

Глава IV

АДМИНИСТРАЦИЯ И ДЕФОРМАЦИИ

И. Христов

1. АДМИНИСТРАЦИЯТА

Разкриването на конкретните механизми, генериращи корупция винаги се свързва със законовата рамка и фактическата дейност и функции на държавната администрация. Често самото явление корупция се търси единствено в системата на държавния централен и местен апарат и във възможните деформации на неговите публични функции, произтичащи от това.

Безспорно, съществува пряка връзка между формите на корупционно взаимодействие и различните държавни дейности, но вярно е и това, че корупцията е значително по-широко явление, надхвърлящо рамките на публичния сектор и влияещо пряко или косвено върху системата на частния бизнес и върху структурите на нестопанския обществен сектор. Безспорно е, че корупцията представлява нелегитимно използване на публична власт за задоволяване на частен индивидуален, групов или корпоративен интерес. Ако се изходи от това определение, може да бъде направена и връзката между различни форми и проявления на корупцията и държавата в лицето на нейните централни и местни органи.

1.1. Понятие за администрация

Администрирането, разбираемо в буквалния му смисъл като управление на процеси и дейности, неизменно съпътства обществото във всички негови измерения и исторически епохи. Като функционално съдържание на модерната държава администрирането и администрацията, която го осъществява би следвало да отговарят на определени изисквания. Тези изисквания са продукт на обективните условия на модерността и в този смисъл разминаването с тях води по необходимост до противоречие и колизия между държавен апарат и обществени потребности.

1.1.1. Съвременната администрация

Модерната администрация, разбираема като идеален тип, представлява строго подредена и диференцирана йерархична система. Йерархичността е същностна характеристика на администрацията, като поне по определение, елементи на тази система следва да бъдат административните учреждения, ведомства и служби. Това са структурните единици, които се намират в отношение на субординация, координация и суперординация помежду си. Тези отношения, от своя страна, са производни от функциите, които осъществяват, а за да бъдат осъществявани тези функции, отделните структурни единици на администрацията са снабдени с определен кръг от правомощия, които в своята цялост изграждат компетентността на отделното административно звено. Функциите и компетентността на административните звена предопределят тяхната отраслова специализация, свързана с набирането, обработката и предаването по определени критерии на управленска информация към съответното звено в йерархията. Работата с информацията предполага последващо вземане на управленски решения, които подлежат на изпълнение надолу по административната пирамида или чрез координацията на усилията на административно равнопоставени звена.

1.1.2. Администраторът (бюрократът)

Осъществяването на дейностите, посочени по-горе, изисква наличието на особен тип подготвени специалисти - т.е. появява се фигурата на бюрократа, разбиран в позитивния смисъл на тази дума. Това лице следва да отговаря на множество изисквания, сред които най-важните са да е:

- компетентен, т.е. да разполага с минимално необходимия набор от специализирани знания, необходими за осъществяване на функцията му, следователно той трябва да притежава управленски *ценз*;

- да реализира кръга от правомощия, който представлява съдържанието на административната държавна служба, която му е поверена в рамките на административната йерархия. Това означава, че той заема един по начало юридически регламентиран управленски *статус*, който указва позицията и функциите му в тази йерархия. А това ще рече, че административният служител не може да нарушава статуса си, дотолкова, доколкото той осъществява една абстрактно регламентирана публична роля, натоварена с определени публични задачи, независимо дали е шеф на изпълнителната държавна власт или разнася пощата;

- да може да реализира *кариера*, т.е. при наличието на условия за това да заема последващи служби и с това да упражнява нов, обикновено по-широк кръг от правомощия;

- да носи *отговорност* по отношение реализацията на своите правомощия, т.е. той може да бъде санкциониран, респективно поощряван при позитивно изпълнение на компетенцията си. Това означава, че всички административни статуси, респективно служби подлежат на предварителна юридическа регламентация, която по определение, е нормативно-абстрактна, но се реализира винаги конкретно, по отношение на конкретно лице или кръг от лица, с конкретни действия, бездействия, санкции или поощрения;

- да получава възнаграждение за осъществяването на службата, която “заема”. Следователно много важен елемент от административния статус се явява *публичното позитивно възмездяване по легален ред*. Това възмездяване той получава именно поради това, че реализира правомощия, които не са негови лични, субективни, а са елемент от статуса в рамките на администрацията. Т.е. административната система е надличностна, интересубективна, нормативно-абстрактна, но с твърде осезаеми конкретни материални измерения;

- да е част от структура на административната йерархия е регламентирана с надличностни абстрактно нормативни предписания - *със закон* и неговите проявления на по-ниските административни нива - правилници, наредби, инструкции и т.н.

