения, които са административно-правни по характер и финансово-правни по съдържание.

Управлението на публични финансови средства – национални и от ЕС е възложено по силата на Закона на самостоятелна управленска система от държавни органи и държавни институции. Тя е структурирана в различни държавни органи и административни звена в две подсистеми.

Първата подсистема на управление администрира финансирането на ПРСР. Тук е включен Министерът на земеделието и храните и административно звено – Дирекция „Развитие на селските райони“ към Министерството на земеделието и храните. Техните функции са координиращи и ръководни.

Втората подсистема на управление на ПРСР администрира процеса на финансово подпомагане на земеделските производители. Тук се осъществява управление на финансиране на дейности по мерките и контрол върху тяхното осъществяване. Управлението се осъществява от акредитиращ орган – Министър на земеделието и храните, управляващ орган – Държавен фонд земеделие – акредитиран като Разплащателна агенция, Сертифициращ орган.

3. Правното средство за регулиране на отношенията по финансово подпомагане на земеделските производители е административният договор. Чл. 12, ал. 7 от ЗПЗП изрично посочва, че „отношенията между фонда (Фонд Земеделие – Разплащателна агенция) и бенефициентите се урежда с договор“.

Договорът е юридическа форма за двустранен обмен на блага. В случая държавата предоставя на бенефициента финансови средства срещу които той се задължава да извърши в определената в одобрения бизнес план дейност. Договорът е двустранен, поражда отношение на двустранен обмен на блага.

Особеност на този вид договор е, че той се сключва в изпълнение на държавните задължения от страна на административния орган, има публичен характер и затова се определя като административен договор.

Особеното на административния договор е това, че за разлика от класическия договор в частното право, едната страна-административния орган действа от позицията на публичната власт. Това определя властническия, административния характер на **сключването** на административния договор, на неговото **съдържание** и на неговото **изпълнение**. „В този смисъл-сочи Д. Зиновиева, използваното в законодателството понятие договор относно правоотношението между субекта и публичния орган има твърде условен характер. Превалира властническия метод на регулиране над метода на равнопоставеност.“⁹²[1]

В гражданското право договорът е съвпадане на две насрещни волеизявления основани върху свободата на договарянето. Сключването на административния договор се осъществява в рамките на административно производство. Производството започва с подаване на заявление от субекта до административния орган за сключ-

⁹² Д. Зиновиева, Дискуссионни тези в административното право и процес, С., 2009, с. 27

ване на договор. Към заявлението се прилагат необходимите документи за да се докаже съответствието с изискването за подбора на съконтрагента.⁹³[1]

Административният орган проверява документите, за да установи дали кандидата отговаря на условията и изискванията, които са предварително определени в нормативния акт – закон или подзаконов акт. В резултат на проверката административният орган избира евентуалния съконтрагент. Този подбор е едностранен, но не е свободен. Административният орган е длъжен да избере само субект, който отговаря на изискванията и е изпълнил предвидените условия. Този административен подбор подлежи на контрол от други държавни органи за неговата правилност и законосъобразност.⁹⁴[1]

След извършения подбор административният орган издава акт (заповед), за определяне на субекта, с който ще се сключи договора. Договорът се сключва между административния орган и определения с акта граждански субект.

Административният характер на договора се отразява върху неговото съдържание. В гражданското право договарящите се страни сами определят предмета на договора и своите насрещни права и задължения. Административния договор за разлика от гражданскоправния е типов договор.⁹⁵[1] Съдържанието на договора е определено с нарочен нормативен акт. Това съдържание е императивно установено и не подлежи на изменение по волята на страните. Административният орган само конкретизира съдържанието по отношение на време, място и субекта-страна по договора.

Административният характер на договора е заложен и в реда за неговото изпълнение. Тук контролът върху изпълнението е включен и се осъществява еднопосочно само от страна на административния орган. Той има право да контролира, да санкционира и прекрати едностранно договора при неизпълнение.

Договорните отношения в административно правния отрасъл намират все по широко приложение. С различни специфики те са уредени в: Закона за концесиите, Закона за обществените поръчки, Закона за здравното осигуряване и др. В правната теория се посочва, че административните договори имат отношение и към прилагане правото на ЕС.⁹⁶[2] В тази връзка правната уредба на държавната политика по подпомагане на развитието на селските райони е основана изцяло на фигурата на административния договор.

Този вид административен договор не е бил предмет на теоретично изследване от българската административно правна наука, но сравнителният анализ показва, че той има всички белези присъщи на понятието „административен договор“ изложени по горе.

