

СДРУЖАВАНЕТО – ПО-ДОБРАТА ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ЗАЩИТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ПРАВА

доц. д-р Боян Т. Георгиев
Бургаски свободен университет

ASSOCIATION - A BETTER OPPORTUNITY TO PROTECT PUBLIC RIGHTS

Boyan T. Georgiev
Doctor of administrative justice and administrative procedure
Burgas Free University

Резюме: Наистина гражданското общество у нас е тежка абстракция, исторически и идеологически обременена. В литературата намираме безкрайна поредица от различни мнения по обхвата и функциите на гражданското общество, по отношението му с държавата. Културата на сдружаването е научно и обществено разисквана тема, особено в контекста на съизмерването ни с Европа. Правото на сдружаване е основно право, отнасяно в групата на политическите права и свободи, на стопанските права и на личните права. Това право съчетава либералната идея за свобода на индивида с колективистичната идея за обединяване усилията на повече хора за постигане на определени цели; упражняването на правото на сдружаване е израз на свободна воля. Администрацията е могъща властна машина, срещу която личността, стояща в по-малко организирани форми на социалния живот, е винаги относително безсилна. Изход от това неравенство, от тази зависимост на гражданите от администрацията може и опитва да предложи съвременното европейско законодателство, поетапно рецепирано у нас след присъединяването ни към Европейския съюз. Основният кодифициращ нормативен акт в тази посока е Административнопроцесуалният кодекс.

Ключови думи: гражданското общество; култура на сдружаване; право на сдружаване; администрация; европейско законодателство; административно-процесуален кодекс.

Abstract: Indeed, the civil society in our country is a heavy abstraction, historically and ideologically burdened. In the literature we find an endless series of different opinions on the scope and functions of civil society, on its relations with the state. The culture of association is a scientifically and socially debated topic, especially in the context of our comparison with Europe. The right of association is a fundamental right in the group of political rights and freedoms, commercial rights and personal rights. This right combines the liberal idea of individual freedom with the collectivist idea of uniting the efforts of more people to achieve certain goals; the exercise of the right of association is an expression of free will. The administration is a powerful power machine, against which the individual, standing in less organized forms of social life, is always relatively powerless. A way out of this inequality, from this dependence of the citizens on the administration, can and does try to offer the modern European legislation, gradually received in our country after our

accession to the European Union. The main codifying normative act in this direction is the Administrative Procedure Code.

Key words: *civil society; culture of association; right of association; administration; European legislation; the Code of Administrative Procedure*

Проблемите на сдружаването у нас не бива да се разтварят единствено и основно в темата за гражданското общество, макар че да се игнорира теорията не е възможно. Наистина гражданското общество у нас е тежка абстракция, исторически и идеологически обременена. Общи въпроси и аспекти на гражданското общество се разглеждат в термините и с методите на социологията и управленските дисциплини, на ученията за морала и културата, на теорията на държавата и правото и ред други дисциплини. „Гражданското общество” е конституционно понятие, позиционирано заедно с „правова държава” – и двете понятия са дадени в модалностите на съвремие и на бъдещето, на желателното, целевото и дължимото.

В литературата намираме безкрайна поредица от различни мнения по обхвата и функциите на гражданското общество, по отношенията му с държавата. Спори се даже дали гражданското общество е състояние или сегмент на социума, фаза в развитието или част от формацията (не всяка, става въпрос обикновено за либералния капитализъм). Определя се като какво не е (което не го очертава само по себе си и функционално) – съвкупност от отношения извън обсега на държавата, извън политиката (партиите и пряката борба за власт) и извън бизнеса (правенето на пари като непосредствена цел). В тази рамка, на т.н. „трети сектор”, гражданското общество разгръща необозрим спектър от цели и дейности, идеално - социално и морално - мотивирани. Положителна според нас тенденция е гражданското общество да се разглежда в конкретизиран спрямо културно-историческия контекст емпирично-социологически план – в дадената страна или регион, например в англо-саксонската или европейската континентална култура, в страните от бившия Източен блок, на Балканите, в Скандинавските страни, в Южна Америка и пр. В случая подразбираме интереса към българската културна специфика на гражданското общество.