2. КОРУПЦИЯ И АДМИНИСТРАЦИЯ

Разбира се очертания по-горе идеален административен тип, именно затова е и идеален - т.к. в действителността нещата стоят понякога различно и дори в остро противоречие с описаната идеална административна система. Но посочените същностни реквизити на модерната администрация указват на обстоятелството, че тя като сърцевина на модерната държава, притежава всички съществени особености на публичността.

2.1. Връзката между корупцията и описания модел на администрация

Ако се приеме, че корупцията представлява злоупотреба с публична власт за нелегитимно задоволяване на индивидуални, групови или корпоративни интереси, ясно е, че корупцията е

социална практика, която влиза в драстично противоречие с основните принципи на изграждане и функциониране на администрацията и най-вече на държавната администрация.

2.1.1. Административните злоупотреби

Злоупотребите, т.е. нарушаването на компетенциите, може да се осъществяват по различни начини. Било чрез извършване на дейности, които администрацията следва да осъществява по закон, но едва след получаване от администратора/администраторите на материална или нематериална облага от лица извън системата на администрацията, било чрез въздържане от извършване на такива дейности, когато те по закон са длъжни да ги реализират по горната схема. Важна форма на корупция се явява разпореждането с публични по своя характер материални или нематериални блага в полза на нелегитимни групови или корпоративни интереси, т.е. фактическа приватизация на публичен ресурс и пренасочването му за задоволяване на интереси, нежелаещи да се афишират пред публиката, най-често, защото реализацията на подобни интереси е в ущърб на обществото.

Като извод се налага това, че административната корупция е употреба на административната служба, оттам и с административна функция или функции в противоречие с определен административния статус. Т.е., ако това е системна практика държавната служба ще се върне там откъдето води своето начало - превръщането ѝ в субективна и дори “родова” привилегия, което е първичното отрицание на държавността въобще. И т. к. държавата, а значи и администрацията не пребивават в социален вакуум, а решават конкретни обществени задачи, т.е. функцията са на социалната конюнктура, питането е каква е връзката между трансформацията на българското общество понастоящем и административните корупционни практики?

2.1.2. Социалният генезис на днешната българска корупция

Всъщност става дума за действителната роля и място на държавата през последните години на преход. Поради причини от социално-икономически, политически и геополитически характер държавният социализъм претърпя съкрушителен неуспех, което имаше за пряк резултат коренно предефиниране на ролята и функциите на държавата в българското общество.

Защо следва да се акцентира върху този проблем?

Защото резултатното противодействие на корупцията изисква познаване на явлението. Което означава адекватно описание на конкретните форми на корупционно взаимодействие в българското общество, а също така и изясняване на обективните системни причини, генериращи корупция в България. Анализът на обективните причини ще има за резултат изработване на реална прагматична стратегия за гражданско противодействие. Стратегията ще се основава на обективно познание за корупционните механизми и не би трябвало да се базира на малко значещи призови за повече морал и отговорност в държавната администрация. Което пък изисква повече познание за механизмите на държавната корупция у нас. А те ще си останат неясни ако не бъде очертано мястото на държавата и съотношението ѝ с обществото.

2.1.3. Мястото на държавата

Държавата има особено място в българското общество. В условията на повече от сто годишна модернизация българската държава се явява основен агент, трансформиращ традиционни социални структури, често силово и на фона на активно противодействие на отделни обществени групи. Това обяснява защо държавата, разбрана като организирана администрация, в повечето случаи не е имала своя собствена социална база в обществото. Изпълнителната или съдебната власт не са били институционални продължения на структурирани в недържавната сфера обществени интереси, а обратно - участието в структурите на държавата е първопричина за обособяване на подобни интереси със своите носители. Това обстоятелство донякъде обяснява относителната откъснатост на администрация

и правораздавателна система от обществото. А то, от своя страна, има особено двойствено отношение към държавата - отчужденост и същевременно претенция за разрешаване от държавата на всякакви проблеми от различен характер. Нещо повече, разглежда пребиваването в системата на държавния апарат като време да се употреби този апарат за задоволяване на лични, семейни, роднински, партийни, кланови и пр. интереси. Следователно, не става дума за манталитет или за някакви особени уникални български социални порядки. Става дума за обективни закономерности, които пораждат съответни характеристики на системата.

Тези характеристики се засилват особено през последните 40 - 50 години, във връзка с тоталното поглъщане на обществото от комунистическата държава. В условията на всеобщ етатизъм диференцирането на отделни групи и интереси по необходимост рефлектира пряко върху структурите и функциите на държавния централен и местен апарат. Понятия като "държавна служба" и "държавен служител" разбирани като лице, осъществяващо специфична функция по упражняване на държавна публична дейност - различна и особена от други видове обществени дейности, бяха изпразнени от действително социално съдържание.

