

ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И ПРЕДВИДИМОСТ В КОНТРОЛНАТА ДЕЙНОСТ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

Живко Атанасов Желев

Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“

CONSISTENCY AND PREDICTABILITY IN THE CONTROL ACTIVITY OF THE ADMINISTRATION

Zhivko Atanasov Zhelev

Abstract: *One of the principles of administrative law is the principle of consistency and predictability and as such, it is fundamental in the exercise of the control function of public administration, in conditions of administrative discretion. Timely and accurate delineation of this independence, by introducing clear and fair criteria, strict definition of official powers and obligations of control bodies, the implementation of adequate and strict internal control are prerequisites for preventing corruption by and against the administration.*

Keywords: *principles of administrative law, consistency, predictability, public administration, administrative discretion, corruption*

Съвременното общество е силно повлияно от глобализацията и промените, които настъпват в публичните отношения. Администрацията на съвременната държава е задължена да актуализира своята дейност в хармония с тези промени, за да може ефективно да изпълнява своята роля по управление на обществения живот.

Взаимодействието на гражданите с администрацията са първият и основен контакт на обществото с правителството на държавата. Последователността и предвидимостта отдавна са изведени като едни от стълбовете на „добро управление“. Определенето им като едни от основните принципи на административното право, наред с принципа на правовата държава засвидетелства тежестта и значимостта им в управлението, част от което е административната дейност.

Ако направим един паралел между дейността на администрацията и дейността на една компания през призмата на основните принципи на административното право – последователност и предвидимост, бихме могли да извлечем изводи съществени за процеса на държавното управление и стремежът на съвремието към неговата ефективност.

И така, 60-те години на миналия век, глобалните организации – с големината на малките държави – обещават на служителите си не само икономическа сигурност, но и лична удовлетвореност и уважение от страна на колегите, служителите и общността в замяна на извършването на шепа ясно очертани дейности. Лидерите на глобални организации са се фокусирали върху увеличаване на предсказуемостта за своите подчинени и по този начин за организацията като цяло. Такава е и теорията на Фредерик У. Тейлър от началото на века за научният мениджмънт, според която работата на мениджъра е била да установи ясни стандарти за изпълнение. По-късни други теоретици учат

мениджърите да развият силна, ясно дефинирана корпоративна култура и да включат служителите във вземането на управленски решения. В обобщение, предсказуемостта изгражда доверието, което позволява на хората да синхронизират своите действия по взаимно продуктивни начини.

В разглеждания аспект на предвидимостта, но в дейността на администрацията, по същият начин стимулира доверието на гражданите към институциите. Сигурни, че тяхното поведение може да бъде и ще бъде определяно по един и същ начин, без значение на отделният служител и без значение на времето, провокира очаквано поведение по стремеж за спазване на установените правила.

Какво се случва с предвидимостта в една силно конкурентна, бързо променяща се глобална икономика? Унищожават се. Практиките, които лидерите възприемат, за да направят своите организации по-конкурентоспособни, пренебрегват човешката нужда от предвидимост. Това води след себе си до силна демотивираност у хората, обърканост и недоволство. Нещо повече, загубата на този принцип влече след себе си процеси на дестабилизация на обществото и отношенията в него.

Съвременното административно право дава възможност за лична преценка и субективизъм в прилагане на правомощията от отделните служители, обличайки я в одеждите на оперативната самостоятелност. Никъде идеята за предвидимостта не е по-застрашена от института на административната дискреция. Лесно бихме търсили обяснение на липсата на предвидимост в дейността на администрацията, като резултат от случайностите на непредсказуемия свят, така както се дефинира необходимостта от оперативната самостоятелност.

Принципите на административното[1] право отразяват основните характеристики на изпълнителната власт. В рамките и в съответствие на конституционните принципи, те конкретизират правилата за управление на обществения живот.

