РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
ул. „Цар Калоян" № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail:VASarch@bitex.com

Дата: 12.07.2023 г.

ДО
МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ,
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО,
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

От
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ, представляван от Валя Гигова – заместник-председател

Относно:
Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози, качен на портала за обществени консултации към Министерския съвет на 16.06.2023 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА МИНИСТРИ – ЧЛЕНОВЕ НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

На 16.06.2023 г. на Портала за обществени консултации към Министерски съвет е качен Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози. Освен другите направени предложения за промени, с посочения проект за Постановление на МС се предвижда преминаване на процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела от Министерството на финансите

към Министерството на правосъдието, като по този начин за четвърти път се прави немотивиран опит за подобна „рокада“, която е от естество да създаде редица проблеми. Подобен текст се появи за първи път в преходните и заключителни разпоредби на проектобюджета за 2022 г. като предложение за промяна в Гражданския процесуален кодекс (ГПК). По-късно идентично предложение бе обект на самостоятелен проект за промени в ГПК, внесен за разглеждане в парламента от Министерския съвет, който обаче не беше гласуван от депутатите предимно заради получените множество отрицателни становища. След това същата идея беше включена в текста на предшестващо Постановление за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози, което също не бе прието с основен аргумент, че в рамките на обществените консултации са получени множество аргументирани становища против промените в процесуалното представителство.

В срока за обществено обсъждане на Проекта на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози, представяме на Вашето внимание становище на Висшия адвокатски съвет по качения на Портала за обществени консултации към Министерски съвет проект.

Становището е взето от Висшия адвокатски съвет по реда на чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на комисията по правни въпроси към Висшия адвокатски съвет, но поради отказа на председателя на ВАдвС да се съобрази с волята на съвета да подпише и депозира становището, същото се депозира от заместник-председателя, за да бъде оповестена волята на Висшия адвокатски съвет по предлагания проект на ПМС.

1. По съдържанието на направеното предложение за изменение.

Понастоящем регламентацията на процесуалното представителство на българската държава по международни арбитражни дела е уредена в Устройствения правилник на Министерството на финансите като функция на звено от администрацията на министерството, подобно на процесуалното представителство и правната защита на държавата пред съдебните институции на ЕС и пред Европейския съд по правата на човека - осъществявано съответно от звена от администрациите на Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието, въз основа на устройствените им правилници. В отклонение от съществуващата нормативна уредба, с § 4 от ПЗР на Проекта за Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози, се предвижда за в бъдеще тази дейност да се осъществява от Дирекция „Правно съдействие и процесуално

представителство“ към Министерство на правосъдието. Преминаването на тази дейност към друга администрация (*от тази на Министерството на финансите към тази на правосъдното министерство*) в проекта е направено посредством промяна в промени в Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, приет с Постановление № 38 на Министерския съвет от 2015 г. (обн., ДВ, бр. 16 от 2015 г.; изм. и доп., бр. 48 от 2015 г., бр. 54 от 2018 г., бр. 5 от 2019 г., бр. 15 от 2020 г., бр. 28 от 2021 г., бр. 60, 70 и 82 от 2022 г. и бр. 10 от 2023 г.), изразяващи се в създаването на нов чл.31а със следния текст:

„Чл. 31а. Дирекция „Правно съдействие и процесуално представителство:

1. оказва съдействие по правни въпроси, като изготвя становища;

2. изготвя проекти и съгласува за законосъобразност индивидуалните административни актове и договори, издавани от министъра или от оправомощени/упълномощени от него служители, с изключение на тези, издавани/сключвани при осъществяване на специалната компетентност на министъра или други посочени в правилника;

3. осъществява процесуалното представителство пред съдебни, арбитражни и административни органи, по които страна е министерството, министъра и/или оправомощени лица от министъра;

4. организира, координира и ръководи защитата на държавата по международни арбитражни дела;

***5. осъществява процесуалното представителство на държавата по международните арбитражни производства**;*

6. предприема действия по събиране на вземанията на министерството;

7. предприема действия по събиране на вземанията на държавата по международни арбитражни дела и по дела пред чужди юрисдикции;