Да се твърди, че корупцията, разбираана в смисъла посочен по-горе, е отсъствала в условията на тоталитарно управление е невярно. Именно икономическата структура, генерираща тотален и повсеместен дефицит на стоки, услуги и информация, породила форми на корупция, чиито обект бяха не само пари или други материални ценности, но и на обществени, държавни и партийни длъжности и прочие облаги. Обмяната на тези облаги се осъществяваше по необходимост на фона и с активното съдействие на механизмите на т.н. "икономика в сянка" - обективната алтернатива на централизираната държавна икономика, без наличието на която сенчестата икономика, обществото просто нямаше да може да функционира нормално.

2.2. Промяната от 90-те години

Трансформацията на обществената система през последните години предопределя ново място и функции на държавата. Това ново място и функции дефинират и нови форми на корупция в системата на държавния апарат.

2.2.1. Българският преход и чуждата практика

С оттеглянето на директното държавно управление и контрол върху различни сфери на обществото, бе образуван социален вакуум, бързо запълнен от структури и субекти, намиращи се в пряка и генетична връзка с партията-държава от последните 50 години. Но оттеглянето бе половинчато, непоследователно, двузначно - особено в сферата на икономиката и преразпределителните отношения. Държавата запази определени функции по директното управление и финансиране на стопанските единици, но потапяйки ги в една квазипазарна среда, което доведе автоматично до феномена на "входно-изходната" икономика. Чрез забавяне на юридическата регламентация на стопанските процеси или при наличието на тотално нарушаване на съществуващ правен регламент, заинтересовани обществени групи чрез системата на държавната администрация и правораздаване осъществиха фактическо преразпределение на икономически и оттам властови ресурс в своя полза.

Българската администрация бе необходимият буфер и същевременно надежден посредник при реализацията на тази операция. От върховен определител на обществения живот при комунизма, държавните структури се превърнаха в основен преразпределител на ресурс, осъществявайки инструментална функция, която не фигурира в Конституцията, но се намира в практиката. Държавният монопол в различни сфери се трансформира в квазичастен, давайки живот на нови олигархични структури. Това доведе до реално отсъствие на истинска обществена алтернатива на държавата. Липсват структури на гражданско общество, които да заместят тоталния държавен контрол и номенклатурните интереси, които стояха зад него. Оформи се един държавен апарат, който в своята йерархическа структура бе поставен в пряка и непосредствена зависимост от групови и партийни интереси, стоящи на входа и изхода на

държавната администрация. Ето по този начин се очерта структурният модел на българската корупция.

В развитите демокрации, корупцията представлява закономерно, но относително странично явление. Доколкото държавата там е важен, но не единствен “играч” в сферата на обществените отношения. Именно в качеството си на такъв важен играч тя е “интересна” за останалите субекти и преди всичко - за тези от т.н. голям бизнес. Защото държавата, чрез своите потребности, респективно поръчки, концесии, конкурси, финансиране и т.н. е голям, платежоспособен пазар и търсенето на многообразните държавни услуги се реализира често чрез механизмите на икономическата и политическа корупция, при която партиите и държавната администрация имат централно място и значение, намирайки се в особена симбиоза. Но макар и много атрактивен, държавният пазар не е единствен.

Съществената разлика у нас се състои именно в това, че държавата не е едно от пазарните полета завладявано и чрез корупционни практики, а държавата в лицето на своите администратори/и магистрати/ по-често се явява в ролята на посредник при реализацията на различни по вид и цели интереси, чрез механизмите на администрацията се осъществява нелегитимно възпроизводство на икономическа и политическа власт. Поради липса на реален пазар извън държавата, той се осъществява *вътре в системата на администрацията*. А корупцията, разбираана по този начин, ни дава особена информация за търсенето и предлагането; за цените на услугите на “административния пазар”.

2.3. Начин на функциониране на “административния пазар”

По-долу в изложението е направен опит да бъдат анализирани фактическите и юридическите предпоставки, генериращи възможности за корупционни практики. А тези предпоставки произтичат от функциите, които държавата, респективно администрацията осъществява.