За да се открие реалното място, заемано от обществените организации в управлението на държавата и общините, е необходим анализ на участието на тези организации във вземането на решения и в контрола за тяхното изпълнение, в законотворческия механизъм и в защитата на гражданите пред съда. От съществено значение също е да се подходи критично към външни определящи фактори като нормативна рамка, обществена и институционална среда, финансиране, поведение на съдебната система.

Предварително може да се твърди, че извършващата се реформа в съдебната система заобикаля темата за обществените организации или я поставя про форма. Малко са теоретиците, за които е интересна и важна. Съдебната система не е настроена да проследява, оценява и подпомага решаването на проблемите на сдружаването – няма професионален дебат и общо споделено професионално разбиране, няма статистика.

Културата на сдружаването е научно и обществено разисквана тема, особено в контекста на съизмерването ни с Европа. Твърди се, че една от чертите на различността на българина от западния, европейския индивид е неговата по-ниска нагласа за сдружаване. Поставят се въпроси като защо ние не умеем да се сдружаваме, защо нашите сдружения са толкова нетрайни, защо нашите общи дела са толкова противоречиви. Класически пример за силна национална традиция в сдружаването са САЩ. Преобладава мнението, че сдружаването при американците не е израз само на колективистична нагласа, а на рационално мислене и прагматизъм - събирането на повече съмишленици, създаването на организация увеличава изгледите за успех.

Необходимостта от сдружаване, кооперирането в първичните му форми е екзистенциално детерминирано, вградено в човешката психика и морал преди да стане рационално осъзната целесъобразност и много преди да стане право. Културната антропология се занимава с кооперирането като биосоциален феномен и условие за оцеляването в колектив.

Във времената на Просвещението идеята за сдружаване се сблъсква с индивидуалистичния дух на либералния капитализъм (за разлика от социалните учения и социалистическите утопии, чийто поглед е към човека като член на обществото и през призмата на общество). Неговият патриарх Джон Лок счита, че индивидуалните права са фундаментални и в този смисъл дори обединяването на хората в името на някакво по-висше благо не трябва да води до ограничаване на личните права (основните за Лок са живот, свобода и собственост). Той пише: „Единственият път, чрез който някой се отказва от своята естествена свобода и налага на себе си юздите на гражданското общество, това е съгласието с другите хора за обединение в общност, за да могат благополучно, удобно и мирно да живеят съвместно, ползвайки се свободно от своята собственост и намирайки се в по-голяма безопасност от някой, който не е член на обществото“.¹

Правото на сдружаване е основно право, отнасяно в групата на политическите права и свободи, на стопанските права и на личните права. Това право съчетава либералната идея за свобода на индивида с колективистичната идея за обединяване усилията на повече хора за постигане на определени цели; упражняването на правото на сдружаване е израз на свободна воля.

Сдружаването е сърцевина на социалния живот, има обективни детерминанти и заедно с това е субективен феномен, назоваван психологическа нагласа, установка; културата на сдружаване сумира двете страни. Културата на сдружаването е система от ценности, норми и правила, прилагани от индивидите при формиране на общности за реализация на цели, които самостоятелно те не могат да постигнат. Волята да работиш за общо благо, без да получаваш изгода, не означава да търсиш непременно колективно действие. На индивидуално равнище културата на индивида за сдружаване е в пряка зависимост от равнището на неговата психо-емоционална готовност и е подтиквана или задържана от конкретната социална среда. В биосоциалния ген на личността са кодирани импулси (подтици): за научаване, за придобиване, за защита, установяване на връзки и за локализация. Изследванията показват, че подтиктът „правене на връзки“ съществува при всички индивиди и има различни проявления съобразно специфичната предметна дейност, към която е насочен. Склонността (готовността) за сдружаване се влияе от степента на хомогенност на културната среда – споделянето на еднакви ценности и правила на поведение в различните социални общности и в подкрепа на желанието на индивидите и групите за сдружаване. Функционирането на българското общество е белязано от доминация на „силните връзки“ – на личностно-мрежовите структури.

Сдружаването като израз на колективен разум изисква способност за организация, а самата способност за самоорганизация се разглежда като проекция на автономията на гражданите и на гражданското общество, като алтернатива на държавно-институционалното начало, на централизма и йерархичността. Начинът на организиране зависи от характера на целите и дейността, за които е създадена организацията. Организираността е източник на действена сила. Гражданското сдружение е форма на организираност, базирана върху доброволност и свобода на избора. Но да се сдружиш, значи да приемеш заедно с целта и правилата на организацията, да приемеш колективния устав, да спазваш дисциплина, да се ограничиш доброволно.