8. проверява съответствието на постъпващите документи с изискванията на Закона за държавния печат и националното знаме на Република България, като: а) вписва по реда на постъпването им всички актове, върху които е положен държавният печат, в специален регистър, който се въвежда и по електронен път; б) изпраща оригиналите на документите, върху които се полага държавният печат; в) подрежда и

съхранява заверените копия по видове документи в специални класьори; г) заверява преписи от документи, върху които е положен държавният печат;

9. оказва правно съдействие на министъра при осъществяване на правомощията му във връзка с дейността на второстепенните разпоредители с бюджет към него, като при необходимост изисква становища от звената в министерството със съответната функционална компетентност;

10. изготвя проекти на решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по Закона за достъп до обществена информация въз основа на представено мотивирано становище от съответно звено за наличието на информацията и нейния характер;

11. подпомага министъра при упражняване на правомощията му във връзка с разпределянето на субсидията за политическите партии и коалиции съгласно разпоредбите на Закона за политическите партии съвместно с дирекция „Финанси и бюджет.“.

В доклада до Министерски съвет относно Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози като единствен аргумент във връзка с направеното предложение за преминаване представителството на държавата по международни арбитражни дела към друга администрация министъра на финансите сочи, че последното е *„...съобразно направена преценка по целесъобразност в рамките на управленските виждания за оптимизиране на процесите на държавно управление в контекста на целта за разширяване на обхвата на процесуалното представителство на държавата, провеждано от министъра на правосъдието“.* Аналогична формулировка се съдържа и в предварителната частична оценка за въздействието по чл. 20 ЗНА, приложена към Проекта на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози, без да става ясно с какво предложеното изменение ще доведе до оптимизиране на държавното управление. Изтъква се единствено, че производствата пред чужди юрисдикции, включително международните арбитражни производства, ще продължат с участието на министъра на правосъдието, като за обезпечаване на дейността се предвижда 6 щатни бройки да преминат от Министерството на финансите към Министерството на правосъдието, а така и Министерството на правосъдието да замести Министерството на финансите по договорите, свързани с процесуалното представителство и правни съвети по международни арбитражни дела пред

чужди юрисдикции. Под никаква форма не се взима отношение по въпроса как ще бъде осъществено въпросното заместване, респективно на какво основание представителството ще се осъществява от министъра на правосъдието при условие, че в проекта е посочено, че същото ще бъде реализирано от Дирекция „Правно съдействие и процесуално представителство“, която пък е неправосубектно административно звено към самото министерство. Отделно от това и отвъд липсата на каквито и да е мотиви във връзка с направеното предложение, идеята процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела да премине от министъра на финансите към министъра на правосъдието поражда редица основателно възражения, които не могат да бъдат подминати и които в крайна сметка налагат така направеното предложение да бъде категорично отхвърлено.

Допълнителните ни съображения в тази насока са следните:

2. Недопустимо и незаконосъобразно е промяна, която съгласно чл. 31, ал. 1 ГПК може да бъде осъществена единствено чрез закон, да бъде реализирана посредством ПМС по чл. 6, т. 1 от ЗНА във връзка с чл. 7, ал. 1 ЗНА.

2.1. Иманентна част от гражданската правосубектност на държавата е нейното участие като страна в исковия процес, като съгласно общото правило на чл. 31, ал. 1 ГПК законен представител на държавата е министърът на финансите, освен когато в закон е предвидено друго, като ал. 2 на цитираното правило дава регламентация на едно такова изключение от въпросното общо правило, а именно по дела, които се отнасят до недвижими имоти - държавна собственост, държавата се представлява от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Аналогично е правилото на чл. 18, ал. 3 ГПК (отм.), според който държавата се представлява от министъра на финансите, като ал. 4 предвижда, че по дела, които се отнасят до имоти - държавна собственост, намиращи се на територията на страната, държавата се представлява от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Същевременно, доколкото представителството на държавата следва да бъде диференцирано с оглед сферата, в която се проявяват конкретните спорни правоотношения, то логично чл. 31, ал. 1 ГПК допуска с нормативен акт, с ранга на закон, да бъде предвидено отклонение от общото правилото, според което именно министърът на финансите е законният представител на държавата. Така, при спор относно земи, част от държавния поземлен фонд, в който по силата на чл. 47, ал. 1, пр. 2 от ППЗСПЗЗ се включват земеделски земи - държавна собственост, включително тези, които са застроени или представляват прилежащи площи към стопански