2.3.1. Косвен контрол върху икономиката

Той се осъществява чрез набор от юридически регламентирани фискални дейности - такси, данъци, мита, акцизи, държавен монопол върху някои дейности осъществявани чрез съответна администрация/ специализирана и обща/. Поначало модерната държава е фискална държава. Но у нас липсата на ясна финансова стратегия за формите и начините за фискално присъствие на държавата в икономиката, доведе до голяма като обем, противоречива като съдържание и често лоша като юридическа техника финансовоправна нормативна уредба. Това обстоятелство, съпътствано от финансова администрация - лошо платена, с неясен статус и често откровено неподготвена за осъществяване на своите функции - генерира други пътища за заобикаляне на законите от самата финансова държавна администрация. Този процес придобива такива мащаби, че много често корупцията в системата на държавната администрация се идентифицира пряко с финансовата държавна администрация.

2.3.2. Пряк контрол върху предприятията

Те са все още значителният сегмент от т.нар. преобразувани и управлявани по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия и ПМС N 7 еднолични търговски дружества - ЕООД и ЕАД, както и производни от тях юридически стопански структури: смесени дружества, холдинги и консорциуми с държавно участие т.н. Преобразуването на държавните предприятия в търговски дружества се афишираше като временна и подготвителна мярка за по-сетнешното им приватизиране. Това безспорно не стана нито бързо, нито касово, нито ефективно. Защо?

Политическите сили, които идваха поредно на власт бързо откриха безкрайната “благина” от съществуването на тези мащабни полудържавни, получастни икономически и юридически структури. Политически назначаваният им мениджмънт бе в постоянна преса от натиска на

отрасловия министър, от местния политически и икономически елит, от различни по вид и форми “групировки”, което пък го мотивира да присвоява системно и в кратки срокове с оглед преходността му във времето. С една дума основната държавна икономическа организационна единица - едноличното търговско дружество и производните от него, се оказва “потопено” в криминогенна среда и по този начин се превърна в основно структурно звено, предполагащо възникване на корупция, имащо за краен резултат източване чрез различни финансови, търговски и юридически техники на публичен ресурс и пренасочването му в нелегитимни и обществено неотговорни структури. Това безспорно стана и с твърде активната “помощ” на търговските банки, което обаче е предмет на друго изследване.

Важното е да се подчертае, че продължителното съществуване във времето на тези структури неминуемо поражда корупция - стопанска и политическа - и че те се явяват един от институционалните механизми, които обективно генерират корупция независимо от декларациите на властимащите за противното. А това е така, защото тези структури едновременно трябва да съчетават в себе си два взаимно противоречащи си и изключващи се принципа - този на административния контрол и управление от страна на държавата-принципал и собственик и този на комерсиалната структура, работеща на свой риск с цел печалба.

2.3.3. Приватизация

Безспорно приватизацията се явява най-съществения елемент в изтеглянето на държавата от областта на икономиката. Поради което бавността ѝ, а на моменти и практическото ѝ спиране, е сигурен симптом за нежелание за оттегляне от директно участие в икономическите процеси. Тъй като приватизацията е типична форма на сблъсък на публичен и частен интерес, тя представлява и *основен канал* за генерация на корупция, особено при формите и организацията, по която тя се осъществява в България.

Приватизацията е типичен икономически търговски процес-по същество сделка. Този процес у нас понастоящем е трансформиран в административно производство без наличието на какъвто и да е било публичен контрол при вземане на решения. от приватизиращия орган. Административният характер на приватизацията, съчетан с отсъствието на публичност и прозрачност има за пряк резултат възникване на мащабно корупционно взаимодействие между решаващия /раздаващия/ административен орган, т.н. орган по чл.3 от ЗППДОП и частния субект по повод на приватизационния обект.

Прочее, тук често е налице и особена форма на политическо кредитиране, т.е. симбиоза между икономическа и политическа корупция в различни съотношения и мащаби. Става дума за т.н. “работническо- мениджърска “ приватизация, при която подобрани предприятия се “продават” на неясни юридически, но прозрачни практически, структури, каквито са работническо-мениджърските дружества. “Мениджърите” на съответните предприятия са назначени от отрасловия министър, който взема това си решение като следствие от такива фактори като политическа целесъобразност, местнически интерес на съответното регионално партийно звено, персонални предпочитания, неподлежащи фактически на никакъв обективен контрол, и най-сетне и икономически мотиви за целесъобразност. Чрез тази особена форма на приватизация се осъществява трансформация на политическа в икономическа власт в особено големи размери.

2.3.4. Правораздаване

Правораздаването се явява благодатна сфера на корупционно взаимодействие у нас. То, формално погледнато, е класическа форма, наред с фискалната, за реализация на функциите на модерната държава. Но българското правораздаване в трите му основни форми - гражданско,

наказателно и административно - се явява заложник на своята архаична структура, противоречива нормативна база, субективна неподготвеност и цялостната социална неефективност на правото в българското общество. А това е продукт, от своя страна, от хроническото невписване на правото в традиционните поведенчески нагласи на българското общество, които се изразяват в системно неприемане или заобикаляне на този инструмент.