Определящият нормативен белег на административния акт, както сочи Д. Зинovieва е, че „Производствата по предлагане, сключване и изпълнение на договора са уредени в специален нормативен акт, различен от Закона за задълженията и договорите“⁹⁷. [1] Административните договори по предмета на настоящото изследване са уредени в съответни Наредби, издадени от Министъра на земеделието и храните.⁹⁸[4] Наредбите имат идентична структура, която следва логиката на етапите при-

⁹³ Вж. пак там, с. 26

⁹⁴ Вж. пак там, с. 23

⁹⁵ Вж. пак там с. 27

⁹⁶ Вж. Е. Къндева, Държавно договаряне и държавни поръчки в контекста на правото на ЕО., В., сб.: Обвързване на българското законодателство с ЕО, С., 1998

⁹⁷ Д. Зинovieва, Цит. съч., с. 30

⁹⁸ НАРЕДБА № 9 от 03. 04. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 112

НАРЕДБА № 23 от 14. 07. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка 111

Наредба №10 от 27. 09. 2011 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка 114

същи на правната уредба на обществени отношения, чрез административен договор.

Производството по подбор на бенефициентите се открива с подаване на заявление до Областната дирекция на Разплащателната Агенция (РА) (Държавен фонд земеделие (ОДДФЗ)).

В Наредбите изчерпателно са посочени изискванията за допустимост на финансовото подпомагане. Те са в два плана. Първо, определени са изисквания към индивидите и второ – изисквания към представените проекти за финансиране. В Наредбите се определя реда за кандидатстване, като са посочени необходимите документи и изисквания относно тяхното представяне: да се представят в оригинал или нотариално заверени копия, да са на български език и да се подават лично от кандидата.

При подаване на заявлението и съпътстващите документи, служителите на ОДДФЗ в присъствието на кандидата извършват предварителна проверка за допустимост. В случай на недопустимост, документите се връщат на кандидата. Приетите заявления за подпомагане се завеждат от администрацията, като получават уникален идентификационен номер с отбелязани дата, час и минута.

Особеност на разглежданото административно производство, че в случая е предвидено осъществяването на допълнителен предварителен контрол. Нормативната уредба възлага задължение на администрацията да извърши административна проверка на представените документи, заявените данни и други обстоятелства, свързани със заявлението за подпомагане, включително и посещение на място за установяване на фактическото съответствие с представените документи.

След проверката, допустимите заявления се предлагат за одобрения.

Одобряването на кандидатите става със Заповед на Изп. Директор на РА. Със Заповед на същия административен орган се отхвърлят неodobрените заявления.

С акта за одобрение на кандидата завършва производството по предлагане, равнозначно на преддоговорните отношения в гражданското право.

Одобреният кандидат се уведомява писмено и в срок от 15 работни дни следва да сключи договор за отпускане на финансова помощ. Съгласно Наредбите договорот урежда правата, задълженията и отговорностите на страните, включително условията за извършване на допълнителни проверки.

Договоротът поражда за страните – РА и бенефициента, правата и задълженията, които са установени в нормативен акт. Това е договор при общи условия, които са предварително нормативно установени. Общите условия са дадени в глава втора на Наредбите.

Договоротът поражда задължения за бенефициента да направи нещо (задължението за facege), в случая да извърши определена дейност. Дейностите са в лична полза и в обществен интерес и затова са изчерпателно изброени.

Дейностите са ограничени от целите на Програмата и са видово определени. По силата на договора получателят се задължава да изпълни заложените в одобрения бизнес план дейности, от което произтича правото му да получи финансова помощ.

НАРЕДБА № 21 от 07. 07. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 122.

НАРЕДБА № 8 от 03. 04. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 121.

НАРЕДБА № 18 от 26. 06. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 123.

НАРЕДБА № 27 от 05. 08. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 142.

НАРЕДБА № 28 от 05. 08. 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 141.

Предоставянето на финансова помощ е насрещно задължение на РА. Финансово правната страна на отношението между РА и ползвателя е уредена в самостоятелен раздел в Наредбите, озаглавен „финансови условия“.

В зависимост от вида на дейностите по съответната мярка са определени размера на финансовата помощ и начините на плащане. Във връзка с упражняването на задължителния контрол върху изпълнението плащанията са разделени на авансово (междинно) и окончателно.

В случаите на неизпълнение на договорените дейности е предвидена правовъзстановителна (договорна) юридическа отговорност – ползвателят е длъжен да възстанови цялата сума по полученото плащане, заедно със законната лихва към нея.