¹ Антология мировой политической мысли. М., 1997, т. I, с. 361.

Важно е да се отбележи, че съвременни изследвания за културата на сдружаването на българите, доколкото съществуват, са правени предимно не за граждански тип организации, а с оглед на стопанския корпоративизъм и на управлението на човешките ресурси. Идеалистичната и колективистичната природа на обществените цели и на гражданското поведение изискват съответното диференциране на подхода при ползването на констатациите и изводите, направени в трудове от подобен род.²

Счита се, че един от значимите проблеми на съвременното българско общество е недостигът на колективизъм, разбран като способност да се идентифицираш с целите на една общност и, ако това се налага, да отстъпиш от личните си интереси в името на тези цели. Прието е да се мисли, че гражданските сдружения са плод на колективистични разбираня, тъй като колективистичните вярвания и възгледи по правило благоприятстват социалното свързване, сдружаването, етоса на дълга към общността.

Това разбиране е опростено, макар да е относително вярно. Нагласите към колективизъм и индивидуализъм не са взаимно изключващи се, нито са непременно в антагонизъм. Взаимодействието между хората (интерактивността), социалната ангажираност и гражданската активност не са равнозначни, нито даже непременно еднопосочни с колективизма. Развитието на човечеството върви от преобладаващо колективистични към прогресиращо индивидуалистични форми на живот. Във формирането на личността индивидуализацията е интернализиране на социални взаимодействия и се развива паралелно със социализацията, вграждането на индивида в обществото. Съществуват достатъчно примери за ярки индивидуалности, които изповядват колективистични идеологии; и обратно. И колективистичните, и индивидуалистичните възгледи и нагласи имат степени, морална насоченост и социална полезност в зависимост от обществените обстоятелства и от сферите на проявление.

Парадигмата индивидуализъм – колективизъм има социалнофилософски и историсофски аспект, както и характер на обяснителен принцип в знанието за морала и поведението. Отправно е разбирането на социалното като съотносимост на индивидуално и колективно начало; преодоляването на елементарното им противопоставяне, както и на елементарното отъждествяване на колективно и социално, индивидуалистично и асоциално. Доминирането на индивидуалното или колективното, тяхното специфично съполагане – включително и по отношение на собствеността и гражданствеността, е един от показателите за цивилизационна идентичност; служи на разделението либерален индивидуалистичен Запад - авторитарен съборен Изток. Както се знае, моделът на гражданското общество и мисленето за него като специфично съотношение на индивидуализъм и колективизъм са западен феномен.

В теориите за социалния и за националния характер редовно присъства аналитично разглеждане на опозицията колективизъм – индивидуализъм; нагласите към сдружаване, както посочихме, са производни от тази опозиция. В. Проданов разглежда типовете социална свързаност като част от националната характерност. Щом една форма на социална взаимовръзка между хората съществува продължително, тя кристализира в определени форми на колективизъм и индивидуализъм. Българският колективизъм е израснал върху вековна патерналистична традиция като семейно-родов, конформистки и непродуктивен, несвързан с развити способности за самоорганизация; солидарността няма граждански излаз, затворена е в родовата общност.³

² Вж. Йордан Коев, Българската култура на сдружаване, Наука и икономика, ИУ Варна, 2006; Марин Паунов, Ценностите на българите, София, Стопанство, 2009.

³ Проданов В. Форми на социална взаимовръзка и типове колективизъм и индивидуализъм - <http://old-philosophy.issk-bas.org>.

Проданов се спира на класическия либерален индивидуализъм – този на Томас Хобс, на Джон Лок и на Джордж Мил. Това са сходни в корена си, но и относително различни отправни концепции, различаващи се по представи за природата на човека, за съвместимостта на частния и общия интерес. Докато Хобсовият (неблагоденмерният) тип индивидуализъм е на индивидуално-атоми, преследващи изцяло своя личен интерес и неспособни да го съчетават с общия, Локовският (благоденмерният) е кооперативен – при него индивидът също преследва свои цели, но е способен да ги съчетава с целите на останалите, при което да се извлече и частна, и публична полза. Българинът е индивидуалист от Хобсовия тип, той е пасивен егоист и не приема, че другият може да бъде повече от него; води се от максимата на шопа: „Я не сакам я да съм добре, я сакам Вуте да е зле”. Обратно, идеята на либералния индивидуализъм е, че човекът е *selfmademan*, „сам прави себе си”, активно променя действителността като се опира на протестантската етика и икономическата рационалност, на единството между равенство и неравенство в свободата – равни сме по достойнство и права, но неравни по способности и постижения – и трябва да го приемем.

