

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

ЗА ОСНОВНИТЕ НАЧАЛА (ПРИНЦИПИТЕ) НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

проф. д-р Димитър Костов

Общозвестна теоретична постановка е, че принципите са основни, ръководни начала и са „съставка“ на действащия правен ред, независимо дали са формулирани изрично или могат да бъдат изведени от нормите на правото.

Административният процес на Р България се изгражда и развива при действието на неговите основни начала, които влизат условно казано, в основните принципи на държавното управление. Административния процес е част от управленската, изпълнителната дейност на държавата, поради което за него важат на общо основание всички основни принципи на държавното управление като цяло. Цялата административнопроцесуална дейност, която извършват участващите в процеса субекти, свързана с решаването на конкретни въпроси в сферата на държавното управление по реда на различните административни производства, се осъществява на плоскостта на основните принципи на държавното управление като принципите на законността, на хуманизма, на демократизма и т.н. и същевременно на основата на специалните принципи на процеса – принципите на бързината, на материалната истина, гласността и публичността, равенството на страните, националният език, самостоятелност при вземането на решенията и т.н. – всички с общовалидно значение за цялостния административен процес. Същевременно, би могло да се приеме че като основни начала на процеса могат да бъдат разглеждани и такива, които са характерни за една или друга негова фаза, за едно или друго негово производство, осъществявани през различни етапи от неговото развитие. Така например за фазата на производството за издаване на административни актове, както и за производството за упражняване върху тях на административен контрол особено значение има принципът на бързината и ефектив-

ността, без да се смята, че те не играят никаква роля и в останалите фази на процеса, каквито са например съдебният контрол или пък изпълнителното производство. За фазата по изпълнение имат например значение и такива начала като принципът за предупреждение при започване на принудителни действия, принципът за подбиране на най-благоприятната за длъжника принудителна мярка, принципът за недопустимост на принудително изпълнение, ако нуждата от такова е отминала, принципът за зачитане на екзистенц-минимума на задължените лица и т.н. За административнонаказателната фаза на процеса пък са типични например принципът за невиновност до доказване на противното, принципът на бързината, принципите на предупреждението и превъзпитанието при налагане на административните наказания и пр.

Обективно, основните начала (принципи) на административния процес разкриват твърде широка номенклатура и голямо разнообразие. Това е и основата, на която се изгражда и действащата система на основните начала на административния процес в Република България. В нея по необходимост влизат всички основни принципи, нормативно закрепени в действащия Административнопроцесуален кодекс (АПК) на Р България, а именно: 1. принцип на законността, 2. принцип на публичност и прозрачност, 3. принцип на обективната (материалната) истина, 4. принцип на равенство на страните в процеса, 5. принцип на компетентност и самостоятелност на водещия процеса орган, 6. принцип на зачитане на националният език, 7. принцип на служебното начало, 8. принцип за прилагане на нормативния акт от по-висока степен, 9. принцип за съразмерност, 10. принцип за последователност и предвидимост и 11. принцип за бързина и процесуална икономия. Следва да подчертаем обаче, че така поставен, въпросът

ограничава системата на принципите. Би следвало да отбележим, че към тази система обективно се прибавят и разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), регламентиращ другата основна съставка на цялостния административен процес – административнонаказателната процесуална дейност, а също така и някои други основни начала.

Това цели да представи накратко и по-нататъшното изложение.

Принцип на законността. Вземането на каквото и да е управленско решение, включително налагането на административни санкции, трябва да се извършва при строгото зачитане на материалните и процесуалните разпоредби на действащото законодателство. Съблюдаването на законността от водещия процеса орган е задължително при всички административни производства – и при издаването на актовете на държавно управление, което е подчертано в чл. 4, ал. 2 АПК – „Административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона.“, и при техния контрол (административен или съдебен), и при тяхното изпълнение. Особено наложително е спазването на този принцип при налагането на различните видове административни санкции и прибягване до принудителни изпълнения. ЗАНН определя, че „деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон...“ (чл. 2, ал. 1), а също и „реда за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания...“ (чл. 1). Издаваните управленски решения в различните фази на административния процес трябва да съответстват не само на закона в собствения смисъл на думата, но и на всички останали нормативни актове, които са издадени въз основа на него, при строгото зачитане на тяхната взаимна обвързаност и йерархия. Грубо нарушение на принципа на законността ще бъде издаването на каквото и да било управленско решение въз основа на един подзаконов акт, който сам противоречи на закона или на друг акт, стоящ над него по своята правна сила.

Както беше отбелязано, принципът на законността означава еднакво спазване и на процесуалния и на материалния закон. Би било погрешно да се подценява процесуалният закон под предлог за борба с „процесуален формализъм“. Защото процесуалната форма е сама по себе си гаранция – гаранция срещу процесуален произвол, а също на процесуалните права.

Би било погрешно също, този принцип да се свежда и адресира единствено към държав-

ните органи. Той засяга всички субекти на административния процес и тази му всеобхватност се вижда ясно в разпоредбата на чл. 4, ал. 3 на кодекса: „субектите на административния процес са длъжни да упражняват своите права и свободи, без да вредят на държавата и обществото и на правата, свободите и законните интереси на други лица.“

Гаранции за принципа на законността в административния процес са: независимостта на едни от най-важните участници в него – правораздавателните органи; безпристрастието на същите органи, което се осигурява чрез института на отвода; участието на прокурор в редица случаи; обезпеченият контрол върху постановяваните решения – редовен или извънреден и т.н.

Принцип на публичността. Този принцип се свързва с изискването дейността на органите на държавно управление, а и на всички други органи, които в една или друга фаза водят процеса, да бъдат поставени под контрола на гражданите и обществото, което освен публичност, означава още достъпност и прозрачност. Административните органи, както и другите органи, упражняващи държавновластнически правомощия в административния процес, не могат да вършат своята работа „зад гърба“ на страните в процеса или на обществото. Решаването на административни преписки „на тъмно“ е противоположно за държавните органи, включително за органите на изпълнителната власт. Всеки гражданин трябва да знае, и най-вече заинтересуваните от процеса лица, какво и как се върши в службите на администрацията. Няма пречка гражданите да имат достъп до което и да било дело, когато имат някакъв интерес по въпросите, разглеждани в него. Дори в някои фази на процеса, какъвто е случаят с административният правораздавателен процес, разглеждането на делата става на публични заседания. Публичността на процеса има изключително значение за участващите в него страни. По силата на това правило те имат възможност да се запознаят с цялата документация, която подлежи на преценка в делото, а така също имат право и на пълна информация за хода и протичането на самото производство. В чл. 12, ал. 2 АПК правото на достъп до информацията е принципно разширено, защото освен страните, от него могат да се ползват и останалите лица, с този нюанс, че това си право последните могат да осъществяват по реда на Закона за достъп до обществената информация, а не по реда на АПК, както е за стра-

ните. На това право кореспондира задължението на съответните органи „да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство” (чл. 12, ал. 1 АПК). Аспект на достъпността представлява и принципната позиция на законодателя, че по производствата, регламентирани в кодекса не се заплащат държавни такси и разноски (чл. 12, ал. 3 АПК).

Аспект на принципа на публичността е също условието образуването на административнонаказателните производства да става в присъствието на актосъставителите, нарушителите и свидетели (чл. 40, ал. 1 ЗАНН), също административнонаказателните дела да се гледат публично и т.н.

Принцип на обективната (материалната) истина. Принципът означава чрез активните си действия водещият процеса орган да стигне до обективната истина относно всички факти от значение за случая, и то действителните факти, в цялата им пълнота (чл. 7, ал. 1 и 2 АПК), като използва не само фактическия и доказателствен материал, представен от страните, но и този, който сам е издирил. По пътя към това изясняване обаче могат да възникнат пречки, напр. непълни и неверни доказателства. Затова водещият процеса орган трябва да е активен за попълване на преписката с факти и доказателства, като стимулира и страните за това. Недостоверността на доказателствата пречи на диренето на обективната истина, поради което се въвежда наказателна отговорност за лъжествидетелстване, също и за лъжливи заключения на вещите лица.

Редът за събиране и преценяване на доказателствата се характеризира с устност и непосредственост за свидетелите и вещите лица, свободна преценка на доказателствата и т.н. За изясняването на обективната истина също способства правилото на чл. 35 и 71 АПК, според което върху администрацията тежи задължението за издаване на индивидуалните и общите административни актове само след като е изяснила всички факти и обстоятелства от значение за случая.

Опасност за истината може да създаде пристрастието на водещия процеса орган или други важни участници в производството. Сериозно правно средство против тази опасност е отстраняването, отвеждането на лице, спрямо което има основателни съмнения, че може да бъде пристрастно (чл. 10, ал. 2 АПК, чл. 51 ЗАНН).

