

THE CONTROL OVER THE STATE ADMINISTRATION – GUARANTEE FOR EXPEDIENT AND LAWFUL ACTIVITY OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES

Abstract: The control takes an important role in the implementation of the management. This applies with even greater force when it comes to the activity of the state governance, implemented by the executive bodies. In this sphere, the control is not only a guarantee of compliance with the set goals but also a guarantee of lawful and expedient state government. This article discusses the different types and forms of control that the administration is subjected to. It presents the main types of control with a short description. The analyses show that the variety of forms of control allows the observance of the citizens' rights and the taking of lawful and expedient decisions by the state administration.

Author information:

Silviya Saltirova-Radkova

Chief Assistant PhD in Department of Social Work at
"Konstantin Preslavski" – University of Shumen

✉ s.radkova@shu.bg

🌐 Bulgaria

Keywords:

Control, administration, administrative control, judicial review, control of the ombudsman, public control, individual control.

Контролът заема важно място при осъществяване на управленската дейност. Това важи с още по-голя сила за дейността по държавно управление, чието осъществяване е предоставено на административните органи. В тази сфера контролът е не само гаранция за спазване на заложените цели, но и гаранция за законосъобразно и целесъобразно държавно управление.

Актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт подлежат на различни видове контрол – съдебен, административен, обществен, индивидуален чрез предложения и сигнали. При повечето видове контрол не се наблюдава особена специфика според това дали органите действат като деконцентрирани, или децентрализирани.

В настоящата статия ще бъдат разгледани основните форми на контрол върху актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт, познати в теорията на административното право. Основната цел на изследването е да се потвърди тезата, че са предвидени достатъчно средства и форми за контрол върху дейността на изпълнителните органи, чрез които да се гарантира не само законосъобразността, но и правилността на техните действия.

Понятието „контрол“ в административното право

Контролът е неизменна част от управленския процес. Той е способ за гарантиране на законосъобразността и правилността на актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт, поради което Д. Димитров го нарича „контролно-гаранционен способ за правост“ [1].

Контролът, осъществяван върху актовете и действията на органите на изпълнителната власт, може да бъде разделен на различни видове, като класификацията му зависи от избрания критерий.

С оглед юридическата същност на контрола, той бива

- юридически и
- неюридически.

Според целта, която преследва, контролът се дели на:

- контрол за законосъобразност и
- контрол за правилност.

С оглед времето на извършване, контролът може да бъде:

- предварителен;
- текущ и
- последващ.

Според субекта, който осъществява контрола, той може да бъде:

- административен;
- съдебен;
- контрол на омбудсмана;
- граждански (обществен);
- индивидуален.