Принципите са признание за значението на изведените ценности за държавата и обществото. Те са необходими по-скоро да ни предпазят от злоупотребата с правото. И така принципите в правото са установени правила за дейност, процедура или правно положение, истина или твърдение, толкова ясно, че не може да бъде оборено. Така например един от основните принципи е принципът на правовата държава. Механизмът за защита на гражданите от порочните административни актове би следвало да бъде достъпен и ефективен, без да се изискват особени умения и средства за противопоставяне на беззаконието. Подобна възможност обаче е илюзорна. Именно поради този факт е обърнато особено внимание на правомощията на администрацията спрямо гражданите. Границите на тези правомощия следва и са обект на непрестанен контрол.

Закона за администрацията[2] урежда структурата на администрацията и извежда принципите – законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност, като основни на които тя да се осъществява дейността си в услуга на обществото и в съответствие на Конституцията и другите нормативни актове.

Оперативната самостоятелност следва да бъде разглеждана с особен поглед в административното право. Двата основни принципа ръководещи демократичното управление са прозрачност и отчетност. Следователно действията на административните органи също следва да бъде разглеждана през призмата на върховенството на закона като цяло и основните права гарантирани от Конституцията.

Самата възможност за преценка/субективизъм се предоставя от самата законодателна власт с приетите норми, за постигане на определен резултат.

Въпросът за оперативната самостоятелност, разглеждан през призмата на двата основни принципа – последователност и предвидимост е основен за тази тема. Към административната преценка трябва да се отправи критичен поглед, защото опорочаване на целите и подчинявайки я на личната изгода може да доведе до произволно и необосновано използване на тази възможност, което пък от своя страна да доведе до неспазване на основните принципи на административното право и държавност.

Контролът на административната самостоятелност е от особена важност. Преценката може да бъде разглеждана в аспекта на случаи, в които обхвата на преценката не се ограничава от определени правни понятия, при които на административния орган е позволено да избере решение, наред с друго еднакво „справедливо“ такова.

Правната природа на оперативната самостоятелност се проявява и при издаване на индивидуалните административни актове. В своята дейност административните служители се позовават на закона и всяко тяхно действие следва да се отъждествява с него. В едни случаи обаче правната норма е императивна спрямо поведението на административния орган в конкретната законова хипотеза, но другаде само очертава принципите на изпълнителната дейност, като по този начин чертае правна рамка, в която на административния орган е дадена възможност на свободно усмотрение и възможност за преценка спрямо конкретния случай. Винаги обаче в предвидената законна рамки. Тази самостоятелна оценка и правото му на избор се свежда между различни, но юридически равностойни, варианти, посочени от закона, т. е. избор между няколко еднакво законосъобразни решения, които могат да се явят в различна степен целесъобразни т.е. макар в хипотезата на оперативната самостоятелност административният орган следва да избере онова решение, което в конкретния случай се явява най-ефективно от гледна точка на държавния и обществения интерес. Точно този аспект на оперативната самостоятелност следва детайлно да бъде подложен на анализ. Ефективността, от тази гледна точка, би следвало да бъде онзи критерии, който отделния административен орган да преследва. Степента на постигнатите резултати спрямо заложените цели, следва да бъде поставена под критичното наблюдение и контрол на висшестоящите над изпълнителните звена в йерархията на административната структура. Ефективността е пряко свързана с целесъобразността на действията. Този анализ дава отговор дали действията на администрацията са онези, които в най-пълна степен спомагат за постигане на определените цели. В случая тези цели следва да бъдат укрепване на държавността, стабилизиране на правовия ред и обществените отношения, както между самите обекти на контрол, а така също и отношенията между изпълнителната власт и контролираните лица. Съвсем друг, страничен въпрос е въпроса за ефикасността на тези действия, т. е. отношението между вложените сили и средства с постигнатите резултати.

Освен принципа на правовата държава, целесъобразността е друг основен принцип в административното право и може би с най-голямо значение за гражданите [3]. Оценка на ефективността на дейността на администрацията се разглежда съобразно постигнатата целесъобразност. Според М. Славова целесъобразността се реализира в рамките на дискреционната власт, когато администрацията може да съобрази своето решение с особеностите на конкретния случай. Но тази власт носи риск от злоупотреба.