Принципът на обективната истина придобива особена важност в административнонаказателния процес, където става дума за осъщест-

вяването на пряка принуда и репресия спрямо една от страните в процеса – нарушителя. Той се опира на изисването за пълното покритие на издирианията и констатациите на административнонаказващия орган с обстоятелствата и фактите, свързани с извършеното административно нарушение. В административнонаказателния процес трябва да бъдат разкрити по възможност всички значими за делото факти и обстоятелства, независимо от това каква ще бъде тяхната роля за вземане на крайното решение. Твърде голямо значение в тази насока има отчитането на смекчаващите и отегчаващите вината обстоятелства, които ще обусловят налагането на по-малко или по-голямо административно наказание, а в някои случаи – ще доведат до освобождаване от отговорност на обвиненото лице.

Принципът на обективната истина допринася в максимална степен за правилното и законосъобразно решаване на делата и при всички останали административни производства, включително тези, при които става дума за вземане на едно алтернативно решение (в случаите, когато водещия процеса орган упражнява правомощия на оперативна самостоятелност).

Принцип на равенството на страните в процеса. Това начало произтича пряко от Конституцията и се свързва с равенството на всички граждани пред закона. Правната норма е еднакво задължителна и за гражданите, и за техните организации, и за органите на държавата и за техните служители. Това равенство пред закона важи с пълната си сила и за задължителността на процесуалния закон. В административния процес не може да има привилегии за които и да е лица, заинтересовани от изхода на производствата. Всички те имат равни възможности да участват в процеса и да отстояват своите права и законни интереси (чл. 8, ал. 1 АПК). Особено важен е принципът за равенство на страните в административния процес за усилията им да съдействат за изясняване чрез предвидени по закона процесуални действия на разглеждания в делото въпрос и за доказване и обосноваване на техните права и интереси, включително правото на възражения срещу представяни от другите страни доказателства. В спорните административни производства принципът на равенството на страните в процеса изисква изслушване на съображенията и вземане под внимание възраженията на всички страни по делото. Игнорирането на съображенията, възраженията и доказателствата на която и да е от страните по едно спорно про-

изводство е в състояние да компроментира нормалното развитие на процеса и правилността на взетото в него решение.

Принцип на компетентност и самостоятелност в решаването. Компетентността на органа, който издава управленско решение в административния процес е едно от необходимите изисквания за законосъобразността на самите решения, поради което е тясно свързана със самия принцип на законността. Безусловна е постановката на АПК (чл.4, ал.1) в това отношение: „Административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона.“ Тази компетентност обаче трябва да бъде упражнявана пълноценно, както изисква кодекса – в кръга на съдържащите се в нея правомощия, без влияние на външни фактори, дори и когато те действат в системата на апарата, към който принадлежи водещият процеса орган. Вън от това, последният трябва да ръководи процеса и да издава необходимите правни актове при пълна независимост и самостоятелност в решаването. Административният орган например, който ще издаде административния акт не е обвързан с каквито и да е изводи и предложения на други органи. Той сам решава. Отговорността и тежестта е негова. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 35 АПК. Тя задължава органа самостоятелно всеотстранно и обективно да прецени и изясни всички факти и обстоятелства от значение за случая и едва тогава да издаде акта. Само по такъв начин той пълноценно може да изпълни възложените му от процесуалния закон задължения. Всяко въздействие върху актовете и решенията на водещия процеса орган може да става само в предвидените от закона случаи и в кръга на предоставените на контролния орган правомощия (чл. 10, ал. 1 АПК).

Принцип на зачитане на националния език. Този принцип има широко приложение в административния процес на многонационалните държави. Той обаче запазва своята сила и за всички останали страни в случаите, когато се поставя въпрос за участието в процеса на лица, които не знаят официалният език на държавата, където се води производството. Принципът, който установява АПК е, че всички производства по него се водят на български език. Участниците в процеса обаче, които не познават официалния език, на който се води съответното производство, могат да ползват своя собствен език със задължение на водещия процеса орган да осигури услугите на подходящ и квалифициран преводач (Чл. 14). Подобно

е положението и в административнонаказателния процес. По правилата на субсидиарното прилагане на Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК) и по-конкретно чл. 21, който разпорежда, че наказателния процес се води на български език, а за лицата, които не го владеят – на родния или друг език с преводач, и за административнонаказателното производство остава валиден същият принцип.

Принцип на служебното начало. Този принцип действа и когато производството е започнало по инициатива на заинтересувани граждани и организации, и когато то се води по инициатива на административните или други държавни органи. Служебното начало в процеса се намира в най-тясна връзка с принципа на материалната истина. Водещият процеса орган трябва да издаде не каквото и да е решение, а само онова, което в максимална степен се опира на реалната действителност и задоволява законните претенции на гражданите и организацията. Той не е пасивен зрител на развиващото се пред него производство, а най-важен фактор за неговото придвижване и приключване в съответствие с изискванията на закона. Затова водещият процеса орган е длъжен и сам да подпомага и насочва страните в усилията им да реализират своите права, като им разкрива начините и средствата за тяхното пълно задоволяване. Разбира се, водещият процеса орган не е едлъжен и не може да надхвърля в решението си претенциите на страните – той следва да се ръководи от пределите на техните молби и искания, съобразени със закона, и да не прегражда, а да улеснява пътя на тяхната реализация. Особено голямо значение има служебното начало при изясняване на фактическата и правната обстановка в процеса и действителното съдържание и предели на защищаваните права и интереси. В това отношение съдебните и административните органи могат да обръщат внимание на страните в процеса за правните възможности, с които разполагат в защита на техните интереси, да ги насочват към най-ефикасните и бързи средства и методи, водещи до тяхното задоволяване, и да ги предварадат от грешки и неправилни действия, които са от естество да осуетят преследваната от тях цел. Като пример за служебното начало от новия административнопроцесуален кодекс може да се посочи разпоредбата на чл. 168, ал. 1, според която оспорването пред първа съдебна инстанция съдът при проверката на административния акт не е ограничен от претенцията на оспорващия, а задължително проверява законосъобразността на

административния акт във връзка с всичките изискуеми се условия за това. Също разпоредбата на чл. 9, ал. 4, предвиждаща задължително процесуално съдействие на страните от страна на административните и съдебните органи за законосъобразното и справедливо решаване на въпросите и т.н.

Принцип за прилагане на нормативния акт от по-висока степен. Всъщност този принцип изисква безупречното съобразяване на взаимоотношаността и йерархията на нормативните актове. Два главни ориентира ни дава АПК в това отношение: първо, когато подзаконов нормативен акт (постановление, правилник, наредба и т.н.) противоречи на нормативен акт от по-висока степен, то ще се прилага именно по-високият по степен акт (чл. 5, ал. 1) и второ, когато закон или подзаконов нормативен акт противоречи на влязъл в сила за РБългария международен договор, то ще се прилага международният договор (чл. 5, ал. 2).

Принцип на съразмерността. В основата си този принцип се свързва с властническият характер на дейността на администрацията като цяло. Тя има „привилегията“ едностранно да решава въпросите. В тази връзка установеният в чл. 6 АПК принцип на съразмерност налага изискването добре да се държи сметка за правата и законните интереси на гражданите и организациите, които ще се засягат от дейността на административните органи. Тези права и законни интереси да не се засягат в по-голяма степен от необходимото за постигане на законните цели. Ако можем да си послужим с класически пример – да не се премахва сградата, застрашена от самосрутване, ако тя може да бъде заздравена по някакъв начин.

Принципът за съразмерност има най-напред едно възпиращо действие, което ясно личи от разпоредбата на ал. 5: „Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явна несъизмерими от преследваната цел.“ С други думи за административните органи се установява задължението за едно прадварително обмисляне и съобразяване на възможния вредоносен ефект от предприетите действия.

Второ, както бе отбелязано, административният акт и изпълнението му, вече като даденост, е недопустимо да засягат в по-голяма степен от необходимото правата и законните интереси на лицата. Това е и същността на принципа, може да се каже, и тук е задължително да се

добави и подчертае императивността на разпоредбата на ал. 3, според която при издаването на административни актове, с които се засягат права или се създават задължения за граждани или организации задължително трябва да се приложат „онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона.“