сгради, представителството на държавата пред съда се осъществява от министъра на земеделието, храните и горите, което следва от специалната норма на чл. 24, ал. 12 ЗСПЗЗ, изключваща приложението на общата такава - чл. 31 ГПК. Друг пример за атипично процесуално представителство на държавата е съдържал чл. 36 ЗСГ (отм.), според който представител на държавата за нейно вземане по чл. 36 от Закона за собствеността на гражданите, произтичащо от неоснователно получени суми, може да бъде и прокурорът, съгласно чл. 42 от ЗСГ. Друга специална норма, предвиждаща отклонение от чл. 31, ал. 1 ГПК, е тази, съдържима в разпоредбата на чл. 17, ал. 8 от Закона за концесиите, където се предвижда, че концедентът *(който, съгласно ал. 1 от същата разпоредба, може да бъде някой измежду държавните, регионалните или местните органи, публичноправните организации, както и обединения от един или повече такива органи и/или от една или повече такива публичноправни организации)* представлява държавата, съответно общината по дела, които се отнасят до сключването, действителността, изпълнението или прекратяването на съответния концесионен договор и последиците от прекратяването.

2.2. Общото между всички посочени примери, съдържащи отклонение от общото правило на чл. 31, ал. 1 ГПК относно процесуалното представителство на държавата, е че тези отклонения са установени чрез наличието на специално нормативно правило, закрепено в нормативен акт с ранга на закон. Това означава, че процесуалното представителството на държавата от министъра на финансите би могло да бъде изключено само в случаите, когато в закон е предвидено друго[1]. Използването на законодателна техника, при която отклонение от конкретно правило е възможно само чрез предвиждането на друго специално правило, при това пак в закон, не е чуждо на българския законодател. Така в чл. 77 ЗС се казва, че правото на собственост се придобива чрез правна сделка, по давност или по други начини, определени в закона. В чл. 39, ал. 2 от ЗОбС, в която е определено, че максималният срок за учредяване на право на ползване върху имот - общинска собственост, е 10 години, „освен когато в закон е предвидено друго“. Сходно е правилото на чл. 38 от ЗСч отм., по силата на което „На независим финансов одит от регистрирани одитори, освен когато в

[1] Неслучайно и съгласно задължителната за съдилищата практика, обективирана в постановеното по чл. 290 от ГПК решение № 46 от 28.03.2014 г. по т. д. № 2048/2013 г. на ВКС, ТК, I т. о., представителната власт на министъра на регионалното развитие и благоустройството по отношение на държавата се отнася до вещните искове, исковете за граници, както и такива за защита на владение. По всички останали производства държавата се представлява от министъра на финансите, като представителството на държавата от министъра на финансите е изключено в само в случаите, когато в закон е предвидено друго. Сходни са и мотивите към Решение № 244 от 26.01.2021 г. по гр. д. № 1732 / 2019 г. на Върховен касационен съд, 4-то гр. отделение, според което държавата, представлявана от министъра на финансите, е надлежен ответник по иска за връщане на полученото от нея по закона, обявен за противоконституционен, с решение на Конституционния съд, както и по всеки деликтен иск за обезщетение за вреди от незаконна дейност на законодателния орган. Според решаващия състав в случая няма закон, който да предвижда по тези искове представителство или процесуална субституция на Народното събрание.

този закон е предвидено друго, подлежат годишните финансови отчети“. В разпоредбите на чл. 28, ал. 6 от ЗКН се казва: „Правоотношенията с директорите на музеи по ал. 5 възникват въз основа на конкурс за срок от 5 години, освен в случаите, когато в специален закон е предвидено друго“. В чл. 26, ал. 2 ГПК е регламентиран принципът, че никой не може да предявява от свое име чужди права пред съд, освен в предвидените в закон случаи. Според чл. 60 КМЧП, разпоредбите на този кодекс се прилагат и към частноправните отношения с международен елемент, страна по които е държава, освен ако в закон е установено друго. Към тази поредица от примери могат да бъдат добавени още много, но по-важното е, че по същество законодателната логика, която въплъщава изискването конкретно отклонение от общоустановено законово правило да бъде реализира единствено чрез друго правило, обективирано също в нормативен акт с ранга на закон, е важността на обществените отношения, които биват регламентирани и чиято регламентация следва да бъде първична. Затова и логично регламентацията на процесуалното представителство на държавата е осъществена чрез закон, като последица от високата обществена значимост на тези отношения.

