Р Е Ц Е Н З И Я

от доц. д-р Милорад Руменов Йорданов

на дисертационен труд на тема:

„ ПРЕДПИСАНИЕТО – КОНТРОЛНА ФУНКЦИЯ В УСЛОВИЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНА ДИСКРЕЦИЯ ИЛИ ПРЕДПОСТАВКА ЗА КОРУПЦИЯ “,

разработен в докторска програма „Управление в сферата на сигурността и обществения ред“, Професионално направление 9.1. „Национална сигурност“ за придобиване на ОКС „доктор“.
с автор: Живко Атанасов Желев
Научни ръководители:
Проф. д-р Петър Христов
Доц. д-р Олга Борисова

1.Актуалност и значимост на труда.

Борбата с корупцията е актуална тема, независимо от усилията на привидно рационалната политика и многобройните програми за противодействие. Научните изследвания на явлението, търсенето на нови нормативни подходи, институционализацията на нови практики очевидно не дават необходимия резултат. Отрицателното му въздействие се отразява върху икономическия растеж, доверието в държавата, здравето, качеството на предоставяните обществени услуги, екологичните резултати, чуждестранните инвестиции и търговията, нивата на неравенство.

Авторът посочва, че през последните години административната корупция в България не намалява, напротив нараства, достига критично високи нива според редица оценителни доклади за напредъка на страната в областта на противодействието на корупцията. Това я определя като системен проблем на държавната администрация. Административните правонарушения са едни от най-масовите противоправни прояви в обществото. Те пречат на нормалната дейност на социално управление и

нанасят сериозна вреда на обществените интереси. Това налага срещу тези нарушения да се води ефективно противодействие чрез възможностите на административния контрол. Ефективността и ефикасността на този контрол и как той влияе върху поведението на контролираните обекти обаче е в пряка зависимост от корупционното и неетично поведение на представителите на изпълнителната власт при издаване на предписания, вместо прилагане на административнонаказателните разпоредби на закона.

Всъщност, именно тази възможност за субективизъм, дълбоко прикрит с правомощията на оперативна самостоятелност, проявена при прилагането на законите, провокира неетично поведение на органите на изпълнителната власт и обектите на контрол, като създава условия за корупция и не на последно място и за извършване на престъпления.

2. Характеристика на естеството и достоверността на труда

Дисертационният труд е с обем от 169 страници, включва увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и приложения. Списъкът на използваната литература се състои от 131 заглавия на български и английски език. Представеният дисертационен труд е завършено, самостоятелно проведено научно изследване, което има сложен интердисциплинарен характер и представя своя автор като притежаващ висока ерудиция, дълбоки познания и практически опит по темата.

Проблемът за ролята и мястото на контрола в сферата на социалното управление винаги са били във фокуса на научния интерес. В настоящата разработка се разглежда един неизследван в теоретичен план до сега в нашата страна аспект –практиката служителите, които извършват проверки на място, при установяване на административно нарушение, еднолично да решават дали да съставят акт за установено административно нарушение или да издадат предписание за отстраняване на констатираните несъответствия.

В основата на научното изследване е хипотезата на автора, че в действащата правна уредба е заложена прекалено широка рамка за оценка тежестта на извършеното нарушение от страна на контролния орган. Така според него се предоставя възможност за проява на прекомерен субективизъм, надеждно прикрит с правомощия за оперативна самостоятелност. Това обстоятелство, както благоприятства, така и провокира в правоприлагането спекулативно изпълнение на служебните задължения от органите на изпълнителната власт и се явява фактор, който предпоставя корупционни нарушения и престъпления.

Проблемната ситуация, на която е посветено изследването, е неефикасността на административния контрол в различните сфери на икономиката. Дисертационното изследване разглежда правната природа на издаването на предписания като контролна функция на администрацията при проява на властническата й компетентност. Изследва се възможността чрез тях да бъде заменено административното наказание при извършване на нарушения, единствено по волята и вътрешното убеждение на служителите, овластени с такава компетентност.

Посочено е, че липсата на ясни критерии, дефиниции и правила за поведение на служителите, упражняващи контрол, създава предпоставка за субективно прилагане на правната норма. Безспорно, това може да се отдаде на липсата на задълбочени знания, на стремеж към лесно съглашателство или незаинтересованост към укрепване на държавността и регулиране на обществените отношения, но категорично автора отбелязва, че несъвършенството на правната норма създава условия за корупция. Според него държавните служители, които упражняват власт и вземат решения, които засягат имуществото, правата и интересите на отделния индивид, следва да имат етичното задължение да упражняват дейността си и да оказват влияние в съответствие със законите по справедлив начин.

Авторът посочва, че личният интерес в различна степен, в зависимост от личните качества на индивида, съзнателно или подсъзнателно влияе върху начина по който той изгражда своята лична преценка. Решенията на администрацията следва да се ръководят не само от правните предписания, но и от представата за правилно, навременно и полезно действие, с оглед на конкретния случай.

3. Оценка на авторското участие в приносите на труда.

Авторът е с личен принос и участие при разработването на дисертационния труд. Коректно са цитирани други автори, трудове и идеи. Много умело са приложени методите на изследване. Очертано е актуалното състояние на явлението корупция през последните години и е откроена смущаващата тенденция за нарастване на административната корупция в България. Относително еднаквите фактори обуславящи корупционните отношения сред различните институции в държавното управление аргументират необходимостта от това учени и практикуващи да изследват корупцията, за да търсят алтернативни подходи, за да разберат причините за корупционното поведение.