Принципи на бързината и процесуалната икономия и на последователността и предвидимостта. Принципът на бързината в административния процес е най-ярко илюстриран от кратките срокове валидни за отделните видове производства. Например, срокът за издаване на индивидуалните административни актове е до 14 дни от започване на производството, а в някои случаи до 7 дни (чл. 57, ал. 1 и 2 АПК). Същият срок се предвижда и за оспорване на административните актове по административен ред (чл. 84, ал. 1). Подобно е положението и при оспорването пред първа съдебна инстанция (чл. 149, ал. 1) и т.н. Сравнително кратки са сроковете, установени в ЗАНН относно административнонаказателното производство. Напр. едногодишен е срокът за разкриване и установяване на голяма част от административните нарушения (чл. 34, ал. 1), шест-месечен е срокът за налагане на административното наказание, след образуване на административнонаказателното производство (чл. 34, ал. 3) и т.н. Като пример за процесуална икономия пък може да послужи разпоредбата на чл. 91, ал. 1 АПК, въвеждаща така нареченото „право на отзив“. Тук законодателят дава право на административния орган автор на акта да го преразгледа, в случай, че той е оспорен пред по-горестоящия административен орган. В резултат на това преразглеждане той има възможността да оттегли или да отмени своя акт и по този начин да сложи край на производството, а с това и на процеса като цяло. Подобно е положението и с правомощието на първата съдебна инстанция да реши делото по същество след като отмени административния акт при условията на чл. 173, ал. 1 АПК и т.н. Процесуална икономия може да бъде осъществена и в административнонаказателния процес, тъй като според чл. 55 ЗАНН наред с наказанието, административнонаказващият орган може да реши и гражданско-правен проблем, а именно да се произнесе и за обезщетението на причинените от нарушението вреди.

За последователността и предвидимостта е необходимо да се обърне внимание, че касаят като принципно изискване само админист-

ративните органи. Второ, свързани са с принципа на оперативната самостоятелност, при който те постановяват своите решения. По същността си това е изискване, според което тези органи са длъжни да огласяват публично критериите, приетите вътрешни правила и практиката, която ще следват при постановяване на своите решения по прилагането на съответния закон в условията на оперативна самостоятелност. Или с други думи административните органи трябва да бъдат предвидими в това отношение (чл. 13 АПК).

Както бе посочено вече, към тази система от принципи биха могли да се допълнят и други. Бихме посочили принципът за защита интересите на държавата, организациите и гражданите и принципът за отговорността.

Принцип за защита интересите на държавата, организациите и гражданите. Издаването на един административен акт по искане на заинтересувани лица и организации се движи в пределите на признатите им от закона претенции и по този начин се защитават техните права и интереси. Заедно с това обаче всяко управленско решение трябва да укрепва и брани интересите на държавата и обществото, нормалното функциониране на различните административни служби, охранявано от нормите на административното право. Този държавен и обществен интерес може да бъде защитен единствено чрез вземане на най-правилното и законосъобразно решение. Издаваният административен акт не може да прегражда пътя за максимално задоволяване правата и интересите на гражданите и организациите, стига те да се вмесват в рамките, очертани от правната норма. И обратно – прескачането на

тези рамки, независимо от това дали то става по искане на заинтересуваните или по инициатива на водещия процеса орган, води неминуемо до накърняване на държавния и обществен интерес.

Принцип на отговорността. Принципът на отговорността, която носят за своите действия участниците в административния процес, намира своята опора в самата правна система, която предвижда санкционно покритие на всяко нарушение в тази връзка. Без възможността за осъществяване на ефективна отговорност за допуснати правонарушения не може да се мисли за реално съществуващи права и задължения. Принципът на отговорността се отнася за всички участници в административния процес – и за водещия процеса орган, и за страните, и за останалите участници в процеса (свидетели, вещи лица и пр.). Изключително е значението на този принцип за служебните лица, които организират и ръководят административните производства и които отговарят за тяхното качество и резултатност. В тази насока специално внимание заслужават различните юридически отговорности – наказателна, административна, дисциплинарна и гражданска, режимът на всяка от които е уреден специално. Въпросът е важен, тъй като съществуват категорични разпоредби в Конституцията, Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, АПК, Наказателния кодекс и др. в това отношение.

Стриктното спазване на принципа на отговорността играе несъмнено стимулираща роля за всички субекти на административния процес, за сериозно отношение към техните процесуални права и задължения и оттам за законосъобразното протичане на процеса.

ЛИТЕРАТУРА

- Сорокин, В. Д. Административно-процесуалное право. М., Юрлит, 1972, с. 211–212.
Starosciak, Jerzi. Prawo Administracyjne. Warszawa, Panstwowe wydawnictwo ninkowe, 1975, 257–263.
Sluzewski, Jerzi. Postepowanie administracyjne, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1974, с. 29 и сл., 236 и сл.
Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК (тематичен коментар). С., Сиела, 2007.
Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. С., Сиела, 2009.