

ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ОТНОШЕНИЯ

Гл. ас. д-р Десислава Алексиева

Увод

Административните отношения се налагат като форма на държавно-властническо проявление. Функциите на администрацията оказват влияние върху обществото за ефективно постигане на публичните цели. Общественият интерес е сложно, съвкупно понятие, което съчетава в себе си смислово значение и понятиен апарат на множество науки – социални, стопански, философски, правни, политически.

Актуалността на настоящото научно изследване произтича от широката употреба и прилагане на категорията „обществен интерес“ в научната теория и практиката без поставянето на същия в конкретни граници. Настоящата работа е опит за разкриване същността на обществения интерес от гледна точка науката за управление и прилагането му в администрацията.

Предмет на научното изследване е същността на *обществения интерес* от теоретична гледна точка.

Обект на научното изследване е *административното договаряне* като административно отношение.

Цел на научното изследване е да се представят същността на „обществения интерес“ и ролята му в административните отношения. Постигането на поставената цел е свързано със следните основни задачи:

- *теоретичен анализ на научните постановки за „обществен интерес“ в администрацията и управлението;*
- *да се разгледат административните отношения в управлението;*
- *практическо изследване на обществения интерес в административните отношения;*
- *обобщаване на постигнатите резултати, формулиране на изводи и препоръки.*

Авторовата теза, която се защитава, е подчинена на идеята за ключовата роля на обществения интерес в административното договаряне. Общественият интерес е в основата на административните отношения, като балансът в отношенията между публични организации, бизнес организации и граждани е възможно да се постигне с административно договаряне.

Изследването е извършено с помощта на съвкупност от *теоретико-логически методи*: дискриптивен анализ и синтез, индукция и дедукция и *емпирично-теоретични методи*: наблюдение, описание, анкета, измерване.

1. Развитие на концепцията за обществен интерес

1.1. Обществен интерес – същност, области и основания

Категорията „обществен интерес“ е придобила популярност в управлението и администрацията, като според предмета и обекта на изследване ѝ се дават различни определения. Автори приемат обществен интерес за „сбор от общите и индивидуалните права на гражданите“ (Маринова, С., 2014). Тъй като е известно, че гражданството е връзката на индивида с държавата, а общите права на гражданина са установени от основния закон на държавата, тук става въпрос по-скоро за държавен интерес. Допълнителен аргумент, че не е уместно да се събират механично общи и индивидуални права на гражданите, ни дава Хартата за основните права на ЕС. В нея се защитава правото на собственост (индивидуално право), освен когато е в „обществена полза“, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо обезщетение (Харта за основните права на Европейския съюз, чл. 17, 2012).

Като свързва обществения интерес с общото благо, Е. Къндева представя следните изисквания за обществен интерес:

„Първо – стриктна нормативна уредба за прилагането му като критерий;

Второ – представянето му и използването му като законосъобразна, произтичаща от закона правна цел, която служи като ръководството за държавния орган и като защита за правата на индивидите;

Трето – стандартът на „обществения интерес“ да се прилага само когато проблемът, нуждите не могат да бъдат решени по друг законосъобразен начин, т.е. правомощията за действие в обществен интерес да се разглеждат само като изключение. (Къндева, 2011).

Принципът за съразмерност в АПК предвижда: „от две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен, ..., да избере тази възможност, която е осъществима *най-икономично, и е най-благоприятна за държавата и обществото*“. Едно от основанията за допускане на предварително изпълнение на административен акт е „когато се налага да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси“ (Къндева, 2011).

С една от последните промени на АПК е направен опит за поставяне на критерии по отношение на обществения интерес. Предвижда се „... по въпроси от значим обществен интерес“ (Закон за дейност по предоставяне на услуги, 2010) да могат да се сключват административни договори, когато е предвидено в закон. Също така в защита на обществения интерес в административния договор може да се предвиди клауза за предварително изпълнение (чл. 19г).

Детайлно е систематизиран общественият интерес като: „основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейския съюз, включително *обществен ред, обществена сигурност, обществена безопасност, обществено здраве, запазване на финансова стабилност на системата на общественото осигуряване, защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки, борба с измамите, опазване на околната среда, здравето на животните, интелектуалната собственост, опазване на националното историческо и културно наследство, цели на социалната и културната политика.*“ (Закон за дейност по предоставяне на услуги, 2010).

В това определение са съчетани много и различни основания, които на пръв поглед дават едно широко приложение на обществения интерес. Като бланкетно понятие „общественият интерес“ носи една привидна неопределеност, която е определима за всеки конкретен случай (Дерменджиев, 2001). Това може да стане след разделянето на основанията по области (табл.1):

Таблица 1
Основания за обществен интерес

Направление	Основание
Социално	Обществен ред Обществена сигурност Обществена безопасност Обществено здраве
Финансово	Финансова стабилност системата на общественото осигуряване
Управленско	Защита на потребители, получатели на услуги и работници Добросъвестност на търговските сделки Борба с измами Интелектуална собственост
Екология и околна среда	Запазване на околната среда Здравето на животните
Култура	Опазване на националното и културното наследство Цели на социалната и културната политика

Социалното направление обхваща *обществен ред, обществена сигурност, обществена безопасност и обществено здраве*. Типично за тях е, че се употребяват съвместно и последователно и са приоритет на държавните функции (Консолидирани договори, 2010).

Общественият ред, обществената сигурност и общественото здраве са категории, които се налагат като ограничаващи в европейското законодателство (Договор за създаване ЕОАЕ, чл. 96, 1978). Тяхното приложение в ЕС е в областите: митническо сътрудничество; свободно движение на хора; право на установяване; капитали и плащания. В националното законодателство социалното направление на обществения интерес намира уредба в Конституцията на РБ, кодексите и законите.

В основния ни закон е спазена позитивната уредба, като осигуряването на обществения ред е основно задължение на Министерския съвет (Конституция Република България, 1991), чл. 105, ал. 2. В Административнопроцесуалния кодекс сигурността на страната е основание за необжалваемост (АПК, чл.128, чл. 3), неспазване на обща процедура по сключване на административен договор (АПК, чл. 196, ал.5) и издаване на административен акт (АПК, чл. 73). В правомощията на кмета на общината е опазването на обществения ред (ЗМСМА, чл. 44, ал.1, т.4; чл. 46, ал. 1, т. 8), в изпълнение на тези правомощия се издава Наредба за обществения ред.

Като съпоставя теоретични изследвания, нормативна уредба и практика, Е. Коларов определя обществения ред като „състояние в обществената действителност, при което лицата придържат своето поведение към изискванията на нормите, които дадено общество е приело. Тези норми могат да бъдат правни и нравствени. В понятието за обществен ред ще се включи както съблюдаването на правовия ред (спазването на законите), така и спазването на етиката и добрите нрави в общуването и в личното поведение.“ (Коларов, 2009).

Приоритетни в социалното направление са дейностите за подобряване общественото здраве, „предотвратяване на болестите и заболяемостта при хората и на източниците на опасност за физическото и психическото здраве. Тези действия обхващат също борбата с големите заплахи за здравето, като поощряват научните изследвания относно техните причини, пренасяне и предотвратяване, а така също и здравната информация и просвета, както и наблюдението на сериозните трансгранични здравни заплахи, ранното оповестяване в случай на такива заплахи и борба с тях.“ (Договор за функционирането на Европейския съюз, чл. 168., 2012).

Финансовото направление се основава на *финансова стабилност на системата на общественно осигуряване*, което е форма на материална защита на труда. Финансовата стабилност е основен приоритет в работата на фондовата организация на осигурителните средства. Нейното застрашаване или нарушаване са основания за отказ на разрешение за придобиване на акции в Пенсионноосигурително дружество. Преценява се също дейността, която заявителят смята да извършва, нейната надеждност и финансова стабилност. Извършването на сделки в ущърб на финансовата стабилност на управляваните фондове и нарушаване интересите на осигурените лица е основание за отнемане на лиценз.

Управленското направление обхваща основания за *защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки, борба с измами, интелектуална собственост*. Управлението е ключов момент в дейността на предприятието, то създава политиката на дейностите, от него зависи изпълнението на мисията и организационните цели. Управлението може да бъде представено като вид отношение между субект на управление и обект на управление и се проявява в определени граници (териториални, пространствени, времеви, нормативни).

Основанията в управленското направление са основания за устойчиво развитие както на самото предприятие, така и на обществото. Те са елементи от:

- ✓ **вътрешната организационна среда** – клиенти (потребители и получатели на услуги,) персонал (работници), нематериални права (интелектуална собственост);
- ✓ **отношения между заинтересовани страни** – добросъвестност и измами.