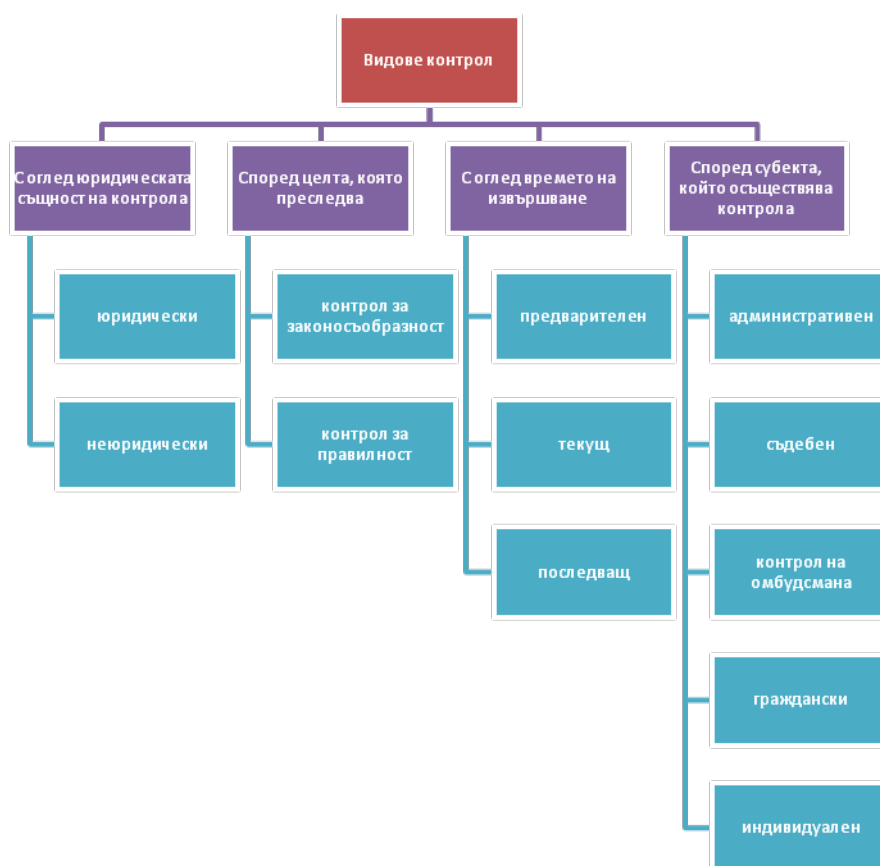


Figure 1. Видове контрол

Д. Димитров разграничава видовете контрол и според това дали той се осъществява вътре в държавната администрация, или е изграден извън нея [1, p. 464].

Административен контрол

Всеки контрол, осъществяван вътре в държавната администрация, с изключение на контрола на особените юрисдикции, е административен контрол. Той е неразделна част от административната дейност на органите на изпълнителната власт. Чрез него се осигурява законосъобразност и правилност в дейността на държавната администрация.

Следва да се прави разграничение между административният контрол въобще и административният контрол, осъществяван вътре в администрацията. В административния контрол, разбран в по-широкия смисъл на думата, се включва не само административният контрол вътре в администрацията, но и контролът на административните органи върху граждани и организации. Административният контрол вътре в администрацията се заключава в контрол на административни органи върху работата и дейността на други административни органи. В настоящата статия ще бъде разгледан административният контрол вътре в администрацията, т.е. контролът осъществяван от административни органи върху други административни органи. Въпросите, свързани с административния контрол, имат тясна връзка с проблемите за взаимоотношенията между органите на изпълнителната власт.

Административният контрол е „*проява на държавно управление, но в контролна форма*” [1, р. 470]. Той е проявление на изпълнителната дейност на административните органи [2, р. 261]. Значението на административния контрол е да не се допуска издаване на административни актове и тяхното изпълнение в нарушение на законите, а също така и спазване на изискванията за правилност на административните актове и действия.

Характерно за административния контрол е, че той се разпростира върху всички актове и действия на административните органи. Освен това, административният контрол е контрол както за законосъобразност, така и за правилност, за целесъобразност. Естествено, не е изключена възможността някои от видовете административен контрол да бъде уреден от законодателството единствено като контрол за законосъобразност, който съгласно административноправната теория е прието да се обозначава като административен надзор.

В литературата се срещат различни класификации на видовете административен контрол.

В зависимост от това дали контролът се осъществява върху цялостната дейност на съответния административен орган, или само върху нейни отделни части, различаваме общ и специализиран контрол.

Друго деление на административния контрол е в зависимост от това дали контролиращият и контролираният орган попадат в една и съща административна структура, в едно и също ведомство, или са от различни ведомствени системи. В първия случай говорим за вътрешноведомствен контрол, а във втория – за външноведомствен.

Вътрешноведомственият контрол е контролът, който горестоящият административен орган упражнява върху долустоящите, подчинени нему административни органи. Той се основава на връзките на власт и подчинение в йерархично изградената административна

структура. Характерно за вътрешноведомствения контрол е, че горестоящият административен орган не се нуждае от изрично овластяване, за да осъществява този контрол. Той се включва в неговата компетентност като горестоящ орган спрямо контролираните органи и е част от ръководната дейност, която той осъществява.

Друга характерна особеност на вътрешноведомствения контрол е служебното начало. За да осъществява този вид контрол, горестоящият административен орган не се нуждае от изрично сезиране, т.е. той може да се осъществява по почин на самия контролиращ орган. Това не изключва възможността горестоящият административен орган да бъде сезиран от трета страна, за да упражни контролните си правомощия. Освен това, методите за въздействие при вътрешноведомствения контрол са богати по съдържание

По принцип вътрешноведомственият контрол е всеобхватен. Той се разпростира върху всички актове, действия и бездействия на контролирания обект, обхваща всички аспекти от дейността на контролирания орган. Това не изключва възможността вътре в административната структура да бъде създадена система за специализиран вътрешноведомствен контрол. Последният е контрол върху отделна част от дейността на администрацията, например финансов контрол. Той се осъществява от специално създадени за целта органи или звена, които са част от ведомствената система.