Контролът върху изпълнението на договора е нормативно уреден в отделна самостоятелна част на Наредбите – глава 4. Контролът е вид административна дейност, която се осъществява в правно отношение, чрез установени права на административния орган да провери изпълнението на правните задължения от контролирания субект. Тъй като в случая задълженията имат нормативен характер то са установени и права и задължения в процеса на контрол.

Специфичното при този вид контрол е, че е разширен кръга на контролиращите органи: те са национални и наднационални – от институции на ЕС. В национален план контролът за изпълнение на условията по договора е по отношение на документите свързани с подпомаганата дейност и е възложен на РА, МЗХ и Сметната палата. От страна ЕС контролът може да се осъществява от ЕК и ЕСМ. П.

Контролът се осъществява върху две фази на изпълнение на финансираните проекти. Първо - преди второто окончателно изплащане и второ - преди изтичането на договора.

Ако проверките установят неизпълнение или отклонение от предмета на договора, административен орган има право да наложи мярка на юридическа отговорност на ползвателя – да откаже последващото плащане или да поиска възстановяване на платените суми.

Нормативната база установява за бенефициента общо задължението да предостави във входа на контрола всяка поискана информация за осъществяване на подпомаганата дейност. За да се гарантира изпълнението на това задължение, нормативните актове повеляват ползвателя на помощта да води всички финансови операции свързани с подпомаганата дейност, отделно в счетоводната си система и да съхранява всички оригинални документи свързани с дейността.

ИЗВОДИ

В предложеното изследване като „административни“ са разгледани договори, които изпълняват определени специфични критерии, въз основа на които същите се квалифицират най-напред като публични. Публичноправната специфика на административните договори се оправдава на първо място от тезата, че администрацията a priori е натоварена да защитава не частните интереси, а публичния (обществения) интерес. В преобладаващата си част административните договори се сключват между субекти, които не стъпват на основата на равнопоставеност във взаимоотношенията. Една от страните представлява обществения интерес, а другата представлява собствен, личен интерес. Понятието за обществен интерес обуславя задължение, за лицата, които се задължават по силата на един административен договор, да поставят публичните интереси пред своите лични, при това без право на компенсация или обезщетение.

Затова следващият извод, който може да се направи е, че в българското публично право съществува вид публичноправен договор, който се нарича административен договор и който се различава от съгласенията сключвани от частноправни субекти. Административният договор не е само теоретична конструкция, която е

създадена в административното право, за да обозначи някакви особености от административноправно естество на частноправните сделки. Той не е и правен термин, зад който се крие сложен фактически състав на договаряне състоящ се от административна и гражданскодоговорна фаза. Административният договор е самостоятелен вид договор, подчинен на свои специфичен режим, който съдържа в себе си и регламентацията на конкретните особености на някои от видовете административни договори. Но казаното дотук съвсем не цели да противопостави публичноправните на частноправните договори, а само да очертае разликите помежду им.

Допускайки съществуването на административен договор, възниква въпросът дали неговото битие произтича от смесен режим или напротив, неговото сключване и изпълнение е изключителна последица от приложението на норми на един единствен правен отрасъл – този на публичното, в частност на административното право. Направеният анализ илюстрира специфичното приложно поле на административните договори и се опита да промени разбирането за характера на договора като съглашение, възможно единствено в сферата на частното право. При практическото приложение на уредбата на различни договори, сключвани от страна на администрацията, се проявяват редица публичноправни специфики на всяко от тези съглашения, които се разкриват както във фазата предхождаща фактическото сключване на договора, така и във фазата на неговото изпълнение. Поради тази причина се налага изводът, че административният договор е подчинен на първо място на норми на публичното право, а норми на частното право биха могли да се приложат субсидирано или по аналогия, без това да променя характера на публичното правоотношение.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Д. Зиновиева, Дискусионни тези в административното право и процес
- [2] Е. Къндева, Държавно договаряне и държавни поръчки в контекста на правото на ЕО
- [3] Закон за подпомагане на земеделските поризводители
- [4] Програма за развитие на селските райони 2007-2013

За контакти:

Проф. д-р Лъчезар Иванов Дачев, Катедра “Публичноправни науки”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел. : 082-888740, e-mail: ldachev@abv.bg
Боряна Рускова-Салимова, Докторант в Катедра “Икономика”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел. : 082-888760, e-mail: bruskoval@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран.