

ПРАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА КОНТРОЛА ОТ И СПРЯМО ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Масис Хаджолян

Науката за публичната администрация е интердисциплинарна. От правна гледна точка тя обхваща изучаването на правни норми, които регулират дейността на държавното управление, в тесен смисъл на това понятие – тези държавни органи, които са предназначени да осигуряват действието на законите и другите правни актове на законодателната власт и с това – управлението на обществото.

Държавното управление се осъществява в отделни стадии (етапи) чрез времево и съдържателно подреждане на управленски действия – подготовка на вземане на управленско решение, приемане на решение, неговото изпълнение и отчитане на изпълнението му като резултат и база за вземане на ново решение. С това се осъществява кръговратът на всяко, включително на държавното, управление. При осъществяване на този управленски цикъл се вмести и контролът – като предварителен и текущ – в хода на изпълнението на решението и при отчитане на резултатите и изводите от тях. При първата фаза той подпомага изясняването на състоянието на организацията и на нейните проблеми, ресурси, организираност и пр. преди вземане на управленското решение. При втората – контролът е в основата на вземане на необходимите корекционни мерки. При третата – обобщава информацията, необходима за вземане на ново решение или за поставяне на нови, предварителни, пояснителни задачи. Най-силната страна е текущият контрол, който има както стимулиращ, така и превантивен характер – потвърждава правилния ход на изпълнението или разкрива недостатъци в изпълнението и спомага за тяхното преодоляване.

По местоизвършване държавният контрол може да бъде определен като централен – осъществяван във и от централни органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министри, изпълнителни агенции, държавни агенции, държавни комисии и др.), местни органи на управление – областни управители и кметове на общини.

По своя обект контролът се явява вътрешен и външен. Първият се провежда в рамките на една управленска система, а вторият – от една спрямо друга такава система.

The transaction examines the juridical mechanisms of the control realized by the executive power, on the one hand, and the control orientated towards the executive power, on the other, in the Republic of Bulgaria.

In the transaction take place raising the hope conclusions and recommendations for perfecting the created system of control.

Контролът е общ и специализиран. Първият е насочен към всички дейности на подконтролните звена (например контролът на ръководителя), а вторият – спрямо отделни техни дейности (например счетоводен, одиторски, санитарен, ветеринарен, екологически и др.).

По своята насоченост контролът е за законност, а в повечето случаи – и за целесъобразност (правилност) на актовете и действията на подконтролните обекти. Например съдебният контрол е само за законност, а контролът, осъществяван от редица контролни органи – и за целесъобразност.

Контролът се провежда в отраслите на управление (здравеопазване, просвета, селско стопанство и др.) или в сфери на управление – тези, които проникват в много или всички отрасли (финанси, статистика и др.).

Методиката на контрола е предмет преди всичко на теорията на управлението. Тя обхваща изучаване на обекта, съпоставяне на установените положения с изискванията на закона, подзаконовите нормативни актове, вътрешните управленски актове на подконтролните обекти, както и с изискванията за добросъвестно изпълнение на административните служби. През последните десетилетия тези изисквания се обобщиха в етични кодекси на отделни професии и дейности (1). В контрола се включва и анализа на констатираните факти, отношението към тях, заключението от проведеното контролно действие, даване на предписания за отстраняване на нарушения, предприемане на административнонаказателни мерки, изпращане на констатациите на органите на прокуратурата при данни за извършено престъпление.

От гледна точка на ефективността на контрола в теорията се поставя въпросът за ново отношение към контрола (специално вътрешния инспекторски контрол) чрез възприемане на подхода за „риск-ориентиран“ контрол – пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите на подконтролния обект и с това извършване на изпреварващи действия за тяхното предотвратяване (2).

Държавното управление се провежда главно с издаване на административни актове. Тяхната законност и целесъобразност е основен предмет на контрола. Административният акт е едностранно властическо волеизъявление на оправомощен държавен орган, който поражда правни последици – създава права, вменява задължения, предизвиква промени във фактически положения и др. Актът е едностранен, защото изразява суверенната воля на държавния орган и не изисква съгласието или одобрението на насрещната страна в административното правоотношение. Задължително изискване е административният акт да бъде законосъобразен. Това означава той да е съобразен със закона или съответни подзаконовни нормативни актове, с целите на закона, да е издаден от компетентен орган, в изискваната от закона форма и по определен от него ред. Неспазването на някое от посочените изисквания създава порок на административния акт и води до неговата нищожност или унищожаемост. Обобщено и в най-общи черти се приема от правната теория и практика, че актът е нищожен (не може да поражда правни последици от самото си създаване), когато е издаден в нарушение на закона, от некомпетентен орган, при пълно неспазване на изискванията за неговата форма и ред на издаване. В останалите случаи той е унищожаем – може да се отмени при определени от закона изисквания и ред.

Българското законодателство (**Административнопроцесуалния кодекс**) урежда специален ред за издаване на индивидуалните, общите и нормативните административни актове, който спомага за тяхната законност по тяхното съдържание и по тяхната форма. Издаваните административни актове (с някои основателно предвидени изключения) могат да се оспорят както по тяхната законосъобразност, така и по тяхната целесъобразност по административен ред, пред по-горестоящия административен орган, с предвидена процедура за това. Специален ред е предвиден за реакция по **Закона за предложенията и сигналите на гражданите**. Той е приложим, ако със закон не е предвидена друга процедура по тяхното разглеждане. Със създадените правни механизми се осигурява контролът на всеки гражда-

нин върху държавното управление, както и защитата на неговите права и законни интереси.

Правните основи на контрола върху тези актове са поставени в **Конституцията** и се изразяват в следните норми-принципи:

– законност – изискване, отправено както към контролните органи, така и към подконтролните обекти;

– правова държава – системата на организирания контрол е един от стълбовете на държавността, която се основава на закона. Същевременно този принцип изисква самите закони да бъдат общественонеобходими и справедливи, за да се осигури тяхната легитимност (приемането им от обществото) и следователно неоспоримото и съзнателното им приложение в социалната практика;

– контролът е всеобхватен – както съдебен (което изрично е предвидено в Конституцията), така и административен, прокурорски, обществен, контрол на гражданите при защита на засегнати законни права;

– контролът осигурява възможности за материално обезщетяване на гражданите, засегнати от незаконни актове и действия на администрацията, по ред и при условия, предвидени в специален закон.

– контролът е едно от средствата за правно възпитание на гражданите, приобщаването им към правовия ред, създаването на навик да се постъпва законосъобразно.

Базов закон, относим към контрола, е **Законът за администрацията**. Той предвижда всеки държавен орган да се обслужва от обща и специализирана администрация, ръководена от главен секретар. При това положение контролът за правилност се предоставя само на ръководителя на ведомството, което е оспоримо правно решение, като се има предвид, че главният секретар има най-прекия и точен поглед върху действието на служителите в администрацията и отговаря за изпълнението на възложените им задачи.

Министерският съвет, като ръководител на цялата държавна администрация, има правомощието да отменя незаконните и неправилни актове на министрите (правилници, наредби, инструкции, заповеди). В съответствие с **устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация** министър-председателят ръководи текущата дейност на Министерския съвет и упражнява обща компетентност. Към него има политически кабинет, който има контролни функции, без законът да ги конкретизира. Той посочва, че кабинетът предлага на ръководителя стратегически приоритети, цели и решения и следи за тяхното изпълнение. Понятието „следи“ би тряб-

вало да се замени с „контролира” и тогава се разкрива ясно неговото съдържание – контрол по изпълнението на приетите от ръководителя предложения на този колективен орган. Това се отнася и до политическите кабинети, които са устроени и към зам.-председателите на МС, министрите, председателите на държавните агенции и областните управители.

В Министерския съвет има главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя. Той има контролни функции по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и на други нарушения на служебните задължения и по постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност. С това този орган се явява както вътрешен – в рамките на ведомството Министерски съвет, така и външен – спрямо отделните министерства и други ведомства, без да са конкретизирани по характер или административно подчинение.

Такива инспекторати са предвидени и създавани във всяко министерство на пряко подчинение на министъра за осъществяване на вътрешен административен контрол за законност и правилност при осъществяване на дейността. Въпреки че законът не нормира системно правомощията на инспектората, той ги регламентира достатъчно подробно и ясно. Но и тук също (както при политическите кабинети) стои понятието „следи” вместо по-определения израз „упражнява контрол”.

Министерският съвет има и звено за вътрешен одит (по Закона за вътрешния одит в публичния сектор) на пряко подчинение на министър-председателя. То проверява и оценява информацията, организацията по опазване на активите, ефективността на дейностите, изпълнението на договорите, съответствието на дейностите на МС със законодателството, вътрешните актове и договори, надеждността на финансовата и оперативна информация и др. Такива звена има и в другите централни органи на изпълнителната власт.

Отделни дирекции на МС също упражняват контролни функции – контрол на движението на документите, контрол за изразходване на средства от второстепенни разпоредители на бюджетни средства, осигуряване на съответствието на дейностите със законодателството.

Въпреки че Законът за администрацията не предвижда изрично контролни органи в държавните агенции, които се създават с акт на Министерския съвет, техните устройствени правилници регламентират вътрешния контрол на тяхната дейност. Той се осъществява главно в следните административни звена:

а) общ контрол на техните ръководители председатели;

б) контролът на главните секретари на администрациите – той осъществява общ контрол за изпълнение на задачите на служителите и специализиран контрол за законност и правилност по определени въпроси: по документооборота, опазване на служебната тайна, управлението на имотите на агенцията, изпълнението на бюджета и др.

в) отделните дирекции също упражняват контрол по определени въпроси – например относно разходите и отчетите за гориво и опазване на имуществото (дирекция „Административно-правно и финансово-стопанско обслужване”).

г) организира се и финансов контрол – главно предварителен контрол за законосъобразност на цялостната финансова дейност.

Подобна е системата на контрол в държавните комисии, а в някои от тях също е предвидено одиторско звено (например в Държавната комисия за енергийно и водно регулиране).

Външен специализиран контрол се осъществява от много контролни органи. Някои от тях са централни независими държавни органи, формирани с акт на Народното събрание и подотчетни на него. Такъв орган е Сметната палата, която осъществява одитна дейност относно надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетни предприятия, законосъобразността, ефективността и икономичността на управлението на публични средства и дейности.

От началото на 2004 г. в България, по подобие на други европейски държави, се създаде едноличен независим орган – **Омбудсман**, избран и подотчетен на Народното събрание. Съгласно Закона за омбудсмана, той „се застъпва с предвидените с този закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги”. Глаголът „застъпва”, макар и необичаен за терминологията на социалния живот, отговаря на характера на правомощията на Омбудсмана. По същество те съответстват на функциите на българската прокуратура и ги дублират. Това е един от компромисите, които се налагат поради членството на България в Европейския съюз. Основното е, че Омбудсманът, както и прокурорът приемат жалби и сигнали за правонарушения и извършват проверки по тях. Техните реакции не са от характер на администриране – те не решават представените пред тях казуси, а си служат с методите на предложения, препоръки, посредничество за от-

страняване на констатираните нарушения, техните причини и условията, които ги създават, и възстановяване на нарушени права. С тези и други допълнително предоставени правомощия стремежът на законодателя е целите на институцията Омбудсман да се постигат не толкова с методите на въздействие, а преди всичко с неговия морален авторитет на независим орган, социален медиатор, посредник между държавната администрация и гражданите.

В съответствие с утвърдената чуждестранна и българска парламентарна традиция изпълнителната власт е подложена на **парламентарен контрол**, който се осъществява въз основа на **Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание**. Неговият обект е дейността на Министерския съвет, лично на министър-председателя, както и министрите. При обективен и добронамерен поглед върху този конституционен институт този вид контрол може да има положително подкрепящо, но и коригиращо и оздравително действие за държавното управление. Контролът се осъществява главно чрез три основни форми – въпроси, питания и гласуване предложение за недоверие към МС или министър-председателя. Първата форма има осведомителен и същевременно критичен характер относно общественозначими събития, които се отнасят до социалния живот и държавното управление. Питането се отнася до въпроси на политиката, респ. мерките на правителството и отделните министри. Тази форма е действена, тъй като може да се придружи с дебати, които задължително завършват с решение. Третата форма изглежда радикална, тъй като води до предсрочно прекратяване мандата на правителството. Но фактически е и рядко приложима, защото МС се избира от парламентарното мнозинство и се крепи на неговото доверие, което трудно може да бъде из основни разклатено.

Контролно съдържание имат и някои от правомощията на постоянните и временните комисии на Народното събрание. Те могат да правят проучвания, анкети и изслушвания и са оправомощени да канят министри на техни заседания, за да отговарят на поставени им въпроси.

Решаващ е **съдебният контрол** върху актовете на органите на изпълнителната власт. Значимостта на проблема доведе до една от реформите на съдебната власт – създаване на окръжен (във всяка област) и Върховен административен съд като специална структура на административното правосъдие. То се организира съгласно нормите на **Административнопроцесуалния кодекс**. Извън съдебния контрол са само тези актове, с които непосредствено се осъществяват външната

политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго. Правното мислене реагира отрицателно срещу тези, макар и частични, ограничения по приложение на съдебния контрол. Но има и основателни съображения те да се прилагат – например спрямо актове в посочените отрасли на управление, които съставляват квалифицирана информация, поради необходимост от спешни действия за предотвратяване на тежки последици за националната сигурност и пр.

Родовата подсъдност на административните дела се решава по пътя на изключването – тези дела са подсъдни на административните съдилища (които имат статут на окръжни съдилища) с изключение на тези, които са подсъдни на Върховния административен съд. Кодексът е намерил баланса за разпределение на подсъдността от гледна точка на характера и значимостта на административните актове и на техните съставители. Затова в подсъдността на Върховния административен съд като първа и втора инстанция се включват делата по оспорване на подзаконови нормативни актове (правилници, наредби, инструкции, постановления на МС) с изключение на тези на общинските съвети, актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, решения на Висшия съдебен съвет, актове на органи на БНБ, други актове, посочени в закон. На този върховен съдебен орган, като втора инстанция, естествено са подсъдни и делата по жалби и протести срещу решенията, определенията и разпореденията на първоинстанционните административни съдилища.

Въпреки бавността на съдебното правораздаване то е ефективно със своя краен резултат с това, че ако приеме жалбата за основателна, съдът отменя изцяло или части или изменява обжалвания акт, а също може да обяви неговата нишожност. Съдебният контрол обхваща и отказа за издаване на административен акт. Ако отказът е незаконосъобразен, съдът може да отмени отказа и да изпрати преписката за решаване на искането от компетентния орган.

Съдебният контрол се явява и в защита срещу неоснователни действия и бездействия на административен орган или конкретно длъжностно лице. При установяване на такива факти съдът разпореджда те да бъдат прекратени. Той реагира и срещу конфликт на интереси, като уведомява компетентния орган за предприемане на необходимите законни мерки.

Съдебен контрол се осъществява и по реда на т.нар. „специална клауза“ – когато с отделни закони се предвижда специален ред за оспорване

на индивидуални административни актове (на пример по Закона за устройство на територията, изборителните закони и др.).

Законодателството предвижда да се осъществява и инцидентен контрол върху конкретен административен акт – когато при разглеждане на съдебно дело от друг характер се установи, че неговото решаване зависи от определен административен акт, чиято законосъобразност се оспорва.

Съдебният контрол обхваща и наказателната дейност на органите на изпълнителната власт, осъществявана с издавани наказателни постановления при закононарушения. Поради характера на тези актове и на цялостната административно-наказателната дейност, те се регламентират от специален закон – Закон за административните нарушения и наказания. Той дава легално понятие за административно нарушение, посочва общите изисквания и процедури за неговото санкциониране по административен ред. Цялата материя е встрани от административното правораздаване, тъй като се отнася до специфични санкциониращи, във формата на наказания, правомощия на административните органи. Въпреки това той има връзка и отношение към дейността на администрацията, тъй като има за обект административната патология, прякото изкривяване и нарушаване на нормалния ход на дейност на изпълнителната власт в самите държавни системи, така и от техните потребители.

Специфично правораздаване се осъществява и от т.нар. „**особени юрисдикции**”. Това са административни органи пред които могат да се оспорват административни актове и те решават споровете с последици, подобни на едно традиционно съдебно производство. Теорията приема, че това са изключения от принципа на съдебния контрол и би трябвало да бъдат вече преодолен и отхвърлени от законодателството. Въпреки това останки от особени юрисдикции все още съществуват. Между тях е Законът за защита от дискриминация, който предвижда производство пред специална комисия по жалби срещу дискриминационни факти. Положително е обстоятелството, че решенията на комисията подлежат на последващ съдебен контрол чрез жалби срещу тях пред Върховния административен съд. Друг пример е със Закона за патентите – решенията на експертния отдел на патентното ведомство за отказ за издаване на патент се обжалват пред специален отдел по спорове към това ведомство. И в този случай решенията на тази юрисдикция подлежат на обжалване пред Софийския градски съд.

Като съставна част на съдебната власт **прокуратурата** има дял в контрола за законност на

административните актове. При действието на предходната Конституция тя провеждаше масиран и всеобхватен надзор за законност и той беше едно от основните направления на нейната дейност. Чл. 133 на Конституцията регламентираше, че „надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите се осъществява от Главния прокурор”. По силата на това конституционно правомощие прокуратурата извършваше проверки за законност, работеше в тясна връзка с контролните органи, отправяше предложения и сигнали до компетентните държавни органи за отстраняване на правонарушения. Цялата дейност беше поставена на отчет и бяха създадени съответни вътрешни структури за упражняване на тази дейност. При новите обществени отношения и с новата Конституция прокуратурата също следи за спазване на законността, като има изрично правомощие да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и принудителни мерки. Същевременно и без да се употреби думата „надзор” се посочва, че тя „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове”. По същество надзорните правомощия на прокуратурата не са отменени, но са сведени до инициатива за възбуждане на административни производства и участие в тях. Административнопроцесуалния кодекс уточнява, че прокуратурата предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове, участва в административни дела в предвидените в законите случаи, започва или встъпва във вече образувани производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

С действащата Конституция системата на държавния контрол е обогатен с възможностите на новосъздадения орган – **Конституционен съд**, създаден по силата на Конституцията и **Закона за Конституционния съд**. Той е извън съдебната власт и се явява специфичен държавен орган за защита и осигуряване постоянното действие на Конституцията. По начина на своето функциониране съдът упражнява контрол за конституционност на законите и другите актове на Народното събрание и на президента. С това той косвено въздейства и за законосъобразност на административните актове, издавани въз основа на нормативните актове и на указите на президента. В тази насока резултатна е тълкувателната дейност на съда – например решенията му относно инцидентния вот на недоверие на МС (кд № 8194 г.), правото на гражданите и на юридическите лица да обжалват пред съдилищата всички

административни актове, вкл. вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване. Важно приложно значение има решението, с което съдът обяви противоконституционността на норма на Закона за местните данъци и такси, като прие, че установяването на данъците и определянето на размера им е изключително правомощие на Народното събрание и не може да бъде делегирано на изпълнителната власт. Конституционният съд провежда предварителен контрол относно съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията. Такъв е контролът и за съответствието на законите с общопризнатите (универсалните) норми на международното право и с международните договори, по които нашата държава е страна. Универсалните норми са залегнали в устава на ООН и са конкретизирани в декларацията за принципите на международното право, а също в заключителния акт от Хелзинки (1975 г.). Те се изразяват в неупотреба на сила или заплахата със сила; мирно уреждане на международните спорове; ненамеса във вътрешните работи на държавите; доброволно изпълнение на договорните задължения; сътрудничество на държавите в съответствие с устава на ООН, равноправие и самоопределение на народите и нациите; суверенно равенство на държавите; неприкосновеност на границите; териториална цялост на държавите; зачитане на правата на човека и основните свободи.

Особеното силно въздействие на актовете на Конституционния съд се дължи на тяхната процесуална неоспоримост, респ. необжалваемост и окончателност, и на общозадължителната им сила – те са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Самият Конституционен съд не може да променя своите решения. Изключение правят тълкувателните решения, при които, при разглеждане на делата в годините, може да се достига до други тълкувателни резултати, породени от развитието, респ. изменението на обществените отношения.

Контролът е разположен и на местно ниво и се осъществява по силата на **Закона за местното самоуправление и местната администрация и Правилника за организацията и дейността на областната администрация**. Областният управител, като представител на централната изпълнителна власт в областта, е овластен да контролира изпълнението на административните актове, издавани в областта, вкл. на органите на деконцентрираната администрация (ръководителите на териториалните звена на централната адми-

нистрация). Както се вижда от текста, контролът няма за предмет самите актове, а само за тяхното изпълнение, като се презюмира, че те са законосъобразни. Пряк контрол той може да осъществи върху дейността на тази деконцентрирана администрация, независимо от йерархическото ѝ подчинение, която осъществява административно обслужване на територията на областта. Проведеното разграничение и ограничение в обсега на контролните правомощия е оспоримо, като се има предвид, че областният управител осъществява държавната политика в областта и би трябвало да има по-широки контролни правомощия върху органите на централната власт, разположени в областта.

Контролът се упражнява от и между областен управител, кмет на община, общински съвет. Контролните взаимовръзки са логично установени. Областният управител има право да отменя незаконосъобразните актове на кметовете на общини. От своя страна кметовете не са беззащитни спрямо тези отменителни актове, а могат да ги атакуват по съдебен ред. Областният управител може само да спре действието на незаконосъобразен акт на общински съвет и да отнесе въпроса за неговото отменяване от съда. Това правно решение е продиктувано от факта, че общинският съвет е от друга управленска система като орган на местно самоуправление. Освен това той е колективен орган и преодоляването на негово решение еднолично от областния управител не е разумно.

Кметът на общината е подконтролен орган на общинския съвет като орган на местното самоуправление, на който са предоставени за решаване множество въпроси от местно значение. Поради това съветът може да отменя актове на кмета, които противоречат на неговите решения от кръга на законовата му компетентност. Съветът може да оспорва в съда и всички незаконосъобразни актове на кмета на общината. От своя страна кметът може да спре изпълнението на незаконосъобразни и нецелесъобразни решения на общинския съвет и да ги върне за преразглеждане и повторно решаване. Когато съветът потвърди своето първоначално решение, кметът е длъжен да се съобрази с неговата воля, ако спорът е за целесъобразност. Но ако той е за законност, кметът трябва да го отнесе до съда с искане за отменяне на незаконосъобразния акт.

Контролът на общинския съвет спрямо кмета на общината има и други измерения. Кметът е длъжен да организира изпълнението на решенията на общинския съвет и да отчита тази дейност пред него. Той дължи годишен отчет и по изпълнението на своята програма за управление.

Кметът е задължен да отговаря на отправени му питання от общински съветници и граждани. ЗМСМА не урежда въпроса, дали по отговорите на питанията може да се прави обсъждане и дали то трябва задължително да се последва от вземане на решение. Ще бъде добре, ако тази празнота бъде запълнена *de lege ferenda*. Общинският съвет одобрява броя и структурата на общинската администрация по предложение на кмета на общината. Това правомощие не е само от организационен, но и от контролен характер, доколкото създава рамките на съдържанието на дейността и кадровото осигуряване на администрацията, която се ръководи от кмета. Общинският съвет също определя конкретните правомощия на кмета по придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, което има важно приложно значение и създава определени оправдани ограничения във вещноправните правомощия на кмета. Общинският съвет приема или отклонява предложения на кмета по въпроси на своята своята компетентност. Кметът на общината е задължен да изпраща на общинския съвет в определен срок актовете си, вкл. договори по неговите решения. С това се дава възможност на съвета до упражни контрол относно предвидените мерки и доколкото те осигуряват изпълнението на неговата управленска воля.