Става дума за основни обществени отношения, които се подават на трайна уредба и са получили пълна и изчерпателна регламентация на законово ниво. Поради което и изключения от така създадената уредба могат да бъдат въвеждани само с акт, притежаващ същата съпоставителна сила – ранг. Същевременно с предложения Проект за ПМС промяната на процесуалното представителство на държавата се прави посредством изменение в устройствения правилник на Министерството на правосъдието, с който като акт по правило е насочен към определянето организацията, дейността, функциите и числеността на служителите на съответното министерство и на неговите организационни структури и административни звена и който акт безспорно не може да бъде определен като нормативен акт по смисъла на чл. 3 ЗНА, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. Оттук и се налага изводът, че където е предвидено, че изключение от определено законово правило може да бъде осъществено единствено и само въз основа на друго законов правило, то целеното дерогиране на общото правило няма как да бъде постигнато чрез акт, който е последица от упражнената от МС подзаконова нормотворческа компетентност. По тази причина и заложената в проекта за ПМС за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози промяна в процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела не би била годна да произведе действие,

доколкото същата би противоречала на нормативен акт от по-висока степен и като резултат приложение отново ще намери по-високия по степен акт – в случая ГПК и общото правило на чл. 31, ал. 1 ГПК.

2.3. И този извод няма да се промени, без оглед на това дали ще приемем, че устройственият правилник на министерството на правосъдието (а и всеки устройствен правилник на държавен орган) представлява вътрешнослужебен акт, доколкото с него се уреждат структурата, функциите, организацията на дейността и числеността на персонала в отделните звена на министерство – тоест с него се създават права и задължения за органи и организации, подчинени на органа, издал акта по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, изключваща този род актове от приложението на АПК, или ще се съгласим, че става дума за подзаконов нормативен акт[2] по смисъла на чл. 6, т. 1 ЗНА и чл. 7, ал. 1 – а именно – правилник за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. И в двата случая нито ПМС, с което се осъществява промяна в устройствен правилник на министерство, нито самият устройствен правилник, удовлетворяват изискването отклонението от общите правила за процесуално представителство на държавата по чл. 31 ГПК да бъде реализирано чрез закон. При това предложеният текст на чл. 31а, съдържим в § 4 от ПЗР на проекта за ПМС, противоречи на акт от по-висока степен (арг. от чл. 15 ЗНА) и като такъв, дори и да стане част от действащото право, не би следвало да се прилага.

2.4. Има и нещо друго – доколкото Устройственият правилник на МП и измененията в него са осъществени чрез §4 от проекта за ПМС въз основа на законовата делегация на чл. 42 (4) ЗА, според която устройственият правилник на министерството се приема от Министерския съвет по предложение на съответния министър, то бидейки подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ и чл. 75, ал. 1 от АПК, същият следва да се основава на нормативните актове от по-висока степен. Това изискване в случая не е спазено, защото предложеното изменение в процесуалното представителство на държавата влиза в директно противоречие със закона и по-конкретно с чл. 31 ГПК, като предвижда изключение от законовата регламентация, което изключение обаче не удовлетворява изискванията на самия закон за законодателна техника, чрез която може да бъде осъществено. И това е така, защото с оглед на изричното изискване на чл. 31, ал.

[2] Като че в практиката на административните съдилища съществува известна несъгласуваност по този въпрос. Така, докато с Решение № 2064 ОТ 13.02.2019 г. по адм. д. № 3545/2018 г., V отд. на ВАС се приема, че и ПМС, с което се приема правилник за устройството на държавен орган, така и самият Устройствен правилник са подзаконови нормативни актове - чл. 6, чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, които съгласно чл. 37, ал. 1 с. з. се обнародват в Държавен вестник, то в Определение № 8354 от 29.09.2022 г. по адм. д. № 6840 / 2022 г. на Върховен административен съд, Определение № 6147 от 22.06.2022 г. по адм. д. № 4483 / 2022 г. на Върховен административен съд се застъпва по-скоро мнението, че същите нямат нормативна природа или поне не са нормосъдържащи.