Спецификата днес се заключава в това, че изоставайки от ритъма на общия граждански и търговски оборот, българското правораздаване не само че не го стимулира и гарантира, но често именно, за да не го възпрепятства, получава своя корупционен “данък” от заинтересованите страни. Правораздаването се е превърнало от инструмент, гарантиращ икономически интереси, в самостоятелна институция със свои интереси, финансово обезпечавани по пътя на системна корупция, която по същество е “данък” в полза на магистратурата. Доказателства могат да се потърсят непосредствено в съдебната статистика, броя и вида да нерешените дела и сроковете на тяхното решаване.

2.4. Разрешителни режими и административна корупция - как законът ражда беззаконие

На нормативната система на т.н. разрешителни, регистрационни, лицензионни, разпоредителни и концесионни режими следва да се обърне значително внимание. Преди всичко те привличат интерес, тъй като съвсем не случайно се съдържат в над 130 действащи закони и подзаконови актове. Тяхното наличие едва ли е “грешка на природата”. Те са закономерен резултат от подмяната на държавния инструментариум за управление на различни по вид, съдържание и мащаб обществени дейности. Значителното им присъствие в нормативната база, а оттам и в обществената практика се дължи на желание за управление на обществените процеси чрез системата на т.н. “ръчен контрол”. Именно тогава посочените режими се превръщат в необходимото средство за комуникация на администрацията с недържавния сектор и неговите агенти с далеч по-малко разход на енергия и персонал.

Системата на разрешителните и пр. режими понастоящем се допълва с една интересна новост, заслужаваща внимание. Твърде често тези режими се реализират не от така или иначе подлежащата на някакъв юридически /съдебен/ контрол държавна администрация, а и от *особени административни образувания* - съвети, комитети, явяващи се обществени органи на бюджетна издръжка и конституирани на прочутия квотен принцип - т.е. по предложение на президента, на парламента, на МС и т.н. Като те работят не в условията на обвързана компетентност, а често в оперативна самостоятелност и нерядко - и на базата на целесъобразност. Функционирането на подобна система рефлектира пряко в недържавната сфера, която бързо открива, че основен начин за успешна комуникация с посочените структури се явява корупционният.

3. ЮРИДИЧЕСКИ АСПЕКТИ

Въпросът за връзката между корупция и ефективност на държавната администрация следва да се постави в контекста на такива актуални факти като ръст на престъпността, неадекватно действаща администрация, липса на структури, осъществяващи реален социален контрол. Провежданите начесто социологически проучвания на общественото мнение сочат засилващо се недоволство от дейността на правораздавателните органи, полицията, прокуратурата и парламента. Без да се твърди, че общественото мнение е единствен, при това научно обективен, критерий за състоянието на обществените процеси, може да се твърди, че то отразява една реална тенденция - не особено висока ефективност на действащата правна система в България. А това е от особена важност, тъй като процесите, протичащи в сферата на нормотворчеството, правоприлагането, правораздаването, организацията и дейността на

изпълнителните държавни органи са съществен структурен елемент от глобалния процес на преход, в който се намира българското общество.

3.1. Подходът

Би било полезно *да се излезе* от утвърдения "нормативистичен" стереотип при третиране на различни аспекти от правната система и да се погледне "отвъд" нормативната база на обективното право. Разбирането на този процес предполага и вникване в реалната социална тежест на проблемите на корупцията в българските обществени условия. Актуалността на тези проблеми допълнително се засилва и от обстоятелството, че т.нар. преход поставя с особена острота в научен и чисто практически план проблема за оптимизация на действащата правна система като централно средство за противодействие срещу корупцията, включително и в сферата на държавното управление. Именно в условия на значителен спад на доверието на обществото към правната регулация и натоварените да я осъществяват държавни органи и институции, социалната трансформация очертава контури на нови социални субекти, мотивирани от свой автономен интерес, който им диктува правно формулиране и отстояване на този интерес. За първи път в български обществени условия други социални агенти, а не само държавата, са заинтересовани от правна иновация и регламентация на обществените отношения, а по този начин - от собствена легитимация.

3.1.1. Темата за разрешителните режими

На пръв поглед темата за разрешителните режими едва ли крие особени теоретични изненади. По-скоро проблемът следва да има тесни нормативно-технически измерения достойни за анализ от юристи-специалисти в областта на законотворчеството и по-точно в административното материално право и процес. Оказа се, че това не е съвсем така. Зад привидно нормативния проблем се разкри социален проблем със значителни параметри. Всъщност става дума за една от формите на регулация, използвани от публичната власт през последните 30 години.