Обществото ни продължава да консумира някои от деформиращите последствия на колективизма: например паразитирането върху равенството, загубването на личната отговорност в колективното решение, бягството от тежката и сурова самотност на моралния избор (екзистенциалната философия, Киркегор и Сартр). Всъщност науката не знае какви по-дълбоки дири е отпечатал тоталитаризмът в гена на българина. Имаме потребност от обективен прочит на миналото, от рационална приемственост в името на здравето и градежа на социума (в такова посока работи Институтът по история на близкото минало, ръководен от Ивайло Знеполски). В сянката на тоталитаризма някои се питат дали гражданското общество не е нещо въображаемо, неавтентично, безпочвено⁴.

Класикът на българската социология И. Хаджийски, изследвал обществените и битовите нрави от Възраждането до 40-те години на миналото столетие, отделя внимание на индивидуализма на българите. Според него индивидуализмът се родее с егоизма; старата задругарска нравственост в България се запазва ограничено в семейството, рода, съседските отношения, еснафския кръг, към равните по обществено положение. Разсъждавайки за индивидуализма от възрожденската епоха, авторът отбелязва, че по-имотният българин с пораснало самочувствие – собственикът, занаятчията, търговецът – поема в свои ръце „народните” работи. Което ще рече, че при наличието на всеобщо споделян национален идеал индивидуализмът на българина може да придобие обществено продуктивна и високо морална перспектива – това е едно от основанията Хаджийски да проповядва оптимистична теория на българския народ.

Както вече посочихме, за да има граждански сдружения, трябва да има разпространена нагласа към сдружаване, групов интерес, съзнание за общност и за значимост на колективното начало. Една от предпоставките за гражданско участие е социалният капитал, разбран като способност за създаване и поддържане на устойчиви сдружения в общността и тяхно функционално достойние – ресурс, почиващ върху принадлежност към група. В по-широк план социалният капитал е обществено благо, което изразява споделеност на интегриращи обществото норми – солидарност, доверие и ангажираност към решаването на обществени проблеми. Идеята за социалния капитал добива популярност и във връзка с постмодерните схващания за глобализацията, за развитието на местните общности и местното самоуправление, градските квартали и добросъседските отношения, в които комуникацията е лице в лице.

⁴ Б. Попиванов, Що е гражданско общество и има ли то почва у нас?, в. Култура, бр. 18 (2320), 23 април 2004 г.

Социалният капитал не само „експлоатира“, но и „произвежда“ чувство за общност и мрежи от отношения, които улесняват постигането на обществено значими цели. Той е качество, което възниква при преобладаващо доверие в обществото или в част от него към даден субект, лице, институция, корпорация. Той не е възможен без общи споделени ценности и правила, в общества на анемия, каквото – по мнението на немалко учени – е съвременното българско общество. В България има остра нужда от развитие на социалния капитал, от заздравяване на връзките между хората, от намиране на съмишленици, от обединение, сътрудничество и действие заедно за постигане на общи цели.

Обратната страна на социалния капитал е мрежата от връзки, които в нарушение на принципи и правила, на публичен интерес и легитимни интереси обслужват частни домогвания и апетити; връзки с най-различен произход: роднински, землячески, партийни, по бизнес и т.н. Българското общество е малко по мащаб и не е надраснало традицията, според Т. Ракаджийска „...наследеният общностен бит го структурират в няколко мащабни социални мрежи, поради което функционирането му е белязано от лични мотиви, роднинство, вражди, корупция”.⁵ Основен недъг е клиентелизмът, определян е като система от взаимоотношения типична за страните с неразвито гражданско общество и неизградена правова държава, при която активисти и подкрепящите партията граждани получават облаги срещу засвидетелстване на лична преданост към определен политик или партия. Това са неофициални властови отношения, базирани на размяната на услуги между индивиди или групи. Клиентелизмът – в приемането на закони, в назначенията, в държавните поръчки – нанася сериозен материален и морален ущърб на обществото.