Външноведомственият контрол, от друга страна, е контрол, който се осъществява от административни органи, външни за административната организация, подложена на контрол. Основанието за извършване на външноведомствен контрол следва да бъде изрично предвидено в нормативен акт, т.е. за да извършва външноведомствен контрол, административният орган се нуждае от изрично овластяване.

Външноведомствен контрол могат да извършват само определени органи, които са създадени именно, за да извършват такъв контрол. Тяхната задача е основно да осъществяват контрол за законосъобразност на актовете и действията на контролираните административни органи. Това е причина в литературата външноведомственият контрол често да бъде определян като надзор.

Друго деление на административния контрол е основано на *„положението, което заемат контролните органи в системата на организацията и подчинението им, с оглед на обема на контролните правомощия”* [2, р. 262]. Според този критерий, административният контрол се разделя на:

- контрол, осъществяван от Министерски съвет;
- централистичен ведомствен (вътрешноведомствен, йерархически) контрол;
- специализиран контрол;
- контрол в системата на местното управление.

Д. Димитров разделя видовете административен контрол на:

- контрол на административни органи с обща компетентност по отношение на административни органи с обща компетентност от по-ниска степен;
- контрол на административни органи с обща компетентност по отношение на административни органи със специална компетентност;
- вътрешноведомствен контрол;
- специализиран външноведомствен контрол [1, р. 472].

Особено е положението на административните юрисдикции. Често те се наричат още и особени юрисдикции. Особеното при тях е, че функционално те принадлежат към правораздавателната система, т.е. техните функции са свързани с осъществяване на правораздавателен контрол върху дейността и актовете на администрацията. От друга страна, обаче, организационно те принадлежат към системата на административния апарат.

Особеностите, които ги отличават от съдебните органи и от другите административни органи, са посочени от Е. Къндева по следния начин:

- *„Те са специално създадени или специално означени органи. Законът специално посочва органът като административна юрисдикция.*
- *Административните юрисдикции имат точно определен предмет на дейност. Те могат да се произнасят само върху административни актове от дадена категория.*
- *Контролът, извършван от тях, е контрол само за законосъобразност така, както е и при съдебния контрол. Те не могат да преценяват правилността и целесъобразността на оспорваните пред тях актове.*

Административните юрисдикции отразяват професионалната административна специализация при разглеждане на административноправни спорове в специфична административноправна материя. С развитието на административното правосъдие и разширяването на обхвата на контрола, осъществяван от административните съдилища в Върховния административен съд, значението на административните юрисдикции у нас е ограничено” [3].

Съдебен контрол

Контролът, осъществяван извън държавната администрация се характеризира с обстоятелството, че субектът, осъществяващ контрола, не принадлежи към системата на държавната администрация, не принадлежи към системата на органите на изпълнителната власт. В част от случаите контролът е юридически, правен контрол (напр. прокурорският надзор, съдебният контрол), докато друга част от видовете контрол извън държавната администрация е т.нар. „обществен контрол” (напр. контролът, осъществяван от колектива граждани върху дейността на държавната администрация).

Контролът, осъществяван извън държавната администрация бива различни видове в зависимост от субекта:

- парламентарен контрол;

- контрол, осъществяван от органите на местно самоуправление върху местната администрация;
- съдебен контрол;
- прокурорски надзор;
- обществен контрол;
- индивидуален контрол на гражданите;
- контрол на омбудсмана.

Съдебният контрол върху актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт е изключително важен за гарантиране законността в дейността на държавната администрация. Съдебният контрол не е част от административната дейност, както е административният контрол, а е „*вид административно правораздаване*” [1, р. 542].

Като вид контролно-гаранционен способ за правовост на дейността на държавната администрация, съдебният контрол се характеризира с няколко отличителни черти.