Че това е така може да се установи при съдържателен анализ на повечето правни актове през т.нар. социалистически период. Същевременно с постепенното постигане на модернизационни резултати се постигна и нещо друго, което едва ли авторите на българската модернизация, носеща името "социализъм" са целели. В областта на правото няма частни и публични сфери твърдеше Ленин, но именно нови неподозирани социални структури и субекти бяха неочакваният резултат от "социалистическия" напън към всеобщо обобществяване и етатизация. Резултатът бе култивиране на множество обособени частни егоистични икономически и властнически мотивирани интереси, естествено със своите носители. Не че това е лошо или добро - с подобни категории социалната наука не работи; това са социалните факти, които са обект на анализ за изследователя. *Сблъсъкът на обособения частен интерес с държавния*, българското законодателство понастоящем разрешава не особено удачно чрез множество различни юридически техники, използвани между другото и в други страни, но при различен социално-исторически контекст. Една от тези нормативни и социални техники са т.нар. разрешителни режими.

3.1.2. Мястото на разрешителния режим в държавното управление и контрол

Разрешителните режими намират приложение в области, в които държавния интерес /не коментираме как той се формира и кой стои зад него/, налага различни способности за осъществяване на контрол върху определени дейности и върху частните субекти - физически или юридически лица, които ги осъществяват. Прието е да се смята, че общественият и държавен интерес предполага, че такива дейности не могат да се реализират безконтролно и че е нужна нормативна регламентация, която да определи правата и задълженията на подконтролните физически или юридически лица, както и особени правомощия за администрацията, натоварена да осъществява дейност по контрола на такива лица и дейности.

Това поставя въпроса за изясняване на правната и фактическа природа на т.н. разрешителни режими, техните основания, цели, задачи и форми за реализация в контекста на цялостната дейност на централната и местна администрация. И нещо повече - не са ли те една от съществените институционални причини, генериращи корупцията в българската администрация? Не са ли те обективната предпоставка за корупционни практики? И не са ли разрешителните режими абсолютно необходимото средство на управляващите елити за контрол върху обществото при отсъствие на друг адекватен ресурс?

Един поглед върху сега съществуващата нормативна уредба и произтичащата от нея обществена практика показва, че разрешителните режими обикновено намират място там, където *de facto се срещат обособените частен и публичен интерес*, с произтичащите от това колизии и предпоставки за потенциална корупционна дейност. Това предпоставя и практическото измерение на този правен сегмент. А именно - определени качества на действащото законодателство "по определение" могат да породят и непрекъснато пораждат условия - преки или косвени - за развитие на корупция и разлагане на централната и местна държавна и общински администрации.

Следователно, основна насока на анализа е да се очертаят действителните цели и задачи, които се преследват с т.н. разрешителни режими и оттам да се прецени дали и доколко сега действащото законодателство и подзаконови нормативни актове съответствуват на тези цели и задачи с произтичащите от това юридически и фактически последици. Казано просто - не генерира ли самото административно законодателство условия за корупция?

3.1.3. Същността на явлениято "разрешителен режим"

Тук се налага да се излезе от тесните за социалния анализ рамки на юридическото догматическо обяснение. Разрешителните режими се отнасят пряко до сферите на дейност на държавната и общински администрации. Следователно те са елемент от т.нар. *административна властническа дейност*. Административната властническа дейност е известна в теорията и практиката като изпълнителна дейност, която наред със съдебната и законодателната дейност се явява форма за реализация на държавна, публична власт. Т.е. става въпрос за властническа дейност, която би трябвало да се регламентира от нормите на правото, да се подчинява на основните, конституционно заложили, принципи за държавно управление. Като законосъобразна властническа дейност тя има за основна цел и задача да осъществява изпълнението на закона, да се реализира в рамките и на базата на закона. Така поне би трябвало да бъде. В този смисъл изпълнителната властническа дейност е по същество форма за реализация на законовите норми и не може и не бива тя да се реализира извън тези рамки. Казано просто, дейността на органите на централната и местна държавна администрация, както и тази на общините, се определя от закона, осъществява се в рамките на закона и цели реализация на закона.

Формите на изпълнителната дейност с оглед наложилото се становище в доктрината и обществената практика са:

- нормотворческа дейност;
- дейности по издаване на индивидуални административни актове;
- правозащитна дейност;
- договорно-правна дейност.

Последните две форми на изпълнителна административна дейност не стоят в обсега на нашето внимание.

Първите две форми - нормотворческата и дейността по издаване на индивидуални административни актове имат пряко отношение към разрешителните режими.