Защо държавата неохотно се отваря към третия сектор? Защото сработва инстинктът за самосъхранение на управляващите, на службите и администрацията, защото държавата иска да държи монопола върху властта, истината и общото благо, а гражданските структури „се привиждат на държавния разум като потенциално вредни от гледна точка на подмяната на общия интерес с частен.”

В. Проданов разглежда в критичен план състоянието на третия сектор и перспективата на гражданското общество в условията на глобализацията и постмодерността, когато функционират глобални центрове на власт и влияние, част от които е мрежата от донори и международни неправителствени организации; когато транснационалните корпорации и големите западни държави разполагат с ресурси, легални и други възможности да изземват властта на национални правителства и да ограничават национални суверенитети; когато правата на човека и демокрацията са всеобщо обявени за мантра в политиката и правния ред, но същевременно бездната на разделението между богатите и бедните расте.⁶

Подчертавайки, че гражданското общество е възможно само в правните рамки на държавата, авторът отбелязва, че натискът за отслабване на държавата по същество става предпоставка за отслабване и на гражданското общество, защото силното гражданско общество изисква и силна държава, която да гарантира както гражданските, така и политическите, социално-икономическите и културните права на гражданите. Стига и по-далече – отбелязва несъществуваща опасност от прекомерно разрастване

⁵ Ракаджийска Т. Кризата на социалния капитал в България, в Икономика и общество: глобални и регионални предизвикателства пред България, Сборник материали от научна конференция, С. Изд. Комплекс – УНСС, 2014, с. 251 – 260.

⁶ Проданов В. Гражданското общество и глобалният капитализъм, С., Христо Ботев, 2003; <https://www.academia.edu/37507142>.

на третия сектор за сметка на държавата. Оценката за властовия потенциал на гражданското общество е реалистична: неправителствените организации могат да въздействат върху общественото мнение, да имат морален авторитет, но те не притежават изпълнителна власт да налагат своите решения и поради това си остават по-слаби от националната държава и нейните поделения, които имат в своя арсенал различни принудителни инструменти.

Студията „Теория за гражданското общество” на Н. Неновски е единственият в българската научна литература текст на теоретик на правото по разглежданата тема. Авторът дава широка, включваща икономическите субекти и връзки, дефиниция на гражданското общество с оглед правната уредба на обществените отношения и държавата в духа на Хегел; разглежда теорията на гражданското общество във връзка с концепцията за правовата държава и за правата на личността; поставя схващането за гражданското общество в морално-ценностен контекст, застъпвайки социологическия подход в правото; проблематизира дихотомията държава – гражданско общество съобразно съвременните либерални представи. Неновски очертава теоретични подстъпи към някои нови аспекти на темата, свързани с а) идейния и социалния плюрализъм, б) публичността, диалога и търсенето на консенсус, в) пренареджането на ценностите в развитите култури.

Н. Неновски дефинира гражданското общество така: „Определен тип човешка общност, чиито характерни черти (или елементи) са свободните граждани, свободната частна собственост с нейните субекти, пазарът, социален и идеен плюрализъм, оптимално дозирана намеса (респ. ненамеса) на държавата в неговата сфера (на пазара), различни медии, зачитани и гарантирани „правила на играта” (юридически и неюридически).”

Гражданско общество е общество на частни субекти, отношенията между които са правно уредено. Частните субекти са граждани в юридическия смисъл, т.е. равни субекти на правото, ползват се от юридическа свобода, свързват се помежду си на основата на договаряне. Автономните граждани, на основата на (абстрактния, теоретически конструиран) обществен договор, са учредили държавата, за да провежда и пази общите и частните им интереси.