Изискването за добросъвестност и справедливост при търговските сделки е издигнато като основен принцип. Законът изисква добросъвестно действие на страните при сключване на договор. Равнопоставеността на страните и свободата на договаряне е предпоставка и начин за реализиране на обществените интереси. Като относителна категория при добросъвестността основен критерий е имущественото състояние.

Направление екология и околна среда е в основата на концепцията за устойчиво развитие. През 1987 г. Световната комисия по околна среда и развитие в доклад „Общото ни бъдеще“ определя устойчивото развитие, като „развитие, което отговаря на потребностите на настоящето, без да излага на риск способността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени потребности.“ (Комисия по околна среда, 2012).

Понятието „устойчиво развитие“ (Sustainable development) добива популярност на конференцията по „Околна среда и развитие“ (UNISED) на ООН през 1992 г. в Рио де Жанейро – Бразилия. То придобива политическо значение в основните управленски области, като дава отражение в три основни: *социални, икономически, екологически*. **Институционалната област** намира своето място в устойчивото развитие като форма на институционална власт и компетентност.

Съхраняването на хармонията между околна среда–човек налага преодоляване на вредната и пагубна практика за приоритетно развитие на икономиката и господстващото ѝ място в управленската политика. Устойчивото развитие е свързано с балансиране (Каменов К., 1996) на различните видове цели, което налага възприемане на интегративен подход при управление. С концепцията за устойчиво управление се изразява социалната отговорност на индивида към самия него и към обществото.

Направление Култура има своите основания в областите *опазване на националното и културното наследство и цели на социалната и културната политика*. Културата, разбирана като единство от ценности, норми и символи, има определящо значение както за индивидуалното поведение, така и за общественото развитие (Емилова, И., 2015). Моралът, традициите и добрите нрави са въведени като предпоставки за въстъпване в облигационни отношения.

Културното наследство обхваща нематериалното и материалното недвижимо и движимо наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, на национална идентичност и имат научна или културна стойност (Закон за културното наследство, чл. 2, ал. 1, 2009).

Съхраняването на националното и културното наследство в полза на обществения интерес се постига с целите на социалната и културната политика. По тази причина се създават стратегии и политики за сближаване и сътрудничество между бизнес и изкуство на основата на взаимна изгода, добросъвестност и взаимно уважение.

Същността на обществения интерес е абстрактна и трудна за определяне. Обективните характеристики на обществения интерес обслужват интересите на мнозинството за сметка на лични интереси на отделни индивиди и групи. Общественият интерес отговаря на очакванията на обществото, той е в основата на управлението и администрацията, като вземането и налагането на управленски решения е пряко свързано с него. Очакванията към обществения интерес са важен момент в неговата конкретизация. *Специфичното тук е, че общественият интерес се определя и налага по административен път, а се*

ползва от обществото. Така на моменти възниква невярната представа за нарушен или липсващ баланс в прилагането на обществения интерес, което ще бъде отхвърлено в емпиричната част на изследването.

1.2. Теории и схващания за обществения интерес в администрацията и управлението

Интересът е в основата на обществената активност, в научните изследвания се представя като мотивиращ фактор за поведение. Най-широка известност в древността е получило обяснението на интереса при Д. Улпиан в неговите „Институции“ – според целите, които защитава: публични и частни.

Научните основи на интереса се поставят от Р. Йеринг (1818-1892) в *теорията на интереса*, с която оспорва волевата теория (съществуват лица без правно валидна воля) и приравнява правата с интересите. Като се основава на идеята, че всяко човешко действие, е насочено към конкретна цел той търси в специфичните цели отличителен белег. Трудностите настъпват, когато трябва да се характеризират белезите, за да се причислят към определен тип интерес (Торбов, 1992). Според съвременните изследвания основна идея в теорията на интереса е, че формалната страна има нужда от съдържателен елемент – интерес (Маринова, 2013).

Родоначалникът на научното управление **Ф. Тейлър** поставя в основата на управленската дейност идеята за сближаване на интересите на персонала в организацията. Неговата концепция за „икономическия човек“ е изградена на два основополагащи принципа: задоволяване на определена човешка потребност/интерес; сближаване и единство на икономическите интереси между работници и мениджъри (Дилков, 2016).

Представянето на интереса може да стане и през фокуса на **теорията на потребността** (мотивацията). Тя може да бъде разгледана като принадлежност към група или социална система“ (Захариев, 2002) и като *съдържателна* (Хенри Мурей 1938; Ейбрахам Маслоу 1943) – вътрешните подбуди са причина за определен тип поведение.

Според различни изследвания потребностите се делят на *първични* (физиологични) и *вторични* (психологически). Поради своето естество, на субективно вътрешно състояние, потребностите не са видими и не подлежат на измерване. Съществува голямо разнообразие в човешките потребности, в много случаи те са индивидуални. За тях и степента им на удовлетвореност се съди единствено по човешкото поведение (Ангелов, 1998).

Понятието *интерес* има широко приложение, което се свързва с „потребителското“ отношение към света. А. Ребер разглежда интереса, като *социално-икономическо, социално-психическо и индивидуално-психическо* явление (Десев, 1994). Научните изследвания по управление и администрация разглеждат „интереса“ като основен мотив за дейност, а предпоставка за интерес са потребностите. Една и съща дейност при различните хора може да бъде мотивирана от различни интереси (това е субективното право) и може да задоволява различни потребности. Така интересите имат различно проявление (Андреева, 2003).

К. Каменов приема, че интересите са в основата на човешкото поведение – виждане, което съчетава *теория на интереса* и *теорията на потребностите*. За него интересите са форма на мотивирано поведение за постигане на цели и желания. Интересите могат да бъдат *краткосрочни, средносрочни, дългосрочни; скрити и явни; трайни и нетрайни*. При него интересът е функция на чувства и идеи, като самият интерес се определя от идейната основа на личността (Каменов, 2014). Действително интересът е субективна категория и неговото съдържание се определя от безелите, които го съпровождат. Поставяйки в основата му чувства, границите на „интереса“ стават още по-неясни, като се налага да се изяснява една съдържателна категория с друга такава.

Според областта и обекта, към които е насочен, могат да се разграничават различни видове интерес:

Устройствена форма: Държавен интерес и обществен интерес;

Форма на собственост: Публичен интерес и частен интерес;

Юридическа характеристика: Законен интерес и правен интерес;

Организационни равнища: Групов (колективен) интерес и индивидуален интерес.

Съществува също така личен интерес, професионален интерес; политически интерес и др., видовете интерес не са взаимноизключващи се, в много случаи, за да възникне определено право или да се влезе в определен тип отношения, е необходим личен интерес. Индивидуалният интерес е предпоставка за реализиране на колективния интерес.

Според приложението понятието интерес може да се разгледа в две насоки (Буров, 1995):

- I. *Интересът като отношение.* Тук значението е в смисъл на важност, значимост, нужда, потребност. Интересът е свързващ елемент между субекта и обекта.
- II. *Интересът като дейност.* Тук значението е в смисъл на активност/неактивност, форма на поведение. Работи се в полза на определен интерес. „Администрацията осъществява своята

дейност в интерес на обществото“ (Закон за администрацията, чл. 2, ал. 2., 1998).

Приемливо е схващането, че *интересът е феномен чиято формална страна определя неговото съдържание, интересът се налага като елемент в обществените отношения*. Изясняването на понятието обществен интерес не може да подмине неговата юридическа характеристика. Често срещани са формите „правен интерес“ и „законов интерес“, които са различни по своята същност и съдържание. Законните интереси се обявяват в Конституцията на Република България, в кодекси, закони и защитават субективни права. Правният интерес е по-общо понятие, той възниква, когато бъде нарушен законен интерес (Къндева, 2011). Правният интерес е условие за участие в административния процес.

Първият естествен вид на общественото съжителство е родът, когато неговата форма и устройство стават недостатъчни за задоволяване на потребностите (интерес), се преминава към друг вид организация, за да се стигне до днешния вид на държавата (Дачев, 1982). М. Андреева вижда в държавата и държавността „най-солидната организирана институция“, която се появява след разпадането на първобитнообщинния строй и се утвърждава като форма на организация до наши дни. Държавният интерес се определя от интереса на управляващите, а управляващите са представени от различни части на общество (Андреева, 2003).

Представен по този начин, общественият интерес е съществувал преди държавния интерес. Е. Къндева аргументира мнението, че държавният интерес е този, който определя обществения интерес. Тя вижда избледняване и размиване на границите между „държавно“ и „обществено“ в нашето съвремие, като такива примери според нея са обществени поръчки и концесии (Къндева, 2011).