Принципите на правовата държава са основната характеристика на нашата Конституция. В теорията се изразяват мнение на противопоставяне на всякаква форма на административна преценка и самостоятелност при вземане на решения. Разглежда се като противопоставяне на тази оперативна самостоятелност като отрицание на върховенството на закона. Същевременно голяма част от съвременното юридическо мислене обаче позволява известна и както виждаме в определени области особено освобод-

дена и неконтролирана проява на административната преценка. Вярно, че правната доктрина обявява административната самостоятелност за произволна, ясна и законово обоснована. Но когато тази субективна преценка се използва произволно, то тя става дискриминационна, противоправна, водеща до неетично и корупционно поведение. Няма съмнение, че такъв вид административна преценка подлежи на оспорване в съда, но това средство не е твърде ефективно. Имайки предвид скоростта при която се разглеждат тези спорове, непознаването на закона, както и често срещаната противоречива съдебна практика, донякъде обяснява защо такъв административен произвол води след себе си корупционни престъпления. Няма да е крайно ако кажем, че именно такъв вид административна свобода за преценка и субективизъм са в основата на корупцията. Затова е необходимо дори още на етап създаване, разглеждане и гласуване на закони да се поставят подходящи, проверими и лесно контролируеми ограничения за такъв вид административна самостоятелност.

Безспорно обвързаността на оперативната самостоятелност в контролната дейност на административния орган с изискването за постигане на най-целесъобразното решение, е от особена важност за контрола на този вид дадена власт.

Административно-процесуалният кодекс налага принципа на съразмерност – „Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.“ В чл.6, ал. 4 се предвижда че „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“. Детайлното разглеждане на темата за държавния и обществен интерес е от изключителна важност, не само от гледна точка на единия от принципите за прилагане на административната самостоятелност, но и от страна на поведението на държавните служители – неговата законосъобразност и етичност. У нас разбирането на „обществен“ и „държавен“ интерес е твърде конфликтно, поради което често се избягва да бъде коментирано. Става дума не за различно дефиниране на „обществения интерес“, а за разбирането на обществения интерес в конкретната обстановка на различни условия и на различни сфери и отрасли на управление. Това е разпределяне на правомощията и разпределяне на отговорността, съобразено със спецификата на дадения ресурс и ниво, където „общественият интерес“ трябва да бъде формулиран, опазен и да се прилага като стандарт и критерий. „Общественият интерес“ не се определя от обществото, а от държавата. Липсата на предвидимост [4] за правните субекти, като един принципите, закрепени в чл. 13 от АПК, може да се дължи на неяснотата в закона, а непоследователността, като втория принцип, залегнал пак там – в различния стандарт при тълкуване на правната норма по различен начин, спрямо няколко правни субекта. Така освен тези два принципа ще се наруши принципа на съразмерност, описан по-горе.

В правната теория и законодателството на много държави /например Германия, Унгария/ защитата на обществения интерес е основно задължение на държавата. Съществува трайна традиция в разбирането, че държавата е естественият и единствен обективен гарант на обществения интерес в един свят на индивиди и организации, всеки от които преследва свои собствени интереси [5].

Приетия с ПМС № 126 от 11.06.2004 г. Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация дефинира като цел стремежа да се повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба. Абсолютно недвусмислено чл. 2 разпорежда че дейността на служителите се осъществява при спазване принципите на законност, лоялност, честност, безпристрастност, политическа неутралност, отговорност и отчетност. Служителят следва да

изпълнява служебните си задължения при строго спазване на законодателството в Република България, като съдейства за провеждането на държавна политика, основаваща се на принципите на правовата държава. Още в началото на този кодекс виждаме отново, че държавният служител е задължен да взема решения, водещи до елиминиране на произвола.

Защо дискреционните правомощия на администрацията, лишени от своята характеристика на последователни и предвидими действия, при упражняване на контрол, съдържат потенциала за корупция?