1 ГПК се вижда, че въобще материята, свързана с представителството на държавата, включително по международни арбитражни дела, е извън подзаконовата нормотворческа компетентност на Министерски съвет, а още повече и извън негова преценка за целесъобразност. Впрочем и самите вносители на проекта вероятно са напълно наясно с възможната незаконосъобразност на предложената промяна, доколкото, както бе спомената, първите два опита за осъществяване на подобна промяна бяха направени първоначално през ПЗР на проекта за Закона за държавния бюджет, а по-късно и посредством самостоятелен проект за изменение на ГПК, а не чрез подзаконов нормативен акт, както е в настоящия случай.

2.5. Извън изложените опасения, че колизионното правило на чл. 15, ал. 3 ЗНА по-всяка вероятност би довело до неприложимост на лансираната промяна относно процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела, следва да се посочи, че предложението не е съобразено и с чл. 10 ЗНА. И това е разбираемо, доколкото няма как няма как обществени отношение от същата сфера, за които има вече издаден акт –ГПК, да се уреждат по нов начин с друг акт, при това такъв, който не е от същия ранг и по отношение на който е твърде спорно и дали е нормосъдържащ в същинския смисъл. В тази връзка в административната практика се среща виждането, според което актовете на МС по чл. 6, т. 1 ЗНА могат да бъдат окачествени като подзаконови нормативни актове но само условно, доколкото те са такива по предназначение, но не и по съдържание[3]. Тези актове обективират единствено волеизявлението на техния издател за приемане на съответния акт и едва ли могат да предвиждат и създават нови правомощия като тези по процесуално представителство на държавата в полза на орган, различен от определения такъв чрез закон, още повече когато подобно изключение от общите правила за представителство се допуска да бъде реализирано единствено чрез специално законово правило. Затова и считаме, че е налице сериозно съмнение в законосъобразността и устойчивостта на предвидената промяна, при която не в закон, а в устройствен правилник се прави промяна в представителството на държавата по международни арбитражни дела.

2.6. Изложените до тук разсъждения не се разколебават от съдържимите в Доклада на министъра на финансите, а така и в оценката за частичното въздействие на предложения проект за ПМС произволни съждения, според които: "*Гражданският процесуален кодекс урежда производството по граждански дела пред българските съдилища, респ. чл. 31 от кодекса, съгласно който държавата се представлява от министъра на финансите, се отнася за*

[3] На това се обръща внимание в Решение № 1274 от 28.01.2013 г. по адм. д. № 2552/2012 на Върховния административен съд, Решение № 9028 от 22.06.2012 г. по адм. д. № 1951/2012 на Върховния административен съд

производствата пред националните държавни съдебни органи. Представителството на държавата по международни арбитражни дела попада извън обхвата на кодекса и е уредено в Устройствения правилник на Министерството на финансите като функция на звено от администрацията на министерството, подобно на процесуалното представителство и правната защита на държавата пред съдебните институции на ЕС и пред Европейския съд по правата на човека - осъществявано съответно от звена от администрациите на Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието въз основа на устройствените им правилници“.

2.6.1. На първо място, отникъде не следва, че съществуващата в ГПК уредба на процесуалното представителство на държавата въвежда каквато и да било диференциация относно вида на спора, органа, пред който същият е инициирал или дали производството се осъществява пред национална или международна юрисдикция. Нормата на чл. 31 ГПК урежда по общ начин въпроса от кого се осъществява процесуалното представителство на държавата, без да има отношение към категорията дела и техния статус. При това положение нито от съдържанието, нито от систематичното място на правилото не може да бъде обоснован изводът, че разпоредбата се отнася до представителство на държавата в контекста на вътрешни граждански дела пред българския държавен съд.