Нормотворческата форма на изпълнителна властническа дейност касае издаването на нормативни административни актове, имащи за цел приложението и детайлизацията на законови нормативни актове. Т.е. това са подзаконовите нормативни актове, които съставляват значителна част от действащото понастоящем българско законодателство. С тези подзаконовите нормативни актове се преследва детайлизация на вече *установени* законови норми, приети по съответния ред от законодателния орган - Народното събрание.

Съгласно действащия Закон за нормативните актове със закон се уреждат по първичен оригинален начин трайно сложили се обществени отношения, изискващи подобна законова регламентация. Следователно, пак съгласно изискванията на същия Закон за нормативните актове, с подзаконовите нормативни актове такива обществени отношения не трябва и не бива да се уреждат. Нещо повече, такава дейност противоречи на закона а и на действащата Конституция. Тези обяснения, които са добре известни, се дават, защото съществуващите нормативни практики, в това число и тази, третираща разрешителните режими, не винаги следват законовите изисквания и особено тези на Закона за нормативните актове и Указа за приложение на Закона за нормативните актове.

3.2. Оперативна самостоятелност и обвързана компетентност

Реализацията на различните разрешителни режими се извършва с оглед два основни ръководни принципа, които намират своята конкретна юридическа регламентация на законово или подзаконово равнище - принципът на оперативната самостоятелност и принципът на обвързаната компетентност.

3.2.1. Сравнителен анализ

Принципът на оперативната самостоятелност предполага рамките, в които ще осъществява своята дейност съответният административен орган. Когато правна норма определя при какви условия какво точно решение или действие следва да предприеме овластения за това орган е налице обвързана компетентност. В условията на обвързана компетентност административният орган не е овластен да преценява по целесъобразност кога, къде, как и по какъв точно начин да издаде индивидуален административен акт. При тези условия този орган е обвързан да издаде точно определен по предмет, субекти и време акт за държавно управление. Естествено, тези условия са зададени в нормативен вид, обикновено в закон.

В условията на оперативна самостоятелност с правна норма са очертани рамките за действие, в които съответният административен овластен за това орган може да прояви определена преценка за целесъобразност при вземане на управленско решение и издаване на индивидуален административен акт. Т.е. тук законът предоставя определена *дозирана* нормативно, разпоредителна власт, даваща възможност на администрацията за всеки конкретен случай да преценява дали, кога и как да действа. Общото оправомощаване в условията на оперативна самостоятелност дава свобода на властническия орган да преценява и "подбира обектите, лицата, времето и начина, които ще имат значение за неговото управленско решение", респективно властнически административен акт.

3.2.2. Разрешителният режим

Нужно е да се знае, че щом в определен нормативен акт се заложи разрешителен режим, той следва да отговаря на изискванията за такъв режим и преди всичко на принципа за оперативна самостоятелност на административния орган. Последният явно ще има право да прави *преценка за целесъобразност* при взимане на решение за издаване на разрешение за определена дейност или дейности от определено лице или лица.

Основните изисквания за разрешителния режим би следвало да бъдат:

- преценката за целесъобразност не може и не трябва да е безгранична, което означава, че тя трябва да бъде нормативно лимитирана. Целите и критериите заложи в съответния нормативен акт ще трябва да служат като нормативни лимити при вземане на решения. Ако такива нормативно заложи ограничения не бъдат ясно и точно формулирани и заложи в съответния нормативен акт, това означава, че преценката за целесъобразност ще лежи изцяло в сферата на субективизма, а оттам - нарушаването на правата и законните интереси на гражданите е реално, изхождайки от установена историческа традиция у нас в това отношение. Много често това нарушаване е под формата на корупция;
- с оглед целта или целите преследвани с определен разрешителен административен режим, следва да се определят условията и критериите за даване или не на разрешения от овластения за целта административен орган;
- актовете, с които се издава разрешение за извършването на определена дейност или дейности, при положение, че са административни по своята правна природа следва да подлежат на съдебен контрол;
- разрешителните режими трябва ясно да бъдат ограничени в полза на регистрационните режими.

3.2.3. Регистрационният режим

Ако за разрешителния режим най-съществена правна характеристика се явява тази, че той е реализация на принципа на оперативна самостоятелност на администрацията, то по твърде различен начин стоят проблемите свързани с регистрационните режими. Като общи условия, форми и правни процедури регистрационният режим и разрешителният режим си приличат, но в основата им стои едно много съществено правно, а оттам и фактическо различие.