Въпросът за дискреционните правомощия е обект на научни изследвания на представители на различни клонове на юридическите науки. В специалната литература дискреционните правомощия се дефинират като „законови правомощия, позволяващи на длъжностното лице да действа по своя преценка в рамките на правомощията, определени от закона”. В този аспект дискреционните правомощия са от решаващо значение както за самата юридическа дейност, така и за нейните крайни резултати. Динамиката и различните тенденции на правната дейност зависят от тяхното изпълнение. Способността за свободно вземане на решения, за действие по собствена преценка е основната характеристика на субекта на правна дейност, която има функционално значение.

Принципът на правовата държава е общ. Това означава, че тя не е предназначена за конкретен случай или обстоятелство, а за един или друг вид случаи и обстоятелства. На теория това се нарича „дискреционна власт“ (или административна преценка). Принципите на последователност и предвидимост в административното право не могат да се противопоставят на възможността за злоупотреба с тази власт, единствено по причина на съществуването си. Правните норми, които дават на длъжностните лица необосновани дискреционни правомощия, съставляват основната част от корупционния закон. Невъзможността да се дефинират границите на субективната преценка, конкретните правила и норми, лишават обществото от очакване на едно и също поведение от органите на държавно управление. Предвидимостта, като гарант за прозрачността на дейността на администрацията е поставена в ситуация на изначална неприложимост. Ако преувеличените изисквания на закона пряко допринасят за навлизането на корумпирани отношения, то дискреционните правомощия създават благоприятна среда за корупционния ефект на преувеличените искания. С други думи, разликата между тези фактори, причиняващи корупцията, е, че преувеличените изисквания на закона сами по себе си причиняват корупция, а дискреционните правомощия са корупционен фактор само когато се състоят във възможността да се избере между прилагане на преувеличени изисквания на закона и отказ от използването им. По този начин, като се дава възможност за избор между санкции с различна степен на тежест при липса на ясни критерии за налагане на конкретна санкция, върховенството на закона позволява на нарушителя да заплати на правоприлагащия орган по-малко сериозна санкция и правоприлагащият орган да изнудва нарушителя с възможност за налагане на по-тежко наказание. Субектът на правоприлагащата дейност винаги има право да избира от поне две решения (едното винаги е по-благоприятно от другото за обекта на контрол) в съответствие с нормите на закона или друг нормативен акт. Тази възможност грубо нарушава принципа на предвидимост и последователност. Тази възможност може лесно да бъде използвана от недобросъвестни и неетично служители, за користни цели.

В случай, че прекомерните изисквания са съчетани с възможността за преценка, много по-трудно е да се открие корупцията, тъй като законното решение се „купува“, т.е. решение, което може да бъде взето от честен служител. В случаите, когато преуве-

личените изисквания трябва да се наложат безусловно и законът ясно установява случаите, в които това трябва да се случи, подкупът се заплаща за извършване на благоприятни действия от страна на длъжностното лице. По този начин различни фактори на корупция причиняват различни видове корупция. Както и при преувеличените изисквания на закона като корупционен фактор, дискреционните правомощия могат да бъдат обусловени от противоречието на нормите както в закона, така и в нормите на различните актове. В този случай сблъсъкът води до липсата на ясни критерии за избор на коя от противоречивите норми да се спазват.

Установяването и публикуването на правилата по упражняване на дискреция би стабилизирало управлението на обществените отношения и би гарантирало в значителна степен законните очаквания на правните субекти [6]. Именно само такава конкретизиране най-пълно и точно ще издигне принципите на последователност и предвидимост. Ясната рамка ще изведе на преден план тяхната същност, смисъла и силата на вменените функции на гарант за прозрачно, справедливо и безпристрастно управление.

Литература:

1. Славова, М., „Принципи на административното право“, 2000г. изд. Сиби.
2. Закона за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г.
3. Славова, М., „Принципи на административното право“ 2000, изд. Сиби.
4. Славова, М. „Дискрецията: право или задължение“, „Право и права“ Унв. Изд. „Св. Климент Охридски“, 2016.
5. Къндева, Е., „Понятието „Интерес“ в административното право, Юридически сборник – 2011, ЦЮН.
6. Славова, М. „Дискрецията: право или задължение“, „Право и права“, Унв. Издание „Св. Климент Охридски“, 2016.