2.6.2. Подобно стеснително тълкуване на една обща норма не е съответно нито на духа, нито на целта на закона. Да не говорим, че изрично самото общо правило на чл. 31 ГПК допуска отклонения, стига същите да са предвидени със закон. Следователно, там където няма изрично законово предвиждане, съдържимо в специално законово правило относно представителството на държавата (какъвто е случаят, впрочем, с международните арбитражни дела), би следвало изводът да е точно обратният – а именно приложение за тези изрично неуредени специални хипотези ще намери общото правило на чл. 31, ал. 1 ГПК, поради липсата на специално правило. Това се обяснява с потенциала на общото правило, именно поради неговия общ характер, да уреди изрично неуредените специални хипотези. Затова и едва ли е удържимо да се твърди, че доколкото арбитражните дела не се развиват по същество пред държавен съд, то и отношенията по повод представителството на държавата по тях не би следвало да е предмет на уреждане в ГПК, тъй като същото не засяга съдопроизводствени действия, извършвани от и пред държавния съд.

2.6.3. Впрочем, превратността на едно тълкуване, при което приложното поле на правилото на чл. 31 ГПК се ограничава до хипотезите на представителство на държавата пред националните държавни съдилища, може да бъде видяна и в неудържимостта на резултатите, до които същото води. Излиза,

че общата и първична регламентация на обществени отношения от определен тип, дадена със закон има ограничено действие, в това число и териториално *(макар и изрично предвиждане подобно например на това, което се съдържа в чл. 1 ЗМТА, сочещ , че този закон се прилага за международния търговски арбитраж, основан на арбитражно споразумение, когато мястото на арбитража е на територията на Република България, липсва)* и обхваща единствено процесуалното представителство пред държавните съдилища, докато с вторичен нормативен акт, чието съдържание по правило не би следвало да може да излиза от рамката на закона, биват уредени обществени отношения от същия вид, при това по различен начин и то само за случаите, в които съответното производство се развива пред международни правораздавателни юрисдикции.

2.6.4. Има и нещо друго – общото възлагане на процесуалното представителство на държавата в полза на министъра на финансите както по вътрешни дела, така и по международни такива, всъщност почива на едно общо основание - на един общ белег, а именно значителният материален интерес по тези дела, а така и последиците от изхода на тези дела за държавния бюджет. Затова и където е налице един и същ проблем, едва ли има място за различни законодателни разрешения до какъвто неудържим резултат би ни навел разбирането, че правилото на чл. 31 ГПК уреждало единствено представителството на държавата пред държавни съдилища.

3. При създаването на предложения проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози са нарушени правилата на чл. 26, ал. 1 ЗНА и чл. 28, ал. 2 ЗНА.

Визираните в чл. 26, ал. 1 и в чл. 28, ал. 1, 2 и 3 от ЗНА правила са съществени, тъй като те са гаранция за спазването на визираните в чл. 26, ал. 1 от ЗНА принципи на изработването и на приемането на проект на нормативен акт - обоснованост, откритост, стабилност и съгласуваност, с оглед на редакцията на разпоредбата към 2011 г. Затова и тяхното нарушаване представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правили при изготвяне на проект за нормативен акт, какъвто е и настоящият случай. Оттук и в конкретния случай нарушаването на тези правила е повлияло съществено на съдържанието на акта, т.е. на правата и интересите на правните субекти.

3.1. В проекта не е посочен проблем, към чието разрешаване да е насочена предложената промяна на процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела.

В представения проект на мотиви към проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози не са съобразени принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, установени в чл. 26 от ЗНА. Правните норми, които са гаранция за спазването на основни принципи при изработването и приемането на нормативните административни актове, а с оглед на това и на субективни права и на законни интереси на правните субекти, безспорно са съществени сами по себе си. Принципът на обоснованост се гарантира от изискването за мотивиране на проекта на нормативен акт, от изискванията за съдържанието на мотивите и от изискването обсъждането на проекта да не се извършва без наличието на мотиви. Принципът на откритост се гарантира от изискванията за публикуване на проекта на акта и на неговите мотиви. Принципът на съгласуваност се гарантира от изискването за публикуване на проекта и на мотивите и от осигуряването на заинтересованите лица на възможност да изразят становища и предложения. Принципът на стабилност се гарантира от изискванията към съдържанието на мотивите и възможността на заинтересованите лица да изразят становища и предложения. Визираните принципи от своя страна са установени с цел гарантиране на правата и законните интереси на правните субекти и гарантиране упражняването от компетентния орган на предоставената му от държавата нормативна властническа компетентност по целесъобразен и законосъобразен начин. В случая тяхното нарушаване ясно личи от пълната липса на мотивираност на направеното предложение за изменение на процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела.