Регистрационният режим е типично проявление на принципа на обвързана компетентност. По-горе бе посочено, че в условията на обвързана компетентност административният орган не е овластен да преценява по целесъобразност кога, къде, как и по какъв точно начин да издаде индивидуален административен акт. Ако в закона има точно формулирани условия, *администраторът е обвързан, задължен юридически* да издаде точно определен по предмет, субекти и време акт за държавно управление. Именно отсъствието на елемента "преценка по целесъобразност" от страна на съответния орган рязко разграничава регистрационния от разрешителния режим.

Наличието на преобладаващи регистрационни режими в системата на едно национално законодателство подсказва съществуването на важно социално обстоятелство - частните субекти са се "измъкнали" от опеката на всеилния държавен административен контрол. Те просто уведомяват администрацията или съда, че имат намерение да реализират една или друга дейност, че съществуват или имат намерение да съществуват в условията на определен юридически режим. Зад правно-техническия проблем се очертава социалния, който пък е индикация за определено динамично състояние на обществото. При наличието на предварително зададени в закон /въпреки, че това именно това не е практика у нас понастоящем/, обстоятелства или условия, съответният орган е длъжен да регистрира съответния субект или дейност, сделка и т.н. По този начин, прочее, се осъществява и публичен регистрационен контрол на подобни факти или обстоятелства. Точно противоположни са целите на разрешителния режим - там администрацията преценява в рамките на овластяващия нормативен акт (а често и извън тези рамки), дали да издаде разрешение или не за определена дейност или дейности, функциониране на определени субекти и т.н. Преценката, която извършва органът е негово право, което като всяко право би трябвало да е нормативно

регламентирано. Ако такава регламентация отсъства или е лошо дефинирана, това създава предпоставки за корупция и произвол.

3.2. Изводи

Анализът на действащото в момента българско законодателство - закони и подзаконови нормативни актове, показва наличието на няколко неща:

- широко разпространение на разрешителни режими заложили както в закони, така и в подзаконови актове. Кое демонстрира, че у нас диалог между държава и частни субекти понастоящем липсва. Законът формално предпоставя съществуването на правна и социална система на поднадзорност, на контрол, на разрешения, често пъти взаимно противоречащи си. Относителната тежест на разрешенията и то в сфери, където определено не им е мястото, показва очевидно нежелание за "отдръпване" от сфери на дейност, които в едно гражданско общество по принцип принадлежат на активността на частни субекти. Кое прочее подсказва доколко в България понастоящем съществуват елементи на гражданско общество;

- преминаване чрез този вид нормативна практика, особено в законодателството, прието в условията на новата Конституция, към нови технологии на въздействие върху обществото - не чрез пряко разпореждане, а чрез разрешаване на опериране или не в определени сфери;

- заобикаляне на практическо ниво на нормативния режим, подсказващо, че има кумулация на ресурс, различен от този, който е контролиран от държавната администрация, който се натрупва не благодарение на нея, а въпреки формалните правила, които тя е установила. Прочее, ако у нас (а мисля, че и в други страни от Източна Европа), се спазваха нормативните правила, то капитализъм, дори в този му вид, едва ли би бил възможен. Законът ражда беззаконието като социална практика, но това е съдбата на всяка норма, която е в противоречие с тенденциите, съществуващи в обективната реалност.

На по-практическо равнище обобщенията биха могли да имат следния характер:

- разрешителните режими са форми за реализация на изпълнителна дейност от страна на държавната и общинска администрация;

- като такива форми те са реализация на принципа за оперативна самостоятелност на овластения изпълнителен орган и имат за най-важна характеристика правото на този орган да прави преценка за целесъобразност при издаване или не на разрешение за определени дейности;

- правомощието да се прави преценка за целесъобразност следва да се осъществява с оглед ясно и точно формулирани цели и задачи, преследвани със съответен нормативен акт, в който е заложен разрешителен режим;

- като дава значителна доза свобода за преценка и действие на овластения изпълнителен орган по издаване на разрешения за предотвратяване на евентуални злоупотреби, би следвало разрешителните режими да се залагат в нормативни актове с ранг на закон и по възможност да се редуцират до оптимален минимум;

- "изтеглянето" на материя, третираща издаване на различни по вид разрешения на ниво подзаконов и особено ведомствен нормативен акт крие сериозни опасности за незаконна подзаконова практика;

- следва да се прокара ясно и точно разграничаване между регистрационни и разрешителни режими с оглед критериите, указани по-горе в действащото българско законодателство. Подобно разграничение въобще не се прави, особено що се касае за завареното от новата Конституция законодателство, с което се създават нормативни

предпоставки /да не говорим за фактическите/, за административен произвол, който обществената практика преодолява чрез корупционно "смазване" на държавния механизъм.