На първо място, съдебният контрол е винаги и единствено контрол за законосъобразност на актовете и действията на изпълнителните органи. Този принцип е законово закрепен в разпоредбата на **чл. 145, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)**[4], съгласно който административните актове могат да се оспорват пред съда по отношение на тяхната законосъобразност. В случаите, когато административният орган е действал при условията на дискреция, съдът проверя само дали административният орган е разполагал с тази дискреция и дали е спазил изискването за законосъобразност на административните актове.

На следващо място, съдебният контрол е последващ. Той се извършва след като актът е вече издаден, след като нарушението е вече факт.

Съдебният контрол е контрол за законосъобразност, осъществяван от външни за държавната администрация органи – съдебните, поради което често в литературата той се нарича съдебен надзор. С реформата в съдебната система и приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г. бяха създадени специални административни съдилища, които да осъществяват съдебния контрол върху държавната администрация.

В българското административнопроцесуално право са известни два принципа, две правила за осъществяване на съдебен контрол, наричани клаузи. Това са т.нар. обща и специална клауза. Съдебният контрол, осъществяван по общата е клауза, е съдебен контрол по реда, предвиден в АПК, докато съдебният контрол по специалната клауза е съдебен контрол, предвиден в специалните закони. Следва да се има предвид, че специалната клауза има правно надмощие над общата клауза, т.е. ако в определени случаи законодателят предвижда специфичен ред за осъществяване на съдебен контрол по отношение на определени актове, то следва да се приложи именно той, а не общия ред по АПК.

В административноправната литература е широко разпространено делението на съдебния контрол на пряк съдебен контрол и косвен съдебен контрол. Основната форма е прекият съдебен контрол. Характерно за него е, че предмет на делото е законосъобразността на актовете, действията и бездействията на административните органи. При прекия съдебен контрол решението на съда „има непосредствен ефект върху съдбата на контролирания акт” [2, р. 289]. При косвения съдебен контрол, предметът на делото не е пряко свързан със законосъобразността на актове, действия или бездействия на административните органи. При него съдът, разглеждайки едно гражданско, наказателно или административно дело, трябва да се произнесе по законосъобразността на един административен акт, за да може да постанови правилно решение по основния предмет на спора. Това произнасяне за законосъобразността на административния акт е инцидентно и съдът няма възможност за пряко въздействие върху акта, в случай че се установи неговата незаконосъобразност.

Имайки предвид посочените по-горе специфики на прекия и косвения съдебен контрол, основателно в литературата се поставя под съмнение безусловността на това деление. Съдебният контрол, като вид контрол върху актовете, действията и бездействията на административните органи, е способ за осигуряване на законност в дейността на държавната администрация, поради което административните съдилища, сезирани с един административноправен спор, разполагат с възможност за пряко въздействие върху оспорения административен акт. Липсата на такава възможност при косвения съдебен контрол, поставя под съмнение възможността му за определянето му като вид съдебен правораздавателен контрол. При косвения съдебен контрол липсва основният елемент от контролното въздействие – прякото въздействие върху акта с присъщото наличие на сила на пресъдено нещо, без което няма правораздаване [1, pp. 547–549]. В случая съдебният контрол не е съдебен правораздавателен контрол, а съдебен неправораздавателен контрол. Правораздаването винаги е пряко. Няма косвено правораздаване.

Контрол на омбудсмана

През 2003 г. с приемането на **Закона за омбудсмана(ЗО)**[5] в Република България беше създадена институцията на омбудсмана. Той е независим държавен орган, който се избира от НС за срок от 5 години. Основната задача на тази институция е да защитава правата и свободите на гражданите, когато те са нарушени от действие или бездействие на държавни и общински органи и техните администрации.

Правомощията на омбудсмана са изброени в **чл. 19, ал. 1 от Закона за омбудсмана**[5], съгласно който омбудсманът:

- приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги;
- прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;

- отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;
- отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги;
- посреднички между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
- прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба;
- уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна;
- предоставя становища на Министерския съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до защитата на правата на човека;
- защитава правата на децата с предвидените в този закон средства;
- отправя предложения и препоръки до Министерския съвет и до Народното събрание за подписване и ратифициране на международни актове в областта на правата на човека;
- уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

Омбудсманът може да действа както при сезиране, така и по своя инициатива – когато установи, че не са създадени условия за защита на правата и свободите на гражданите.