Интересен ракурс към гражданското общество като антипод на бюрократичното предлага Е. Къндева. Критиката на бюрокрацията в стила на научната есеистика е съчетана с дълбоко познание на проблемите на административната реформа и на административното правосъдие. В статията „Бюрокрацията и правата на личността: защита на правата на гражданите – необходим елемент на административната реформа”⁷ са представени по блестящ начин манталитетът на бюрокрацията, цялата мнимост и реалност на бюрократичната власт. Като продължение на идеята, че властта и държавата при определени обстоятелства създават ненормални човешки взаимоотношения се извежда оригинална мисловна конструкция на паралел между света на бюкрата и света на гражданина. Показано е разминаването в техните ценностни системи и модели на поведение:

„Бюрокрацията е абсолютно различен начин на организиране на социалния живот, който в бюрокрацията е различен от този в гражданското общество. Добър пример е да онагледим разликите в понятията на разбиране и неразбиране на 5-те основни насоки на диференциация: 1) Социално: Погрешно: „Бюрократите се занимават с хора”. Вярно: „Бюрократите се занимават със случаи”. 2) Културно: Погрешно: „Бюрократите се интересуват от същите неща, от които и отделната личност: справедли-

⁷ В сб. Гражданското общество и правата на личността, С., ИППИ, 1997.

ност, свобода, насилие, болест, смърт, победа, поражение, любов, омраза.” Вярно: „Бюрократите се интересуват от контрол и процедури”. 3) Психологическо: Погрешно: „Бюрократите са хора като нас”. Вярно: „Бюрократите са нов тип личност, бездушни и безсърдечни”. 4) Езиково: Погрешно: „Общуването с бюрократи е възможно, ние говорим на един и същи език”. Вярно: „Бюрократите предпочитат едностранно да определят, нареждат и информират, отколкото да общуват и взаимодействат, те създават техен собствен невинаги достъпен за останалите език”. 5) Политическо: Погрешно: „Обществото ръководи и контролира държавните бюрократични институции”. Вярно: „Държавните административни институции контролират и управляват обществото”.

Администрацията притежава повече реална власт от стоящите над нея ръководни субекти, тя определя правилата, назовава и квалифицира. Използвайки служебни клишетата, администраторите не само преименуват реалните явления в живота, но и ги поставят в установени модели, като по този начин ги предопределят до известна степен (точно разсъждение за властта на дискурса). Инерционно администрацията продължава да се държи авторитарно спрямо гражданите и социалните партньори. Доминиращата държавна и държавно-управленска бюрокрация налага култура и поведение на зависимост, апатия, секретност и корупция.

Администрацията е могъща властна машина, срещу която личността, стояща в по-малко организирани форми на социалния живот, е винаги относително безсилна (алтернатива са гражданските организации). Администрацията подвежда към схемата, не е в състояние да признае различието и изключителността, не решава противоречието индивидуална ситуация – общо нормиран казус. Досегът на гражданина до администрацията много често е изпадане в зависимост – формално свободен, гражданинът е ограничаван. Администрацията е бюрокрация, във висока степен формализирана организация – по структура, процедури и взаимовръзки. Като такава има свойството да се възпроизвежда – да се самосъхранява и да самонараства.

В заключението на Къндева се прави извода, че все пак гражданското общество не трябва да се разглежда само в позиция на противопоставяне на държавата и на нещо абсолютно различно от нея, че е налице необходимост от промяна в баланса между държавата и гражданското общество, което на практика означава и по-ефективен контрол върху администрацията, граждански и съдебен.

Изход от това неравенство, от тази зависимост на гражданите от администрацията може и опитва да предложи съвременното европейско законодателство, поетапно реципирано у нас лед присъединяването ни към Европейския съюз. Основният кодифициращ нормативен акт в тази посока е Административнопроцесуалният кодекс. Административнопроцесуалният кодекс предвижда широко участие на организациите в различните производства, както пред администрацията, така и в съдебните административни дела. Ролята на организациите може да се определи като водеща спрямо участието на гражданите. Причината е в предмета на административния процес – публичните обществени отношения. Те ще бъдат защитени по най-добрия начина ако правният интерес се реализира именно чрез организациите на гражданите. По тази причина в Административнопроцесуалния кодекс бе направен опит да се формулира определение за обществена организация. Целта е да се стимулира стремежът на гражданите към сдружаване, с цел защита на публичния им интерес.