Контролни функции имат и постоянните и временните комисии на общинския съвет относно изпълнението на решенията на съвета. В общините са създадени и обществени посредници (еднотипна идея за местен Омбудсман), които съдействат за спазване правата и законните интереси на гражданите пред общинските съвети и кметовете.

От своя страна кметът на общината упражнява вътрешен общ контрол върху общинската администрация, както и контрол за законосъобразност и целесъобразност на дейността на кметовете на райони и кметства по възложени им от него функции.

Съгласно конституционна норма (чл. 144) централните държавни органи и техните представители по места нямат контролни правомощия за законност върху актовете на местното управление, т.е. на областния управител и кмета на общината. Но това правило не е прокарано безусловно. Контролът е допустим, ако е предвиден в закон, каквито случаи има в законодателството, респ. в контролната практика (например контролът на Сметната палата по упражняване на бюджетните средства, предоставяни на общините).

Контрол над изпълнителната власт се осъществява и от гражданското общество, възприемано като система от структури на граждани, създа-

вани в защита на техни права и законни интереси. Законодателят създава правни предпоставки за формиране и действие на такова общество главно чрез **Закона за юридическите лица с нестопанска цел**. С него се поставят условията и рамките за създаване на т.нар. неправителствени организации, чието действие е в сътрудничество и като коректив на политиката на държавната власт. Чрез различни нормативни актове те осъществяват гражданска представителност в състава на държавни и обществено-държавни органи, вкл. в Министерския съвет и отделните министерства. Те се подпомагат и от **Закона за събранията, митингите и манифестациите** при организиране на публични прояви. Проблемен въпрос при тези прояви е съотношението между правата на техните участници и на другите граждани. Конституцията изрично и обосновано предвижда, че не се допуска упражняване на права, ако с това се накърняват права и законни интереси на други лица (чл. 57, ал. 2). Тази норма е основата на гражданския мир. Тя се поставя на изпитание, когато се извършват действия на т.нар. гражданско неподчинение (спиране движението по автомобилни и железопътни пътища, възпиране дейността на държавни и обществени органи, излизане извън рамките на разрешени маршрути и часове за манифестации др.). В случая решенията трябва да бъдат в подкрепа на конституционното изискване.

Изводите от представената тема са главно следните:

Българското законодателство създава добра правна рамка за контрол във и спрямо дейността на органите на изпълнителната власт. Въз основа на нормативните актове е изградена и подходяща система от органи за вътрешен и външен контрол. Налице са и основания за усъвършенстване на тази сфера на държавно управление. Препоръчително е да се нормират контролните правомощия на зам.-председателите на Министерския съвет в устройствения правилник на МС и на неговата администрация. Контролни правомощия могат да се предоставят на областния управител не само спрямо изпълнение на актовете на децентрализираната администрация, но и спрямо самите актове чрез сигнали до техните съставители и висшестоящите им органи за отстраняване на допуснати в тях незаконосъобразности. Съгласно посоченото в изложението, уместно е да се детализира институтът на питането в общинските съвети. В нормативните актове относно контрола ще бъде полезно да се регламентира новият, превантивният подход на т.нар. „риск-базирания контрол”.

Бележки и литература

1. **Хаджолян, М.** Взаимодействие на морални и правни норми в държавната администрация. Том трети, 2012.

2. **Михалева, Д.** Вътрешен инспекторски контрол на администрацията, базиран на управлението на риска. Автореферат на дисертационен труд, 2013 г., ВСУ.

1. **Павлов, П., Михалева, С.** Основи на публичната администрация. 2008.

2. **Иванов, Т., Трифонова, В.** Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. 2009.

3. **Славова, М., Петров, В.** Оспорването на административните актове по административен ред. Сп. Съвременно право, бр. 5/2010.

4. **Георгиев, Бл.** За ефективност на държавното управление. Сп. Социология, бр. 2/2010.

5. **Хаджолян, М.** Правни основи на контрола на публичната администрация. Годишник на ВСУ, том X, 2004.

За контакти:

Масис Хаджолян – доктор по право,
доц. на ВСУ, Варна
GSM: 0887596036