Общественият интерес в много случаи се възприема като синоним на държавен интерес и публичен интерес, но между тях не може да се сложи знак за равенство. Държавата е форма на организация на обществото и като такава тя налага държавния интерес по силата на своя основен закон. Б. Спасов представя конституцията като състояние на държавно и общественостроителство, като в същото време отбелязва, че „липсата на съгласуваност между конституционните разпоредби и състоянието на обществените отношения поражда противоречие, което се отразява отрицателно на обществения живот“ (Спасов, 1997).

Държавният интерес и общественият интерес са предпоставка за предприемане определен тип действие от страна на институциите (Административнопроцесуален кодекс, чл. 16, ал.1, т. 3, 2006). Те се налагат дотолкова, че се употребяват съвместно както в нормативната база, така

и в отделни актове на администрацията. Въпреки популярността, която са получили, те нямат точна дефиниция към настоящия момент. В някои разработки изразът „държавен и обществен интерес“ се възприема като проблематично клише, което поставя въпроси: Функция ли е държавата на гражданското общество? и Може ли държавният интерес да противоречи на обществения? (Къндева, 2011).

Държавният интерес може да бъде представен като качествена характеристика на правовата държава. Принципът на справедливостта е основен материален елемент на правовата държава (Друмев, 2008). От своя страна „общественият интерес е съдържание и цел на законността в правовата държава“ (Димитров, 2000).

Държавният интерес е изведен като отделен, самостоятелен интерес в Закон за държавния служител (ЗДС). Държавният служител се ръководи от интересите на държавата (чл. 14, ал.1, т.2 ЗДС), като защитава законни интереси на гражданите. *Държавен интерес е интерес на институцията държава, той се проявява в отношенията или действията на нейните органи. Общественият интерес е белязан с интересите на обществото, които са уредени от държавата.* Връзката държавен интерес – обществен интерес се изразява в политиките на държавата за обществено развитие. Държавата чрез своите служители защитава интересите на обществото (Конституция на Република България).

Малко по-различно виждане за обществен интерес представя С. Маринова (Маринова, С., 2014), за нея общественият интерес е *средство за постигане* на определена цел, след което го определя като „връзка или дължимо целево-ценностно надличностно отношение“. Общественият интерес е обществена потребност, която е свързана със социалната природа на индивида и нуждата му от колективизация. Съществуват редица организационни фактори и инструменти за задоволяване на тези потребности – стимули, подкрепа, взаимодействие, контрол. Според теорията на потребностите (мотивацията) обществената потребност се явява поддържащ фактор на междуличностни отношения (Каменов, К., 1998).

За изясняване същността на обществения интерес трябва да се тръгне от неговия отличителен белег: общество. Е. Фром разглежда обществото като система от социални структури, които си взаимодействат въз основа на своя социален характер и потребности. Според него не съществува „общество“ изобщо, а само конкретни структури. Те функционират по различен начин и са относително постоянни в определен исторически период (Фром, 2004). Като стъпва на историческия подход и ценностно-културната ориентация на личността, Е. Фром предлага

класификация на обществото. Групирането се извършва не по историческо време, а по вид потребности и приет модел на поведение.

Таблица 1

Общество – потребност–поведение (Канджева, 2010)

Общество	Потребност	Поведение
Селско общество	Получава	Пасивно приемане
Аристократично общество	Изследва	Агресивно очакване
Буржоазно общество	Трупа	Пасивно практичен
Съвременно общество	Продава	Активно договаряне

Д. Филипов разглежда обществото като особен вид популация – социална популация, която се отличава с формални белези на природна популация, но се различава по социалните си качества. Негов основен елемент са хората, но не като механичен сбор, а като форма на взаимодействие и активно общуване (Филипов, 2006).

Разгледано по този начин, обществото не е постоянна величина. То е съвкупност от елементи и се развива под въздействието на различни фактори на средата. Държавата урежда и защитава интересите на обществото, което има правен интерес по установеното ѝ законодателство.

Важно е да се отбележи, че противно на възприетия основен принцип от теорията на потребностите, една задоволена потребност престава да е такава, *общественият интерес се отличава с константност, той е траен, явен и неотменен.*

2. Управление на административните отношения

2.1. Административни отношения – същност и проявления

Административната школа на **Анри Файол (1814-1925)** поставя основите на административните отношения в управлението. Представителите ѝ търсят начини за усъвършенстване на общото организационно управление, като разработват принципи и норми на администриране. **Макс Вебер (1864-1920)** разработва принципи за работа на бюрократичната администрация, с които развива идеята за идеална бюрокрация/рационална бюрокрация.

Административното отношение е следствие от проявлението на административни дейности, административни принципи, административни норми. То е специфичен вид отношение със следните белези:

- ✓ Възникват и се проявяват в *публичната администрация*;
- ✓ Една от страните, субект, задължително е *административен /публичен орган*;
- ✓ Между страните съществува *вертикална зависимост* (или хоризонтална неравнопоставеност);
- ✓ Административният/публичен орган притежава *властнически правомощия* да използва принуда.

В научната литература се приема, че *административното отношение има управленски характер*. Страните, които засягат правните норми, се наричат субекти на административното отношение или участници в отношението. Такива могат да бъдат: *органи на държавно управление; организации, фирми; граждани*.

Изследователи в областта на управлението и администрацията разглеждат администрирането и административния процес самостоятелно от управлението. Представят го като начин на прилагане на власт и вземане на управленски решения (Каменов, К., 2012).

Съществуват различни класификации на административното отношение, за настоящата работа интерес представляват (Димитров, Д, 2002):

- ✓ според *управленското му въздействие*. От значение са субектите, между които протича административното отношение, тяхната организационна структура, функционални характеристики, йерархическа подчиненост:
 - *вертикално административно отношение*, като се подчинява на принципите на подчинение, субординация и властване;
 - *хоризонтално административно отношение*, възможно е да има административно отношение между субекти, при които липсват отношения на власт и подчинение.
- ✓ Според това *къде протичат административните отношения*:
 - *вътрешноорганизационни* административни отношения – в една организационна структура;
 - *външноорганизационни* административни отношения – между различни организационни структури;
- ✓ Според *поведението на субектите на административното отношение*:
 - *активно* – субектът на административно отношение се ангажира с извършване на определени действия и задачи;
 - *пасивно* – субектът на административните отношения се въздържа от извършване на определени действия.

Възникването и развитието на административното отношение може да бъде свързано с обществени интереси, административни норми и др. Това, което различава видовете административни отношения, е функционалната им характеристика и целите, които преследват. Административните отношения са важен момент в управлението, те обезпечават съществуването и развитието на управленската мисия и стратегия. На база административните отношения се развиват и реализират управленските решения. Всяко административно отношение се отличава със системен и ситуационен характер, по тази причина то е специфично отношение.

2.2. Административният договор като административно отношение

Административният договор като форма на съглашение има своето приложение в развитите страни, уреден е в Германия, Франция. У нас за пръв път се споменава през 2015 г. в Закон за управление на средства от Европейски структурни и инвестиционни фондове: „Административен договор е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства на ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента *права и задължения* по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.“ (Закон за управление на средства от Европейски структурни и инвестиционни фондове &1, 2015) В тази постановка административният договор е под формата на споразумение, което замества актовете на администрацията.

Отчитайки факта, че специалният закон изпреварва общия, през 2016 г. с промени в Административнопроцесуалния кодекс са установени основните положения на административния договор – определение, правила за сключване, действие, недействителност, предварително изпълнение. Тази промяна е реципирана от публичноправния договор в немското законодателство. Постановката на административния договор макар и дълго чакана търпи своите критики. Пзовавайки се на древните римляни: „*Dura lex, sed lex*“ (Лош закон, но закон), ние все пак имаме законова уредба на административното договаряне.

Някои изследователи приемат, че основна причина за съществуване на административен договор е уреждането на отношения при които „административен орган възлага на частноправен субект да извърши публични услуги или дейности които дори не се публични услуги в пол-

за на държавата, на общината или по-общо казано – в полза на обществото. Именно този характер на договора обосновава възможността на административният орган, поради засиления обществен интерес, да осъществява засилен контрол при изпълнение на договора.“ (Лазаров, 2016).

В някои научни изследвания *административното договаряне* се представя като вид *административна дейност*. С него не се задоволяват индивидуални интереси на страните по договор, а е насочено към реализация на законово определени цели в обществен интерес (Бучкова, 2011). Възприема се като форма на административно управление, която се налага от процесите на глобализация.

Същността на административния договор е *организационно-управленска*. Като използва властническия метод, той урежда обществените отношения в държавното управление. С административния договор се *създава, изменя или прекратява* едно фактическо положение между страните.

Важно и наложително е да се направи разлика между административен метод и административен договор. Методите на управление са начини, способи за въздействие върху обект за постигане на определени организационни цели. Административните методи, са нормативно определени методи основани на определена власт и компетентност от страна на субекта на управление. С тях се оказва въздействие върху поведението, мотивацията, интересите на управлявания обект. Те оказват влияние върху крайните резултати от дейността (Дилков, 2016).

Необходимостта от такъв институт в административно-правната ни система е продиктувана от неговата същност и функции. Липсата на доскорошна нормативна уредба в България не възпрепятства интереса на теоретици и практики в областта. В свое изследване П. Стайнов (Стойнов, 1936) разглежда договорите на администрацията като форма на „съгласуване на две воли, на две равностоящи в случая воли, две страни които се обвързват, едната да доставя материали или услуги, а другата да приеме тия материали или услуги като заплати или даде насреща други материали или услуги, които другата страна е длъжна да приеме; само че едната от страните в случая е държавата“. В случая авторът разглежда стопански акт, частноправен акт (не административен акт), където няма налагане на воля, а съгласуване волята на държавен орган и частно лице.

Йотова, К. приема, че в България са се оформили три тези относно договорите, по които страна е администрация:

1. Администрацията встъпва в договорни отношения с частно-правен характер.

2. Администрацията встъпва в отношения със смесен фактически състав с елементи на административен акт и гражданскоправна сделка.
3. Администрацията встъпва в административно-договорни отношения (Йотова, К., 2017).

Други изследвания разграничават (Дерменджиов, 2001):

Обикновени договори на администрацията – това са облигационни договори, по своята същност те са гражданскоправни сделки. В тях администрацията участва като равнопоставена страна, тук тя няма привилегировано положение. Цел на тези договори е, с предмета на сделката да се обезпечат основни административни функции, те се явяват средство за ефективно изпълнение на дейностите и задачите в администрацията.

Случаи, в които няма договори на администрацията – това са случаи, при които има съгласие, т.е. съществува привидност за договор, но реално той не притежава формалните елементи на договор. Такива са:

- ✓ Актове споразумения;
- ✓ Актове, издавани по заявление на граждани;
- ✓ Актове, издавани по реда на едно административно ръководство.

От изложеното е важно да се направи разграничаване на административен акт и административен договор. Белезите на административния акт са насочени към изпълнителната дейност, властнически характер и осъществяване на държавно управление. Цел на административния акт е реализиране на изпълнителната дейност на администрацията. Договорът е обвързващо отношение, основано на съгласуване волята на страните. С промените от септември 2016 г. в АПК е въведена възможност за сключване на административен договор. Макар и ползващ постановките на индивидуалния административен акт, административния договор има свое съдържание, което го отличава като форма и последици.

Предпоставките за сключване на административен договор са дадени кумулативно (Административнопроцесуален кодекс, чл. 19а, ал. 1):

- I. Предмет на договора да са дейности или услуги от „*значим обществен интерес*“;
- II. Необходимостта от административен договор да е предвидена в *специален закон*. Такава възможност е предвидена в *Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)*, в *Закона за закрила на детето*, в *Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ) за договори между РЗОК и изпълнителни на доболична и болнична помощ*.

Теоретичното обосноваване на административния договор в България възниква от практическата необходимост. Той се налага като форма за осъществяване на изпълнителна дейност в общественото управление. Системните качества на административния договор създават обективни социални ползи.

Според П. Голева „договорът в административното право е публичноправен договор, който поначало се сключва между административен орган, от една страна, и непублични правни субекти, от друга страна, или между два или повече административни органа, по силата на който възникват, изменят се или се прекратяват права и задължения в областта на административното право.“ (Голева, 2005). Тук договорът по своя характер е сделка, за която се изисква съвпадение на волята.

В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс „административният договор“ се въвежда като родово понятие (видовете са уредени или ще се уреждат в специални закони) за регулация на материалноправни отношения. Нормативната уредба дава кратко и лаконично определение за административен договор: „**писмено съглашение между административен орган и граждани или организации**“. Договорът, без значение на вида му – частноправен, административен, изисква съгласуване волята на страните.

Формата на административния договор е, писмена, като е наложено изискването за минимално необходимото договорно съдържание (Административнопроцесуален кодекс, чл. 19 а):

Страни – общо правило е договорите да се сключват между *две страни*. В договорните отношения не може да има трета страна („Ако повече от две лица извършват волеизявления, между тях по правило или се сключва повече от един договор, или възниква многостранна сделка. Възможно е обаче повече от едно лице да бъдат от страната на едната страна по правоотношението“) (Калайджиев, 2002). В случая това са субектите на административното отношение.

Предмет и съдържание – Предметът е дейността, за която постигат съгласие страните в административния договор – услуга в обществен интерес. Съдържанието определя правата и задълженията, които създава административният договор за всяка от страните. Правата и задълженията на страните по административния договор не трябва да се отъждествяват с човешко поведение. Поведението и постъпките на лицата са само юридически факти за възникване на даден вид отношение, като по този начин се формира и неговото съдържание. Субективното право се разбира като призната и гарантирана по нормативен ред

възможност за получаване на облага. На всяко субективно право съответства правно задължение (Павлова, 2002).

Дата на сключване. Датата е част от необходимото договорно съдържание. Тя определя момента на сключване на договора, това е времето на постигане на съглашение между волите на субектите. От момента на сключване възникват субективните права и задължения на страните. Датата на сключване има значение за правните последици от настъпилото отношение. Моментът на сключване на административния договор е определен: „в производство пред административните органи“.

Подписи на страните. Подписите на страните са подписите на субектите, с тях те изразяват своето съгласие по основните договорни елементи. Изискването за подписи тук е като форма за валидност.

Друго, предвидено в специални закони.

От направеното изложение може да се обобщи, че административния договор е официален документ, който материализира волята на административен орган.

Действието на административния договор, който поражда права или законни интереси спрямо трето лице, изисква неговото писмено съгласие. Тук се следват нормите на гражданското право, макар в теоретичните изследвания да се срещат различни мнения. „Някои автори поставят допълнително изискване за действителността на договора в полза на трето лице. Според едни договорът може да има действие само в случай, че получаващият има интерес от него. Други поддържат, че за да има сила уговорката в полза на трето лице, трябва да бъде обезпечена с неустойка в полза на уговарящия. Тези виждания не могат да бъдат споделени, защото законодателят не поставя условия нито за интерес, нито за неустойка.“ (Калайджиев, 2002).

Внимание заслужава клаузата за предварително изпълнение на административния договор в защита на обществени интереси, която е предвидена като изключение.

При промяна на обстоятелствата, при които договорът е сключен, са предвидени следните възможности:

Страната може да поиска изменение на клаузите на договора в съответствие с изменените обстоятелства. Когато това не е възможно или при отказ на другата страна, може да прекрати договора.

Административният орган може едностранно с писмено предизвестие да прекрати договора, за да предотврати или отстрани тежки последици за обществения интерес.

К. Лазаров вижда във възможността, администрацията едностранно да прекратява административните договори, правна несигурност. Също така тя нарушава баланса и устойчивото развитие на адми-

нистративната дейност и възпрепятства точната преценка на обществения интерес. Тук се проявява „надмощното положение“ на административния орган (Лазаров, 2016).

В обобщение на изложеното като отличителни характеристики на административния договор за изпълнителната дейност могат да се посочат:

- ✓ Административният договор е **публичен договор**, това се определя от участието на публичната страна в договора. Важно е уточнението, че не всеки публичен договор е административен (Бучкова, П., 2010). Публичният договор е по-широко понятие, което включва в себе си административния договор.
- ✓ **Страна** в административния договор е **административен орган с властнически правомощия**. Възникването и протичането на договорните отношения е зависимо от качеството на едната страна.
- ✓ **Предмет** на административния договор са услуги от **обществен интерес**.

Административният договор е недействителен при наличие на основанията на чл. 146 от АПК, които се отнасят за индивидуален административен акт:

- ✓ Липса на компетентност;
- ✓ Неспазване на установената форма;
- ✓ Съществено нарушение на административнопроизводствените правила;
- ✓ Противоречие с материалните разпоредби;
- ✓ Несъответствие с целта на закона.

Тази постановка на недействителността не се приема за удачна, тъй като влиза в противоречие с общата правна уредба и същността на административния договор. Недействителността на административния договор трябва да се търси на основанията за недействителност на договорите (чл. 26 ЗЗД). Като допълнителен аргумент за тези основания е изпълнението на административния договор за сметка на частната страна (Лазаров, 2016).

3. Теоретико-практически анализ на обществения интерес

3.1. Роля и функции на обществения интерес

Като специфична конструкция, която съчетава ползите на публичния и частния сектор, административният договор се основава на следните опорни точки:

1. **Общественият интерес** е водещ за установяване на този тип отношения. Цел на административното договаряне е защитата на обществен интерес. Административната изпълнителна дейност е насочена към обслужване на обществото, нейните функции и дейности са подчинени на обществения интерес. Административният договор е един от начините за реализиране на тези цели.
2. **Субектите** са в специфична хоризонтална неравнопоставеност, между тях съществува административно отношение. Публичният партньор може да прехвърля част от функциите на частния партньор, може да ползва ресурси на бизнес сектора, но запазва своето положение на решаващ орган. „Когато администрацията сключва административни договори с други субекти на публичното право или със субекти на частното право, тя не загубва публичноправното си качество и присъщите му властнически правомощия, които упражнява в договорния процес.“ (Бучкова, П., 2011).
3. **Метод на управление** – властнически, като се използват императивни и диспозитивни техники и подходи.

С промените на АПК се формира мнението, че същността на един акт се определя не от неговото наименование в нормативната база, а от функциите, които той може да изпълни. Автори с практика в областта изразяват становище, че договаряне между публичен орган и частен партньор е неуместно (Лазаров, 2016).

Изследователи приемат, че основна цел на административния договор е не частни интереси (каквито са при обикновен граждански договор), а интереси, свързани с управленска дейност – обществени интереси. По своята същност и характеристики е необходимо, те да се разграничат от личните интереси на страните. Това създава необходимост от прилагане на нетипични за частното договаряне техники (Бучкова, П., 2011).

С нормативните промени се „внася яснота в публичноправния характер на административния договор, което го разграничава от облигационния договор, а именно:

- винаги *едната страна е административен орган*, който изразява волята на държавата;
- част от съдържанието на административния договор е определена предварително едностранно от административния орган;

- специален нормативен акт регламентира правната възможност на административен орган да определи рамките на съдържанието или части от съдържанието на административния договор, както и други правни условия за сключването, действието и изпълнението му;

- видно от властническия едностранен метод, специалният нормативен акт е различен от Закона за задълженията и договорите;

- *водеща цел* на специалния нормативен акт е защитата на общественения интерес, поради който се сключва и изпълнява административният договор.” (Мотиви към Проект на закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, 2016).

Концепцията за административния договор в своята същност е насочена към уреждане и регулиране на отношения в обществен интерес. Организационно-управленската природа на договора предопределя и неговия *регулативен характер*. Теоретически административният договор може да регулира тези отношения, които на са регулирани номинално на други основания. Това означава, че отделни обществени отношения в администрацията и управлението могат да бъдат уредени с алтернативни способности и методи (Попов, А., 2014).

Отличителни характеристики на административния договор са (Бахрах, Д., 2009):

- ✓ **Административният договор** има като правило организационно съдържание, неговите цели са обществено значими резултати.
- ✓ **Административният договор** е форма на съгласуваност между субекти с определена степен на самостоятелност в своите права, задължения и отговорности. Дори да не са в отношение власт–подчинение, между тях протичат административно-управленски, а не имуществени отношения. Едната страна е административен субект и между тях се развиват административни отношения.
- ✓ **Административният договор** не е самостоятелна форма на управление, а е свързан с административните актове, посредством които администрацията осъществява своята дейност.
- ✓ **Административният договор** е хибридна конструкция, която се основава на нормативна база от публичното право и частното право.
- ✓ **Административният договор** в България е обезпечен със съдебна защита. Изпълнението, неизпълнението, предварителното изпълнение и недействителността му подлежат на съдебен контрол.

Характеристиките на административния договор дават представа и за неговите видове. Като родово понятие административният договор може да се сключва в различни видове. Този вид договори регулират административни отношения в изпълнение на обществения интерес. Такъв вид договори се сключват в областта на здравното осигуряване (НЗОК-Медицински практики), обществените поръчки, концесиите. В качеството на административни договори следва да се разглеждат и договорите, с които местната власт делегира права и задължения на частен сектор и предприемачи.

Общественият интерес е сложна, съвкупна категория, която намира място в администрацията и административните отношения, като проявява своите интегративни свойства. При него се прехвърлят дейности и задачи от публичния към частния сектор, с помощта на публични подходи и методи се въздейства в частната сфера, като се цели запазване на структурата и съдържанието, както и на поставените цели.

Това определя и неговата основна *функция - регулативна*, той е насочен към елиминиране на вредни и негативни практики и процеси с цел устойчиво развитие на обществото.

Функциите на обществения интерес могат да бъдат разгледани също като *общии и специфични*.

Общите функции на обществения интерес са:

- ✓ *социалната функция* – насочена към организиране, уреждане и поддържане на административни отношения на различни социални групи;
- ✓ *стопанска функция* – насочена към дейности и задачи в областта на икономиката и управлението. Като прилага икономически и управленски подходи и методи взема и налага управленски решения.
- ✓ *защитно-охранителна* – насочена към дейности и задачи, които осигуряват реда, спокойствието, живота и здравето на обществото.

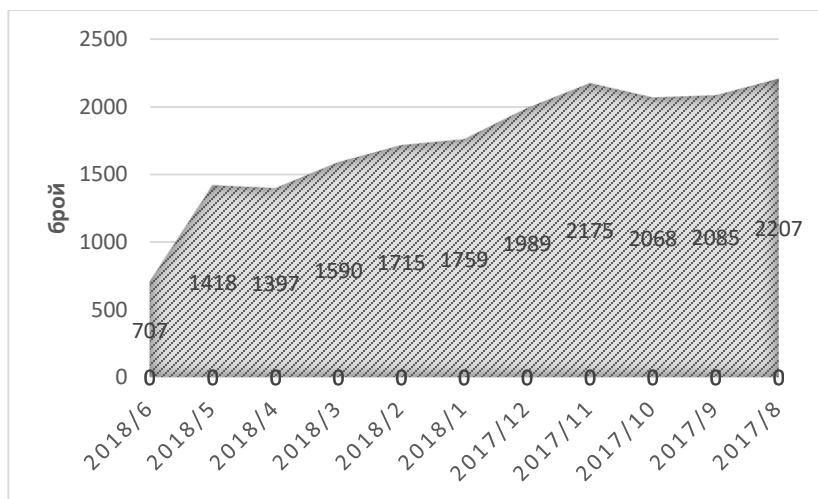
Специфични функции на обществения интерес са функциите проявяващи се според сферата и областта на регулиране. Те са свързани със субективните отношения, които регулират и могат да се разделят по предметни области.

Функциите на обществения интерес работят за качествено и ефективно развитие на административните отношения. Особеното при тях е, че те протичат между два субекта – субектите на административно отношение, по повод определена дейност или задача, като се ползват от институционална подкрепа.

3.2. Емпирично изследване на общественя интерес

След теоретичното обобщаване и анализ на научната литература по изследвания проблем предизвикателство представлява неговото емпирично изследване. Ограничителните условия в практическото изследване се поставят от *предмета на изследване* – „обществен интерес“ и *обекта на изследване* – „административни отношения“. Административното договаряне е сравнително нова форма на административни отношения, която предстои да се утвърждава в нашата административна практика. Информация за прилагането на административния договор като форма на административно отношение може да се получи от данните, представени в Таблица 3. Административно договаряне се извършва за обекти в областта на строителство, доставки, услуги, проекти. На практика административният договор в областта на обществените поръчки намира приложение преди неговата законова уредба.

На практика административният договор в областта на обществените поръчки намира приложение преди неговата законова уредба. Административни договори се сключват в различни области: **здравеопазване** – между НЗОК и изпълнителите на болнична и доболнична помощ; **икономика** – по Закона за обществените поръчки; **управление и администрация** – Закон за концесиите, Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Разпределението на сключените административни договори по данни на Агенцията за обществени поръчки за периода 2017 г. – 2018 г. има следния вид:



Фигура 1. Сключени административни договори за обществени поръчки 2017–2018 (АОП, 2018)

Таблица 3
Стойност на административни договори за обществени поръчки през 2018 г. (АОП, 2018)

Обект	Стойност на един договор (без ДДС)	Валута	Брой	Обща стойност
Строителство	Над 2 150 000 лв.	BGN	82	491,361,999.61
	От 200 000 лв. до 2 150 000 лв.	BGN	431	305,877,996.18
	От 0 до 200 000 лв.	BGN	404	25,217,766.18
Доставки	Над 180 000 лв.	BGN	1180	1,524,319,859.37
		EUR	14	21,736,863.92
	От 50 000 лв. до 180 000 лв.	BGN	1335	132,572,926.44
		EUR	10	1,007,461.56
	От 0 до 50 000 лв.	BGN	2544	39,752,090.56
		EUR	16	146,342.09
Услуги	Над 110 000 лв.	BGN	663	531,638,033.47
		EUR	7	18,469,601.78
		USD	2	596,735.29
	От 50 000 лв. до 110 000 лв.	BGN	390	29,165,526.05
		EUR	1	56,232.00
	От 0 до 50 000 лв.	BGN	1450	19,902,590.74
		EUR	6	160,768.69
		USD	2	50,968.00
	От 30 000 лв. до 110 000 лв.	BGN	1	50,000.00
От 0 до 30 000 лв.	BGN	1	16,000.00	
Общо		BGN	8481	3,099,874,788.60
		EUR	54	41,577,270.04
		USD	4	647,703.29

Представените данни дават информация за едно постоянно нарастване на броя на сключените договори в областта на обществените поръчки. Уреждането на административните отношения посредством договаряне се установява като трайна практика.

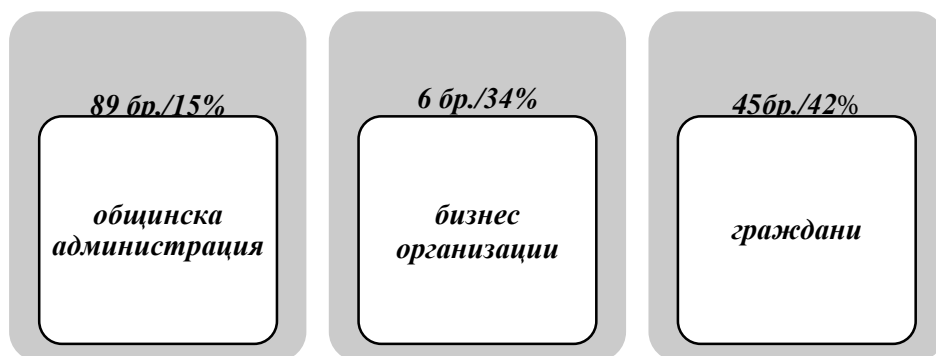
Интерес представляват административните договори, които се сключват по оперативни програми на Европейския съюз. При тях идеята за „обществен интерес“ може да се отличи най-ясно. Тя е обоснована и дефинирана в самото проектно предложение, като се разглежда и нейната устойчивост. За нуждите на научната разработка ще обърнем внимание на няколко такива договора. (вж. табл. 4). Представената информация разкрива същността и представя приложното поле на обекта на изследването – административното договаряне.

За потвърждаване на изследователската теза е оформен въпросник от 9 въпроса от затворен и отворен тип в 3 сектора, съобразени с теоретичната част на изследването:

- ✓ Същност и съдържание на „обществен интерес“;
- ✓ Връзка между административни отношения и обществен интерес;
- ✓ Практическа роля на обществения интерес.

Проучването е извършено сред субекти на административното отношение – *общинска администрация, бизнес организации и граждани* на територията на *Северен централен район за планиране на България* (вж. фиг. 2). Обектът на емпиричното проучване е избран съобразно предмета и обекта на извършеното научно изследване, това са участниците в административното договаряне.

Получените данни са обобщени, обработени и визуализирани с MS Excel 2013.



Фигура 2. Структура и активност на респондентите
(Процентът е изчислен на база взели участие в проучването респонденти)

Таблица 4

Сключени административни договори за предоставяне на средства по оперативни програми
(ОП Развитие на човешките, 2018)

Проект	Бенефициент	Резюме на проекта	Период
„Развитие на ефективни политики за спазване правата на децата“	Държавна агенция за закрила на детето	Проектът е разработен в отговор на необходимостта от подобряване на ефективността на политиката на ДАЗД по отношение спазване правата на детето и активното му включване в процеса на вземане на решение при въвеждане и развитие на политиките за децата. Дейностите по него са насочени към проучване и анализ на системата за закрила, подобряване на ефикасността и ефективността на процеса на изпълнение на детското участие върху формирането на местните и националните политики свързани с децата.	22.05.2018 г. 31.12.2019 г.
„Подобряване условията на труд в България чрез намаляване условията на дискриминация“	Комисия за защита от дискриминация	Като се основава на практиките на стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Цел на проекта е да систематизира практиките за равни възможности и недискриминация с цел насърчаване, институционализиране и сертифициране на политиките по равенство на работното място.	01.06.2018 г. 01.06.2020 г.
„Предприемач – откривател на възможности“	„АКАУНТИНГ ХАУС“ ЕООД	Предоставя се подкрепа на лица, желаещи да стартират собствена стопанска дейност, в т.ч. безработни лица. Цел е да се насърчи предприемачеството и да се открият нови работни места. Обхващат се дейности, мотивиращи лицата да развият собствен бизнес, което е ключов момент за развитие на иновации и добавена стойност в икономиката.	01.05.2018 г. 01.11.2019 г.

Основна част от респондентите – 44 % - разглеждат *интереса* като *осъзната потребност*, за 34% интересът е *мотивирано поведение*, а за една четвърт – 22% интересът е *правно валидна воля*. Важно е да се отбележи, че в анкетата е дадена възможност за повече от един отговор от която са се възползвали анкетираните. *Интересът*, погледнат през теорията на потребностите, е най-конвенционалното обяснение за индивидуална и обществена дейност, самата потребност е в основата на активното поведение

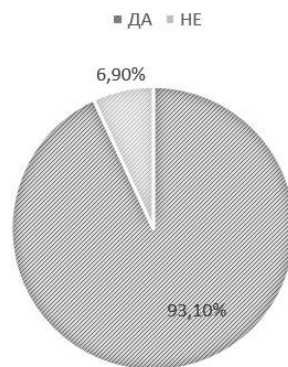


Фигура 3. Същност на интереса

Интересът като мотивирано поведение е активна категория, това е видимото проявление на интереса, негова формална страна. По тази причина се приема за дейност, задача. Мотивираното поведение е поведение, свързано с ценности, цели и задачи на индивида, групата и обществото.

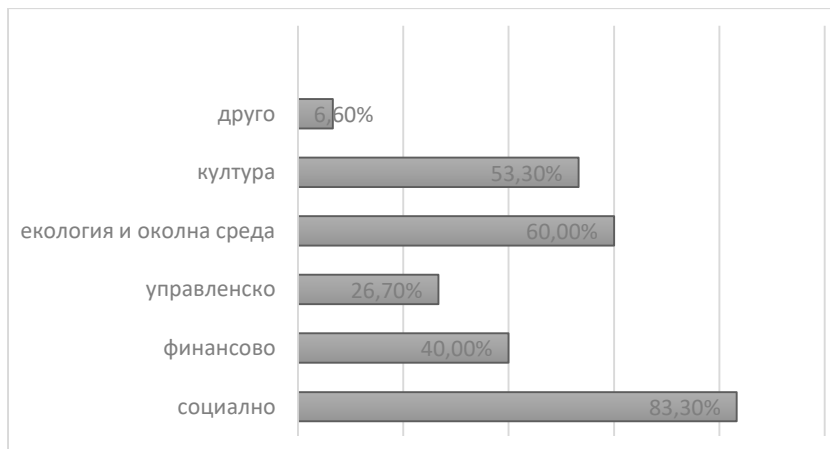
Разликите в отговорите идват от позицията и положението на респондентите. Обобщаването на резултатите показва, че разбирането на категорията интерес от респондентите кореспондира с научните концепции по въпроса.

ДЕЙНОСТИ В ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС



Фигура 4. Организационна стратегия и дейности в обществен интерес

Представените резултати визуализират популярността и значимостта на обществения интерес в организационната стратегия. В 93,1% от случаите респондентите отговарят, че в организационната стратегия са заложили дейности от обществен интерес. От отговорите личи познаване както на стратегията, като инструмент за управление, така и на дейностите в обществен интерес. В сравнителния анализ е необходимо да се отчете положителното влияние на дейностите от обществен интерес в самата организация и извън нея. Ефектът на този вид дейности е по-осезателен във външната среда на организацията.

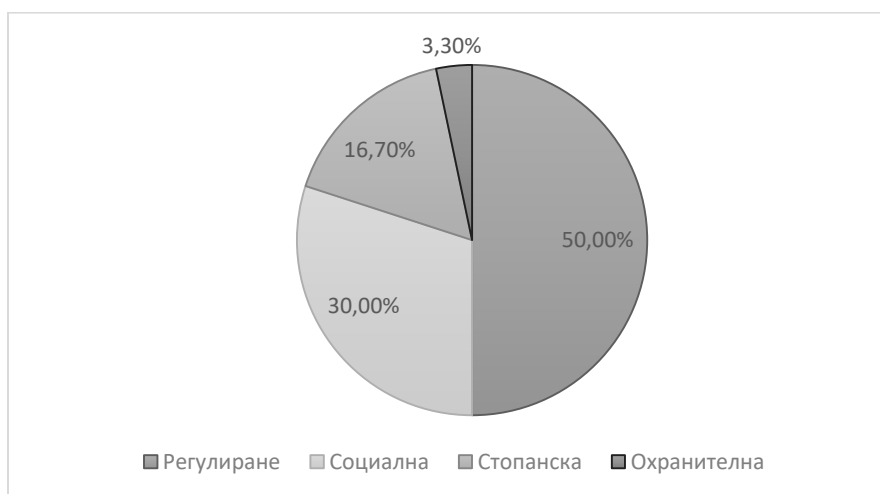


Фигура 5. Направления на обществения интерес
(Тук на респондентите е дадена възможност за избор на повече от един отговор)

Преобладаващо е мнението, че „общественият интерес“ е приоритет на *социално направление и направление екология и околна среда* (съответно 83,30% и 60,00%). На второ място е поставено *направление култура* (53,3%), следвано от *направление финанси* (40,00%), а трето място са областите управление и култура. Респондентите намират за необходимо да се добавят нови направления в областта на обществения интерес – *образование и други области*. *Направление управление* заема близо 30,00%, то има значение както за основанията, в които изпълнява своите дейности, така и за останалите направления на обществения интерес. По тази причина може да се приеме за свързващо направление.

Според проведеното проучване „общественият интерес“ е ключов фактор за развитието на административните отношения, а организациите/общините имат утвърдена практика в административното договаряне. Тези резултати кореспондират с гореизложените данни за развити административни отношения и сключени административни договори.

Изследването на функциите на административното договаряне показва теоретичната постановка на работата. Половината от респондентите приемат *регулирането* за основна функция на административното договаряне. От общите функции се дава приоритет на *социалната* функция.



Фигура 6. Функции на административното договаряне

Третата група въпроси са насочени към практическото проявление на обществения интерес. Търсят се конкретно реализирани дейности и практики. Резултатите тук са следните:

Таблица 5
Практическо проявление на обществения интерес

	<i>Реализирани дейности от „обществен интерес“</i>	<i>Утвърдена практика в административното договаряне</i>	<i>Ключово значение на обществения интерес в административните отношения</i>
ДА	82,80 %	60,70%	93,30 %
НЕ	17,20%	32,10%	6,70 %
ДРУГО	-	7,20 %	-

Проучването показва, че дейности от „обществен интерес“ се изпълняват в над 80% от организациите, което може да се приеме като едно много добро прилагане в практиката. Също така 60,70% от респондентите са на мнение, че тяхната организация има утвърдена практика в административното договаряне, а – 7,2 % отговарят, че не са запознати с такива практики.

Разгледано на фона на общия резултат от проведеното емпирично изследване, липсата на утвърдена практика се дължи на специфичната материя, на обстоятелството, че административния договор като институт навлиза у нас през 2016 г., както и на липсата на информация по въпроса. Преценката на 93,00% от респондентите е в полза на ключовото значение на обществения интерес, което потвърждава и изследователската теза на научната разработка.

Специфичната асиметрична конструкция на административното отношение – на хоризонтална неравнопоставеност – и съдържателната страна на категорията „обществен интерес“ създават в някои от субектите погрешно усещане за липса на обществен интерес. Общественият интерес като елемент на административните отношения е определен за всеки конкретен случай.

От проведеното изследване могат да се направят следните изводи и препоръки:

1. Общественият интерес е категория, безспорно свързана с администрацията и административните отношения. Прилагането му е основа за развитие и изграждане на публични политики и удовлетворяване на публични интереси.
2. Изграждане на единна и ясна институционална рамка на „обществения интерес“, което ще допринесе за синхронизиране на работата между институции и бизнес, от една страна, и снижаване на административните тежести, от друга страна.

3. Развитие на административния капацитет за осъществяване на дейности в обществен интерес трябва да се превърне в приоритет. Общественият интерес, като ключов фактор за развитието на административните отношения, се нуждае от нормативна осигуреност и правомощия за прилагането му.
4. Общественият интерес е от ключово значение за постигане на устойчиво развитие, акцентът се поставя върху публичните ползи за постигане на икономическа ефективност, развитие на инфраструктура, опазване и възпроизводство на околната среда и достъп до услуги.

Заклучение

Настоящото научно изследване е следствие от широката и повсеместна употреба на понятието „обществен интерес“. Като сложна, събирателна категория то може да бъде разгледано в различни аспекти. След систематизиране и обобщаване е направена характеристика на понятието „обществен интерес“ от управленска гледна точка, като са изведени основни области и основания за прилагането му. Открити са мястото и значението на обществения интерес в административните отношения и по-конкретно в административното договаряне.

„Обществен интерес“ е категория, по естествен начин свързана с администрацията и административните отношения. Обосновава се идеята, че това не е някакво имагинерно понятие, а такова с реални основания. Посредством теоретични и емпирични изследователски методи се развива и доказва авторовата теза на научната разработка, че общественият интерес е от ключово значение в административното договаряне.

Използвани източници

- Ангелов, А. (1998). *Основи на мениджмънта*. София.
- Андреева, М. (2003). *Основи на управлението*. Варна: Стено.
- Бахрах, Д. (2009). *Административное право*. Москва.
- Буров, С. (1995). *Съвременен тълковен речник на българския език*. Враца.
- Бучкова, П. (2010). Относно административния договор в Република България, теоретични и практически аспекти. *Административно правосъдие*.
- Бучкова, П. (2011). Административен договор и частноправен договор на администрацията. *Общество и право*.

- Бучкова, П. (София). *Административният договор в България*. 2011.
- Голева, П. (2005). Договорът в административното право. *Административно правосъдие*.
- Дачев, Л. (1982). *Учение за държавата*. София.
- Дерменджиев, И. (2001). *Административно право, обща част*. София.
- Десев, Л. (1994). *Речник по психология*. София.
- Дилков, Ц. И. (2016). *Основи на управлението*. Свищов: АИ Ценов.
- Димитров, Д. (2000). *Административно право, обща част*. София.
- Договор за създаване ЕОАЕ, чл. 96. (1 1 1978 г.). Рим.
- Договор за функционирането на Европейския съюз, чл. 168. (2012). Извлечено от Официален вестник на ЕС: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>
- Друмева, Е. (2008). *Конституционно право*. София.
- Емилова, И. (2015). *Фирмена култура*. Свищов: АИ Ценов.
- Захариев, Е. (2002). *Индустриален мениджмънт*. В. Търново: Фабер.
- Йотова, К. (н.д.). Административният договор - същност и приложение.
- Калайджиев, А. (2002). *Облигационно право*. София.
- Каменов, К. (1996). *Устойчиво развитие*. В. Търново.
- Каменов, К. (1998). *Мениджмънт, второ преработено и допълнено издание*. В. Търново.
- Каменов, К. Е. (2014). *Администриране в управлението и публичната администрация*. В. Търново: Фабер.
- Канджева, П. (н.д.). Теории за личността.
- Коларов, Е. (2009). Обществен ред. Към понятието обществен ред. *Научни трудове на Русенския университет*(48).
- Комисия по околна среда, о. з. (2012). Работен документ.
- Консолидирани договори. (2010). Люксембург.
- Къндева, Е. (2011). Понятието интерес в административното право и процес. *Юридически сборник*.
- Лазаров, К. И. (2016). Административният договор след въвеждането му в АПК. *Административно правосъдие*.
- Маринова, С. (2013). Основни разбирания за интереса в правната мисъл. *Икономически и социални алтернативи*(2).
- Маринова, С. (2014). Към понятието обществен и правен интерес. *Научни трудове на Русенския университет*, 53.
- Мотиви към Проект на закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс. (2016). София.
- ОП Развитие на човешките. (25 6 2018 г.).
- Павлова, М. (2002). *Гражданско право*. София.
- Попов, А. (2014). Понятие, същност и предмет административно-договорного регулирования. *Алтайский юридически вестник*.