В правовата държава личният интерес по правило трябва да се подчини на обществения. С развитието на обществените отношения и преминаването от планова икономика към световно стопанство гражданите започват да излизат от рамките на своите съсловни или по интереси общества и да образуват сдружения за подпомагане и защита интересите на обществото в по-широк аспект – в областта на здравеопазва-

нето, науката, културата, изкуството, благотворителността. Самата държавна власт предоставя за разрешаване някои от своите задачи на неправителствени организации, намалявайки по този начин част от тежестта на управлението. Гражданското общество създава юридически правоспособни обединения, които чрез обособяването си като самостоятелни юридически лица стават носители на права и задължения с възможност за широко поле на дейност, някои от които се ползват и с икономически преференции. Такива са юридически лица с нестопанска цел, образувани под формата на сдружения и фондации правно регулирани от общия ЗЮЛНЦ; всички политически партии и движения; ЮЛ с нестопанска цел, извършващи дейност, присъща на изповедание или осъществяваща религиозна или религиозно-просветна дейност; синдикални организации и всички други нестопански организации, изключени от обсега на ЗЮЛНЦ, като например сдруженията по ЗУЕС, по Закона за горите, по Закона за сдруженията за напояване, по ЗОП.

Терминът организации на гражданите придобива легалност в административното право и процес при действието на Закона за административното производство и бе възпроизведен в АПК с оглед достъпност и приемственост. При организациите правоспособността и дееспособността възникват едновременно, от момента на учредяването им съгласно приложимия закон. Според § 1, т. 2 от ДР на АПК, организациите са юридическите лица или организационно обособените въз основа на закона сдружения на юридически или физически лица. За да участва в административния процес, нужно е сдружението да може да притежава субективни права и правни задължения, защото именно такива се осъществяват и защитават в процеса. Подобни сдружения по действащото ни право могат да бъдат например гражданско дружество по ЗЗД, осигурителна каса по КСО, адвокатско дружество по ЗА, консорциум по ТЗ, Нотариалната камара, Българският лекарски съюз. Организации – участници в административния процес могат да бъдат и сдружения на физически и юридически лица, без самите те да са юридически лица. АПК признава възможността сдружения, които са непersonифицирани, да бъдат носители на административни права и задължения.

Административнопроцесуалният кодекс е така устроен, че на практика дава възможност за широко участие на сдруженията на гражданите за защита на публичните им права. Според чл. 15, ал. 1 страна в административния процес може да бъде всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения, като дори могат да сключват административни договори по чл. 19а - административният договор е писмено съглашение между административен орган и граждани или организации.

В производствата по издаване на административни актове организациите на гражданите са равностоен участник. Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по искане и на организации (чл. 24, ал. 1). За започване на производството се уведомяват известните заинтересовани организации (чл. 26, ал. 1). С подаването на искането за започване или за участие в производството или с получаване на уведомлението по чл. 26 заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани организации стават страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Административният орган проверява предпоставките за допустимостта на искането за участие и на заинтересованите организации като следи за процесуалната им правоспособност и наличието на правен интерес на заявителя, привлечените и встъпилите организации (чл. 27). Искането за отвод се отправя за да се защитят особено важни интереси и на заинтересовани организации (чл. 33, ал. 2). Административен акт се издава, след като се обсъдят обясненията и възраженията на

заинтересованите граждани и организации (чл. 35). При и по повод всяко производство всяка страна може да иска чрез административния орган от неучастващи в производството организации да представят заверени от тях копия от намиращи се в тези организации собствени или чужди документи, имащи значение за случая. Неучастваща организация, която неоснователно не представят искания документ, отговарят пред страната за причинените вреди (чл. 41, ал. 2, чл. 71, чл. 114, ал. 5). Всички организации, у които се намират материали, необходими за експертизата, осигуряват достъп на вещото лице до тях съобразно нивото на достъп до класифицирана информация, което то притежава (чл. 49, ал. 4).

В производството по издаване на ОАА заинтересованите лица могат да участват и чрез организации по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на АПК, за които са достатъчни две основни предпоставки – да са организации на заинтересованите лица, което предполага да имат членска маса (за които членството в тях е свързано с упражняването на определена професия или дейност) и в закон или устав на организацията да е предвидено, че те представляват своите членове в защита на техните права и интереси. По тези критерии административният орган трябва да преценява на кои организации на заинтересованите следва да изпрати проект на бъдещия ОАА, и кои организации да покани на свои заседания, за участие в консултативни органи или на обществено обсъждане. Разбира се ОАА трябва да е с предмет на дейност, покриващ се с този на съответните организации и засегнатите общи права и законни интереси на членуващите в тях лица.