3.1.1. На първо място, нито в доклада на министъра на финансите, нито в оценката за частично въздействие по чл. 20 ЗНА е посочен конкретен проблем, който предлаганата нормативна промяна цели да разреши. Единствено в декларативен стил се изтъква, че е налице необходимост от осъществяване на дейностите, свързани със защитата на българската държава по международни арбитражни дела, от Министерството на правосъдието. За да се превърне обаче непостигането на определена промяна в неудовлетворена нормативна необходимост, следва самата промяна да е разпознаваема като необходима и значима. А за да бъде извършена подобна преценка относно значимостта и нуждата от законодателна промяна, са необходими конкретни мотиви, свързани включително с дефицитите на сега съществуващата нормативна уредба. От мотивите към предложения проект за ПМС е невъзможно да бъде извършена подобна преценка, доколкото мотиви почти липсват. В случая не са изложени съображения и аргументи, подкрепени с доказателства, в чия полза ще е тази промяна в представителството на държавата. Не е показана обоснована

необходимост и рационална причина от създаването на такава нормативна уредба

3.1.2. На следващо място, за да се направи обоснована преценка дали се налага промяна в исторически закрепеното правило на чл. 31, ал. 1 от ГПК, следва да се анализират и, от една страна - категориите дела, по които министърът на финансите осъществява процесуалното представителство на държавата, а от друга страна - да се съобразят правомощията, с които министърът на финансите разполага, като централен едноличен орган на изпълнителната власт и осъществяващ общото ръководство и контрол в сферата на публичните финанси. Нищо подобно обаче не присъства нито в доклада на министъра на финансите, нито в оценката за частично въздействие по чл. 20 ЗНА. В посочените документи се изтъква единствено, че самото неприемане на проекта за ПМС би изключило възможността за оптимизиране на процесите на държавно управление в контекста на целта за разширяване на обхвата на процесуалното представителство на държавата, провеждано от министъра на правосъдието. По какъв начин обаче преминаването на процесуалното представителство от едно административно звено в случая към друго ще допринесе към подобно оптимизиране процесите на държавно управление остава загадка.

3.1.3. Също така в мотивите към доклада на министъра на финансите към Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози липсва каквато и да е конкретика относно необходимостта от оптимизация на процеса по процесуалното представителство на държавата, респективно за причините за предлаганите законодателни изменения – дали това е броят на водените дела срещу държавата, неблагоприятният изход от тях или са породени от други обстоятелства, свързани с процеса на осъществяване на процесуалното представителство. Предвид това, общо формулираната цел, посочена в мотивите и в оценката на въздействието, а именно „оптимизиране на процесите на държавно управление и концентрация на еднородни функции в един орган“, не се базира на конкретни ясно дефинирани проблеми, съществуващи понастоящем при осъществяване на процесуалното представителство на държавата. Оттук и като си дадем сметка, че представената оценка на въздействие не определя проблема, който следва да бъде решен, не установява цели, които да бъдат постигнати, се налага изводът, че тя не отговаря на изискванията за обхвата и съдържанието ѝ, определени в чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието.

3.1.4. На следващо място, в мотивите и оценката на въздействието не се идентифицират слабости в осъществяването на процесуалното представителство

на държавата по действащата уредба, както и конкретни мерки, които се предвижда да бъдат предприети, във връзка с поставената цел за по-оптимално организиране на представителството на държавата чрез включване на дейността във функциите на Министерството на правосъдието. Това вероятно може да се отдаде на обстоятелството, че по неоспорими данни Дирекция „Съдебна защита“ в Министерството на финансите изключително успешно организира и участва в представителството на държавата по международни арбитражни дела. Преобладаващата част от делата са арбитражи по международни инвестиционни спорове. Участието на дирекция „Съдебна защита“ във връзка със защитата на държавата по тези дела включва събиране и анализ на доказателства, организиране и участие в подготовката на свидетели, участие в обсъждането и определянето на стратегията по делата и определяне на структурата на писмените защити, участие в откритите заседания по делата, както и цялостното организиране и координиране на защитата на държавата. Към настоящия момент всички международни арбитражни дела, по които дирекция „Съдебна защита“ е организирала и участвала в осъществяваното процесуално представителство, са завършили успешно за държавата и са спечелени[4]. Затова и смятам, че не са налице причини, които да налагат изоставяне на исторически утвърдилото се нормативно разрешение, според което държавата се представлява от министъра на финансите, освен ако в закон е предвидено друго.