- Спасов, Б. (1997). *Учение за Конституцията*. София: Сиби.
- Стойнов, П. (1936). *Административно правосъдие*. София.
- Торбов, Ц. (1992). *История и теория на правото*. София.
- Филипов, Д. (2006). *Теория на социалния живот*. София.
- Фром, Е. (2004). *Душевно здравото общество*. София.
- Харта за основните права на Европейския съюз, чл. 17. (26 10 2012 г.).
Люксембург.
- Конституция Република България. (13 7 1991 г.). София.
- Административнопроцесуален кодекс, (12 07 2006 г.). София.
- Закон за администрацията, чл. 2, ал. 2. (5 11 1998 г.). София.
- Закон за дейност по предоставяне на услуги. (23 02 2010 г.). София.
- Закон за културното наследство, чл. 2, ал. 1. (10 04 2009 г.). София.
- Закон за управление на средства от Европейски структурни и инвестиционни фондове &1. (22 12 2015 г.). София.

ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ОТНОШЕНИЯ

Гл. ас. д-р Десислава Алексиева

Резюме

Настоящата научна разработка анализира обществения интерес в контекста на административните отношения. Представени са теории и схващания за обществения интерес в администрацията и управлението, като са разгледани детайлно основанията за обществен интерес. Обосновани са същността и характеристиките на административното договаряне като административно отношение. Аргументирани са ролята и значението на административното договаряне за управлението.

Основна цел на студията е да се разкрие съдържателната страна на „обществения интерес“ и да се представи значението му за административните отношения. За постигането ѝ са поставени **следните задачи**: *теоретичен анализ на научните постановки за „обществен интерес“ в администрацията и управлението; да се разгледат административните отношения в управлението; практическо изследване на обществения интерес в административните отношения; обобщаване на постигнатите резултати, формулиране на изводи и препоръки.*

Изследователската теза е подчинена на идеята за ключовата роля на обществения интерес в административните отношения, като **след проведено емпирично изследване е потвърдена**. Проучването достига до извода, че общественият интерес е в основата на публичните политики и публичния интерес, той е ключова предпоставка за развитие на административен капацитет и снижаване на административни тежести.

Ключови думи: управление, администрация, обществен интерес, административен договор.

JEL: K23; M 19.

PUBLIC INTEREST IN ADMINISTRATIVE RELATIONS

Head Assist Prof. Desislava Aleksieva PhD

Abstract

The present scientific paper analyses the public interest in the context of administrative relations. Theories and concepts of the public interest in administration and management have been presented, and the reasons for public interest have been discussed in details. The essence and characteristics of administrative negotiation as administrative attitude have been justified. The role and importance of administrative contracting for the governance has been justified.

The study aims to analyse “public interest” and to present its importance for the administrative relations. To achieve this objective the following tasks have been set: theoretical analysis of the scientific expressions of “public interest” in administration and management; considering administrative relations in management; practical research on public interest in administrative relations; summarising the results achieved, formulating conclusions and recommendations.

The main research thesis is subordinated to the idea of the key role of public interest in administrative relations, and after an empirical study, it has been confirmed. The study concludes that public interest is the basis of public policies and public interest, it is a key prerequisite for developing administrative capacity and reducing administrative burdens.

Key words: management, administration, public interest, administrative contract.

JEL: K23, M19.

Съдържание

Увод	135
1. Развитие на концепцията за обществен интерес.....	136
1.1. Обществен интерес – същност, области и основания	136
1.2. Теории и схващания за обществения интерес в администрацията и управлението	141
2. Управление на административните отношения.....	145
2.1. Административни отношения – същност и проявления.....	145
2.2. Административният договор като административно отношение.....	147
3. Теоретико-практически анализ на обществения интерес	152
3.1. Роля и функции на обществения интерес.....	152
3.2. Емпирично изследване на обществения интерес	156
Заклучение.....	164
Използвани източници	164
Резюме	167
Abstract.....	168

СЪДЪРЖАНИЕ

80 години – достойно присъствие в академичното изследователско пространство.....	7
Борисов, Б. Методи за оценка капацитета на държавната администрация	19
Охрименко, С., Борте, Г. Сянката на цифровата икономика	79
Алексиева, Д. Обществен интерес в административните отношения.....	135
Терзиев, В., Бонев, Хр. Методология за оценка на системата за превенция на проституцията	171
Давиденко, Н., Димитров, И. Димитрова, А. Изследване на факторите, които влияят на предприемаческите намерения на студентите от бизнес специалностите на Университета по природоползване на Украйна	207
Павлова, Д. Приложни аспекти на клиентоцентричните бизнес модели.....	245
Йосифов, Т. Характерни особености и насоки за подобряване на бизнес средата в България.....	275
Стефанов, Ц. Връзките с обществеността и тяхното място в комуникационната политика на организацията.....	301

TABLE OF CONTENTS

80 years of notable presence in the academic research area	7
Borisov, B. Methods of assessing capacity of government administration...	19
Ohrimenko, S., Borta, G. The shadow of digital economics.....	79
Aleksieva, D. Public interest in administrative relations.....	135
Terziev, V., Bonev, Hr. Methodology for assessing the prevention system of prostitution.....	171
Davidenko, N, Dimitrov. I., Dimitrova, A. Study of determinants of entrepreneurship intentions of students from the business majors at National University of life and environmental sciences of Ukraine	207
Pavlova, D. Applicable aspects of customer-centered business models	245
Yosifov, T. Specifics of business environment in Bulgaria and distinctive strategies for its improvement	275
Stefanov, Ts. Public relations and their role in communication policy of organisations.....	301

Годишник на СА “Д. А. Ценов” – Свищов
5250 Свищов, ул. “Ем. Чакъров” № 2
www.uni-svishtov.bg/godishnik

Редакционен съвет

Проф. д-р Маргарита Богданова – главен редактор

Проф. д-р Емилиян Тананеев

Проф. д-р Пенка Шишманова

Доц. д-р Веселин Попов

Доц. д-р Жельо Вълчев

Доц. д-р Людмил Несторов

Доц. д-р Николай Нинов

Доц. д-р Пенка Горанова

Доц. д-р Пламен Петков

Доц. д-р Теодора Филипова

Стилов редактор

Анка Танева

Английски превод

Ст. преп. Елка Узунова

Международен съвет на изданието

Проф. д-р Весела Радович – Белградски университет (Република Сърбия)

Проф. д-р Роберт Димитровски – МИТ Университет – Скопие
(Република Македония)

Проф. д-р Майя Шенфилд – Технически университет - Рига (Латвия)

Проф. д-р кин Сергей Чернов – Новосибирски държавен технически
университет (Русия)

Всички материали се приемат под условие, че авторът не ги публикува на друго място. Той носи отговорност за прецизността и достоверността на своите тези и на изнесената информация.

Начин на цитиране: Годишник/СА “Д. А. Ценов”

За контакти:

Проф. д-р Маргарита Богданова – главен редактор

☎ 0631/66297, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Ивелина Станева – технически секретар

☎ 0631/66364, e-mail: i.staneva@uni-svishtov.bg

ISSN 0861-8054

Year-book of D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov

2 Em Chakarov str., 5250 Svishtov

www.uni-svishtov.bg/godishnik

Editorial Board

Prof. Margarita Bogdanova, PhD – Editor-in-Chief

Prof. Emylian Tananeev, PhD

Prof. Penka Shishmanova, PhD

Assoc. Prof. Veselin Popov, PhD

Assoc. Prof. Zhelyo Vatev, PhD

Assoc. Prof. Lyudmil Nestorov, PhD

Assoc. Prof. Nikolay Ninov, PhD

Assoc. Prof. Penka Goranova, PhD

Assoc. Prof. Plamen Petkov, PhD

Assoc. Prof. Teodora Filipova, PhD

Consulting editor:

Anka Taneva

Translator:

Sen. Lect. Elka Uzunova

International council of the journal

Prof. Vesela Radovic, PhD – Belgrade University (Serbia)

Prof. Robert Dimitrovski, Ph.D. – MIT University Skopje (Republic of Macedonia)

Prof. Maija Senfelde, PhD – Riga Technical University (Latvia)

Prof. Sergey Chernov, PhD – Novosibirsk State Technical University (Russia)

All material are published under the condition that their authors has not published them elsewhere. The authors are responsible for the accuracy and reliability of their theses and information.

Reference: Yearbook/D. A. Tsenov Academy of Economics

Contact persons:

Prof. Margarita Bogdanova, PhD – Editor-in-chief

☎ 0631/66297, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Ivelina Staneva – Technical Secretary

☎ 0631/66364, e-mail: i.staneva@uni-svishtov.bg

ISSN 0861-8054

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ”
Свищов, ул. Ем. Чакъров, 2

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО „ЦЕНОВ”
Свищов, ул. Градево, 24

**ГОДИШНИК
ТОМ СХХІ**

Даден за печат на 19.11.2018 г.
Печатни коли 40,5; формат 16/70/100; тираж 100 бр.
Излязъл от печат на 20.12.2018 г.

ISSN 0861–8054