В своята цялост правилата за издаване на ОАА имат за основна цел да бъде чути и разгледана позицията на максимално широк кръг от потенциалните адресати на тези актове, преди да бъдат приети. Един от инициаторите за започване на производство за издаване на ОАА са организациите на гражданите. Член 18, ал. 2 от АПК предвижда и организациите да представляват гражданите в производствата пред администрацията. Тази възможност се проявява особено силно при издаването на ОАА, поради което чл. 67 съдържа специална разпоредба, с цел поощряване на този тип представителство, предвид големия брой адресати и с оглед процесуална икономия. Специфичното и допълнителното е възможността инициатива за издаване на ОАА да имат и организациите, които заинтересованите лица са създали, за защита на своите интереси.

В практиката на съдилищата също се приема, че неперсонифицирани организации могат да бъдат участници в административни процедури – макар и дружеството да не притежава правосубектност като юридическо лице, то е организационно обособено въз основа на закон и представлява организация по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на АПК.⁸ В редица съдебни актове на ВАС се признава правото на юридическите лица с нестопанска цел да бъдат страна в административните производства относно околната среда, без да се посочва и обсъжда дали ли е било в конкретните случаи тяхното вписване в Централния регистър при Министерството на правосъдието.⁹ Тази своя позиция съдебната практика обяснява с прякото прилагане на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (в сила за Република България от 16.03.2004 г.) и Регламент (ЕО) № 1367/2006 г. на Европейския парламент.

⁸ Вж. Еленков А. и колект., Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, С., 2013, с. 155 и многобройната практика, посочена там.

⁹ Пак там, с. 158.

Според чл. 75, ал. 1 от АПК нормативните административни актове (НАА) са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. И тук поради неопределения, абстрактен брой адресати спецификите в производството по издаване на нормативни административни актове се наблюдават по отношение на възможностите за участие на заинтересованите граждани и техните организации. При тълкуването на чл. 18, ал. 1 от ЗНА, може да се направи извод, че производството по издаване на НАА може да започне и по предложение на граждани и техните организации, без обаче това да задължава овластените административен орган да издаде НАА. На подобно мнение е и преобладаващата част от административно-правната доктрина.¹⁰ ЗНА уточнява, че за нуждите на нормотворческата дейност тези организации следва да са персонифицирани като юридически лица.

Както обсъждането в обществото, така и институционалното съгласуване, осигуряват стабилност и обоснованост на нормативния акт, подпомагайки компетентния орган да вземе най-доброто решение по отношение на регулираните от него обществени отношения. Ето защо считаме, че участието на организациите на заинтересованите граждани следва да се разшири чрез нормативни промени. Правото на инициатива да се приеме НАА може да се предвиди в законова норма, регламентираща субектите, които имат възможност да започват това производство, подобно на чл. 87, ал. 1 К и чл. 24, ал. 1 АПК. И тук представителните организации следва да бъдат един от основните субекти наравно с административните органи. Също така следва да се помисли дали да не се въведе задължителното участие на организациите в производствата по издаване на общи и нормативни административни актове. По този начин гражданите ще бъдат по-добре запознати както с движението на самите процедури, така и с издадените актове – техните цели и очаквани резултати.

Използвана литература:

1. Антология мировой политической мысли. М., 1997, т. I;
2. Димитров Д. Административен процес, С., 2002;
3. Еленков А. и колект., Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, С., 2013;
4. Коев Й. Българската култура на сдружаване, Наука и икономика, ИУ Варна, 2006;
5. Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., 2011;
6. Къндева Е. *Бюрокрацията и правата на личността: защита на правата на гражданите – необходим елемент на административната реформа*, сб. Гражданското общество и правата на личността, С., ИППИ, 1997;
7. Лазаров К., Ив. Тодоров, Административен процес, С., 2009;
8. Паунов М. Ценностите на българите, София, Стопанство, 2009;
9. Попиванов Б. *Що е гражданско общество и има ли то почва у нас?*, в. Култура, бр. 18 (2320), 23 април 2004 г;
10. Проданов В. Гражданското общество и глобалният капитализъм, С., Христо Ботев, 2003;
11. Ракаджийска Т. *Кризата на социалния капитал в България*, в Икономика и общество: глобални и регионални предизвикателства пред България, Сборник материали от научна конференция, С. Изд. Комплекс – УНСС, 2014, с. 251 – 260.

¹⁰ Вж. Димитров Д. Административен процес, С., 2002; Лазаров К., Ив. Тодоров, Административен процес, С., 2009; Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., 2011.