4. При създаването на предложения проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози неоправдано бива нарушена една историческа традиция относно представителството на държавата.

4.1. Принципното правило на чл. 31, ал. 1 от ГПК, че държавата се представлява от министъра на финансите, освен ако в закон е предвидено друго, е исторически закрепено. От Освобождението на България през 1878 г. до настоящия момент процесуален представител на българската държава винаги е бил министърът на финансите. Нещо повече, съгласно чл. 19, ал. 1 ГПК (в редакцията му до 1997 г.) по дела, отнасящи се до основни средства на държавното предприятие, наред с него като страна може да участва и Министерството на финансите. Когато пък в делото участва държавно учреждение, то независимо от предмета на иска за делото се уведомява Министерството на финансите, за да вземе участие в него, ако счете това за необходимо (чл. 19, ал. 2 ГПК). И макар в действащия вариант на ГПК правилото на чл. 31, ал. 1 ГПК да не предвижда изрично подобни контролни

[4] Справка за международните арбитражни дела и делата пред чуждестранни юрисдикции, страна по които е била България, а така и за изходът по тях може да бъде видян, е достъпна на https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/ikonomika/2023/06/20/4497984_bez_motivi_asen_vasilev_pak_iska_mejdunarodnite/,

функции на министъра на финансите, то се подразбира, че отчасти осъществяването на подобен контрол, заедно с обстоятелството, че присъдените срещу държавата суми се заплащат от държавния бюджет, и съвсем естествено Министерството на финансите е най-заинтересованото ведомство по отношение защитата на публичните финансови интереси, са част от мотивите на законодателя при избора му именно министърът на финансите да е процесуалният представител на държавата.

4.2. Освен това, на практика, доколкото държавата се конституира като ответник в производства с различен предмет, сред които и неизпълнение на договорни задължения от страна на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет, министърът на финансите не само осъществява процесуално представителство на държавата в съдебния/арбитражен процес, но на практика осъществява контрол върху законосъобразното разходване на средства от държавния бюджет. Оттук и предложеното изменение освен, че нарушава неоправдано една историческа приемственост на съществуващата нормативна уредба, но също така и влиза в колизия с правомощията на министъра на финансите в областта на публични финанси.

4.3. На последно място и съществуващата регламентация на въпроса за процесуалното представителство на държавата в различни национални юрисдикции не е в полза ефективността и правилността на предложената промяна. Едва в две държави – Испания и Латвия министърът на правосъдието представлява държавата в съдебните производства. Всъщност в преобладаващия брой случаи държавата се представлява от самостоятелни и независими служби.

4.4. Отвъд вече изложението съображения срещу предложената промяна на процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела следва да се спомене и че не е известно дали Министерство на правосъдието ще може да обезпечи кадрово и финансово реализацията на тази нормативна промяна.

В тази връзка не следва да се забравя и че във финансовото министерство има изграден капацитет за извършване на тази дейност, а при прехвърлянето ѝ към правосъдното министерство ще е нужен период на напасване - докато се изгради капацитет и култура за по-икономическо мислене в новото административно звено, рискът е държавата да изгуби някое от делата, по които е страна. Да не говорим и че подобна промяна в процесуалното представителство може да доведе и до забавяне на вече висящите производства и до пропускане на преклузивни срокове за внасяне на дължими такси, доколкото няма как предварително в бюджета на Министерството на правосъдието подобни разходи да бъдат планирани. Същевременно забавянето на подобни плащания ще доведе до сериозни неблагоприятни последици за българската държава.

4.5. Отделно от това подобна нормативна промяна и преминаване на процесуалното представителство от МФ към МП без каквито и да е причини, които да я налагат, неминуемо ще предизвика някои процедурни трудности във връзка с вече висящите международни арбитражни дела – може да се наложи повтаряне на някои процесуални действия, включително отмяна на хода по същество с цел обезпечаване на възможността на министъра на правосъдието като процесуален представител да взема участие в устните състезания. Подобно забавяне обаче може да има също негативен ефект върху държавния бюджет.

ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: