

Глава 12.

КОНТРОЛ И НАДЗОР ВЪРХУ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ. КОНТРОЛ В ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ. ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ

1. Постановка на въпроса

Държавното управление е дейност от името на държавата. Това предполага, че то се осъществява на основата на предположението, че става дума за законосъобразно действаща администрация. Съществуват различни способности за гарантиране на законосъобразността в действията на изпълнителната власт. Способите са различни. Те произтичат от функциите на държавата и необходимостта тя да осъществява властническо въздействие върху обществото.

Гаранциите за законосъобразното осъществяване на изпълнителната власт са няколко. Те са в различни направления – подготовка на качествени кадри, правилно разпределяне на труда в звената на администрацията, мотивиране на служителите, усъвършенстване на нормативната база, създаване на ефективна система за контрол. Той е свързан непосредствено с оценката и предприемането на действия по оценка и вземане на мерки по дейността на подконтролните субекти. Контролът е част от дейността на изпълнителните органи.

2. Видове контрол

Съществуват различни видове контрол. Те се определят по различни критерии – субекти, насоченост, въздействие, последици.

От една страна това е контролът в рамките на изпълнителната власт. Съществуват няколко вида – контрол на Министерския съвет, централистичен административен контрол, специализиран административен контрол (на специално основание), контрол в системата на местното управление.

Надзорът е другата форма на осъществяване на контролна дейност. Той се характеризира с това, че органи от една система (съдебната) преценяват законосъобразността на дейности и актове на друга система – администрацията. Необходимо е да се подчертае, че тук се преценява само законосъобразността на дейността, подлежаща на оценка и въздействие. Тук примерите са прокурорският надзор и съдебният надзор¹.

Особено място заема парламентарният контрол, при който Народното събрание осъществява контрол върху изпълнителната власт.

Изброените форми на контрол имат юридически характер – след тяхното упражняване могат да следват промени в правната сфера на подконтролния субект. Последиците са в различни насоки – уволнения, отмяна на актове, спиране на дейности и др.

От гледна точка на момента спрямо подконтролната дейност, в който се осъществява контролът е предварителен, текущ и последващ.

Съществуват и неюридически форми на контрол – този, който упражняват медиите и неправителствените организации.² Те могат да искат информация, да упражняват контрол чрез различни форми, но това не води до промени в правната сфера на подконтролния субект. Тяхната дейност – публикации, констатации, изразени позиции може да бъде повод за предприемане на някоя от юридическите форми на контрол.

¹ Вж. по-подробно – Дерменджиев, Ив., Проблеми на административното правораздаване, С., Наука и изкуство, 1976 г., а също и Костов, Д., Контрол, надзор проверка на изпълнението, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1997 г.

² Къндева – Спиридонова, Ем., М. Карагъзова – Финкова, Актуални проблеми на обществения контрол, С., БАИ, 1982 г.

Като средство за контрол можем да посочим дейността на омбудсмана. Неговото положение е уредено със закон, но той не може пряко да влияе върху дейността на администрацията.

3. Контрол в изпълнителната власт

Това е особен тип контрол, който се осъществява в рамките на изпълнителната дейност и е част от управление. Той е гаранция за законосъобразното и целесъобразно функциониране на администрацията, за разходването на материалните ресурси. За разлика от парламентарния контрол, който е израз на възможностите на законодателната власт да влияе върху изпълнителната, тук контролът е в рамките на администрацията и е вътрешен за нея.

Контрол на Министерския съвет.

Нормативната уредба се съдържа в Конституцията – гл. 5, в Закона за администрацията и в други специални административни актове. Тук е предвидено, че правителството упражнява общо ръководство на администрацията и нейното функциониране. Контролът на МС се осъществява само върху най-важните звена на изпълнителната власт. Правителството контролира отделните министри, в това число и актовете, които те издават – чл. 107 от Конституцията. Той може да е формален (при спазване на определена процедура) и неформален (без да се спазва някакъв ред и производство). Контролът е по законосъобразност и правилност. Възможно е да се предприемат и кадрови промени по определен начин.

Централистичен контрол.

Този вид контрол се осъществява върху всички звена на администрацията. Той представлява осъществяване на контролна дейност върху всички звена на изпълнителната власт. Това е възможно поради отношенията на субординация, суперординация и координация в държавния апарат и подчинеността по вертикална линия. Този контрол е формален и неформален. Един от видовете

формален контрол е предвиден в АПК – това е възможността за оспорване на административни актове по административен ред пред по-горестоящия административен ред. По начало по АПК това не е задължително, но по някои специални закони – ЗУТ и ДОПК това е предпоставка за съдебното оспорване.

Освен това той може да бъде предварителен, текущ и последващ. Осъществява се непрекъснато.

Последиците от този контрол са няколко – отмяна на актове при определени условия, кадрови промени, структурни промени, промяна в режима на използване на материалната база.

Административен контрол на специално основание.

Нормативното основание се съдържа в редица специални закони, посветени на уредбата на пожарната защита, транспорта, здравеопазването, строителството и др. Това означава, че органи от едно ведомство могат да осъществяват контрол върху органи и звена от друго ведомство. Възможността произтича от специалните правомощия, които имат контролните органи. Това е контрол само върху отделни страни от дейността на държавните органи, посочени в специалния закон. Този контрол е като правило по законосъобразност – т.е. дали са изпълнени определени законови изисквания. За това много често се нарича надзор. Освен това в рамките на изпълнителната власт органи от едно ведомство контролират органи от друго ведомство.

Конкретните особености на този контрол са няколко:

- на специално нормативно основание – възможността и конкретните правомощия са описани в специални закони;
- от специално създадени за целта органи – те като структура и като квалификация на персонала са създадени за осъществяване на контрол върху част от дейността на администрацията. Много често тези органи освен непосредствения надзор осъществяват и друга важна дейност – те дават правото да се упражнява съответната правоспособност (документ, който удостоверява, че едно лице може

да упражнява определена дейност – напр. управление на моторно превозно средство, на плавателен съд с определени качества, на въздухоплавателно средство, да поддържа такова и др. ;

- те се наричаха „инспекции“. Сега се наричат администрации, поради това, че от няколко години действа Законът за администрацията – автомобилна администрация, морска администрация, въздухоплавателна администрация;
- преценката е по законосъобразност;
- по начините и методите на действие – наблюдение, изискване на документи, получаване на справки и експертизи, наблюдение и др.;
- по средствата за въздействие – издаване на предписания, спиране на дейности и производства, спиране на действия, които са незаконосъобразни, налагане на административни наказания, дисциплинарно въздействие.

Контрол в системата на местното самоуправление.

Това не е чист административен контрол, защото има спор за мястото на общинските съвети. Върху тях се осъществява административен контрол, но тяхната роля е спорна. Счита се, че те не са нито изпълнителни, нито законодателни и стоят извън тази класификация³. В същото време е възможно да се застъпи и друга позиция. Тя е, че те са в известен смисъл изпълнителни, защото те осъществяват функции по управлението на общината⁴. Това, че са избрани от населението непосредствено, не ги изключва автоматично от кръга на изпълнителните органи. Общинските съвети непосредствено осъществяват местното самоуправление „правото

³ Спасов, Б., Въпроси на изпълнителната власт С., Сиела, 1998 г., с.47. Тук авторът ги сравнява с президента, който стои извън класификацията на органите съобразно разделението на власите. Пак тук, обаче, авторът признава, че тези органи извършват изпълнителна власт, като посочва като пример чл.21 от ЗМСМА

⁴ Сивков, Цв., Общината, основни публичноправни аспекти, С., Сиби, 2003 г.

и реалната възможно на местни органи да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на собствена отговорност и в полза на своето население“ – съобразно Европейската харта за местно самоуправление⁵. Общинските съвети са органи, които по същество осъществяват децентрализацията в държавното управление.

Контролът в системата на местното самоуправление се осъществява по линията на взаимодействието между кмета на общината, общинския съвет и областния управител. Нормативната уредба се съдържа основно Закона за местното самоуправление и местната администрация. Кметът на общината се ръководи своята дейност от разпоредбите на закона и решенията на общинския съвет (той носи отговорност за изпълнителната дейност в общината). Общинският съвет може да влияе върху актове на кмета. Кметът, когато не е съгласен, с решения на съвета, може да поиска тяхната отмяна. Областният управител осъществява контрол върху актовете на кмета и на общинския съвет. Той може да върне решение на общинския съвет или да го оспори пред административния съд. Контрола, който осъществява общинският съвет спрямо кмета, се нарича още контрол на представителните органи. По това той прилича на парламентарния контрол. Нарича се така, защото общинският съвет е избран от населението и е местен представителен орган на населението в общината.

4. Парламентарен контрол.

Това е вид контрол, който законодателната власт осъществява спрямо изпълнителната власт. Не става дума за цялата изпълнителна власт, а само за нейните основни органи (Министерски съвет, министър-председател, министри). Нормативната уредба се съдържа в Конституцията и в Правилника за организация и дейност на Народното събрание.

⁵ ДВ, бр.28/1995 г.

На първо място това е предварителен, текущ и последващ контрол. Извършват го различни тела в рамките на Народното събрание. Това са постоянните и временните комисии и пленарният състав на Народното събрание. Контролът започва с избора на министър-председател, състав и структура на правителството. След това към министрите и към премиера може да се отравят питання и актуални въпроси от депутатите, на които те са длъжни да отговарят. Основна форма на контрол е вотът на недоверие. Това е процедура, при която част от депутатите искат произнасяне на парламента относно дейността на правителството по цялостната му политика или отделни нейни страни. Другата подобна процедура е вотът на доверие. Това не е форма на контрол. Това е политическо средство, чрез което правителството иска подкрепа от парламента за своята политика.

Парламентарният контрол има юридически и политически характер. Освен това той е по законосъобразност и правилност на действията и актовете на изпълнителната власт. Той може да доведе до политическа и юридическа отговорност на министрите. Може да се стигне до подаване на оставка на правителството при положително гласуване на вота на недоверие.

В тези два случая – контролът на общинския съвет върху кмета и на парламента върху изпълнителната власт точното от теоретична гледна точка понятие е надзор, защото е външен за администрацията (върху нея)⁶.

⁶ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, наръчник, С., СУ „Св. Климент Охридски“, с.51