Жалби и сигнали до омбудсмана може да подават всички физически лица. Законът не изисква специална форма за жалбата или сигнала. Те може да са писмени, устни, подадени лично или по поща. Законодателят е поставил само едно условие – те да съдържат определена информация, а именно:

- името и постоянни адрес на жалбоподателя;
- описание на нарушението, органа, администрацията или лицето срещу които се подава жалбата.

Анонимни жалби и сигнали не се разглеждат.

Обществен (граждански) контрол

Друг вид контрол, това е общественият контрол. Той дава възможност на гражданите да участват в управление.

Характерна особеност на обществения контрол е, че негов субект е обществеността като цяло. Следователно, субекти на обществения контрол могат да бъдат не само отделни физически лица, но и политически партии, средствата за масова информация и т.н.

Обект на обществения контрол е държавната администрация като цяло. Обект на обществен контрол, следователно може да бъде както кмета на една община, така и МС и министър-председателя.

Друга характерна особеност на обществения контрол е неговият предмет. Той може да включва не само юридическата дейност на администрацията, но така също и неюридическата, включително дейността, която е следствие от упражнена оперативна самостоятелност от административните органи.

Методите и формите на контрола са разнообразни и могат да включват изслушване на различни доклади и отчети за дейността на административните органи, извършване на проверки и други. Форма на обществен контрол също така е подаване на жалби, сигнали и предложения, свързани с извършени от държавната администрация нарушения.

Мерките за въздействие върху администрацията при обществения контрол могат да приемат различни форми. Такива могат да бъдат, например, стачките и протестите, отправяне на предложения, организирането на подписки

Характерно за мерките на въздействие на обществения контрол е, че те са *„повод и условие, за да се сезират компетентните държавни органи и реализират контролните им въздействия с по-голям правен ефект”* [1, р. 581].

Индивидуален контрол чрез предложения и сигнали

Индивидуалният контрол чрез предложения и сигнали е друга форма на контрол върху дейността на държавната администрация. С приемането на АПК, Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите беше отменен, като тази материя беше включена в разпоредбите на АПК, дял втори „Производства пред административни органи” беше създадена глава осма „Предложения и сигнали”.

Съгласно разпоредбите на АПК[4], предложение може да се прави за усъвършенстване на организацията и дейността на административните органи или на други органи, които осъществяват публичноправни функции, както и за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи. Сигнали, от друга страна, се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.

Предложения и сигнали могат да подават всички граждани или организации, включително омбудсмана. Допустими са всички възможни форми за подаване на предложения

и сигнали, като единственото условие е, те да не бъдат анонимни. Съгласно разпоредбите на АПК анонимни предложения и сигнали не се разглеждат.

В случай, че съответното предложение или сигнал е подадено до орган, в чиято компетентност не се включва посоченият в предложението или сигнала въпрос, то той е длъжен да го препрати до съответния компетентен орган в срок не по-късно от 7 дни от постъпването му.

При изясняване на посочените в предложенията и сигналите факти и обстоятелства, органите, до които те са адресирани, могат да използват всички незабранени от закона средства. След изясняване на обстоятелствата и след обсъждане на обясненията и възраженията на заинтересованите лица, административният орган постановява решение, като определя и мерки за неговото изпълнение.

В заключение следва да се отбележи, че системата за контрол върху актовете, действията и бездействията на държавната администрация показва изключително голямо разнообразие от форми и средства за контролно въздействие. Това гарантира в максимална степен спазването правата на гражданите, както и издаването на законосъобразни и целесъобразни административни актове.

References:

1. D. Dimitrov, *Administrativno pravo: Obshta chast*. Sofia: Ciela, 2006.
2. I. Dermendzhiev, D. Kostov, and D. Hrusanov, *Administrativno pravo na Republika Bulgariya. Obshta chast*. Sofia: Sibi, 2001.
3. E. Kundeva, *Publichna administratsiya*. Sofia, 2007.
4. *Administrative Procedure Code*. Promulgated: SG, issue 30 of 11 April 2006; Last amended: SG, issue 13 of 17 February 2017, 2006.
5. *Ombudsman Act*. Promulgated: SG, issue 48 of 23 May 2003; Last amended: SG, issue 15 of 15 February 2013, 2004.