Подложени са на анализ контролната дейност на Изпълнителна агенция ”Главна инспекция по труда”, Министерство на здравеопазването, Българска агенция по безопасност на храните, Министерство на околната среда и водите и Комисия за защита на потребителите. Подложена е на анализ дейността по издаване на предписания при констатирани нарушения, въз основа на което е съставена характеристика на предписанието, както и неговата специфика във всяка от горните институции.

Очертано е проявлението на принципите на административното право, които отразяват основните характеристики на изпълнителната власт. Авторът на изследването приема, че принципите са признание за значението на изведените ценности за държавата и обществото. Обърнато е особено

внимание на правомощията на администрацията спрямо гражданите и се прави извод, че границите на тези правомощия следва да са обект на непрестанен контрол.

Авторът съпоставя българския наказателен закон отпреди сто години с актуалната административнонаказателна практика и прави извода, че той не е загубил ни най-малко своето значение. Именно липсата на неизбежност от наказание в сегашната контролна дейност на администрацията е съществена за нейната ефективност и ефикасност. Анализирани са моделите на самоконтрол на държавните служители от гледна точка на професионалната етика. В настоящото изследване е оценено точно наличието на оперативна самостоятелност при вземане на решения от административните служители при изпълнение на служебните задължения и как то влияе върху етичното поведение и корупционните деяния.

4. Използване на получените резултати.

Оперативната самостоятелност е обект на анализ относително рядко и то главно относно съдебната власт, въпреки че ефекта, на което обществото е свидетел, основно се проявява в контролната дейност на изпълнителната власт. Поради липсата на подобно изследване до сега, резултатите от него биха били в полза на изработване и прилагане на нов, задълбочен подход към ясно дефиниране границите на оперативната самостоятелност, чрез който ще се постигне по-добра ефективност в дейността на органите на държавно управление и качествено противодействие на корупцията.

Установените в дисертационния труд несъвършенства на нормативната уредба по отношение на оперативната самостоятелност в контролната дейност, изразяващи се в правен вакуум на използваните понятия, могат да бъдат използвани в областта на законотворчеството. Резултатите от анализа на осъществявания контрол от администрацията имат значение за оптимизиране на дейности в области като управление на човешките ресурси,

контрол на дейността на администрацията, административно-наказателна и превантивна дейност.

5. Оценка на автореферата и публикациите по темата на дисертацията

Авторефератът отразява коректно изследователската работа, постигнатите резултати и формулираните научни и приложни приноси. Апробация на самостоятелната му работа са посочените четири публикации, публикувани в рецензирани научни издания. Няма разлика между начина, подхода и анализа, който се прави в дисертацията и в представените научни публикации. Техният брой и насоченост напълно удовлетворяват изискванията за придобиване на образователна и научна степен „доктор, което ми дава основание да приема, че дисертационният труд е самостоятелен творчески продукт, реализиран от докторанта.

6. Оценки, забележки и препоръки.

В изследването се идентифицират слабостите на действащата нормативна уредба, по отношение на правомощията дадени на администрацията с оперативната самостоятелност, с която тя е овластена.

По емпиричен път се изследва контролната дейност на изпълнителната власт, като се детайлизират конкретните действия на органите при констатиране на административни нарушения. Оценява се постигнатата ниска ефективност от тази дейност, идентифицират се слабости, проблеми в дейността и рискове от проява на корупция. Създава се обоснована предпоставка за откриване на широка дискусия по отношение несъвършенството на нормативната уредба, в частта, която регламентира оперативната самостоятелност на администрацията. Извежда се на преден план корелацията „неограничена власт – корупция“. Също така се предлага механизъм за оптимизиране и диференциране компетентността на органите на администрацията, при прилагане на техните контролни правомощия.

Дисертационният труд търпи прецизиране в стилово и езиково отношение, както и по отношение на неговото техническо оформление. Налице са повтарящи се текстове в различни части на изложението.

Препоръките ми към дисертанта са насочени към изясняване на установените данни от изследването, които биха могли да бъдат използвани в научноизследователската работа, за по-нататъшен анализ на теоретични и прагматични проблеми на административния контрол и противодействието на корупцията. Резултатите от изследването дават възможност да бъдат включени в учебни помагала и лекционни курсове по правни дисциплини, както и да се прилагат.

С оглед по-нататъшното разпространение на научните тези на Живко Желев е препоръчително издаването на дисертацията, след съответната преработка, под форма на монография. Така научните тези на автора и постигнатите добри практики ще бъдат достояние на по-широк кръг заинтересовани учени и предприемачи. в образователния процес за съставяне на научни планове и методики.

7. Други въпроси.

Добро впечатление прави разширеното разглеждане на факторите на корупционно влияние върху адмнистративно-контролната дейност. Коректното цитиране, използването на други автори, творческото преработване и критика на теории и възгледи, е характеристика на ерудираност и висока етика на научно и историографско изследване.

Приложеният подход, при който изследователския фокус е насочен към изясняване на различните аспекти на корелацията между дискреционната власт и корупцията позволява да бъдат разкрити не само определени празноти и несъответствия в нормативната уредба, но и причинените от тях социално-психологически, етични и организационни негативни последици. Авторът акцентира на практиката, при която по силата на оперативната

самостоятелност, административното наказание се заменя с предписание като форма на превантивен контрол, която е твърде дискусионна от гледна точка на принципа, че главен фактор на превенцията е неизбежността на санкцията за всяко извършено правонарушение.

Анализът на приобщените, в рамките на това изследване, данни от контролната дейност показа, че властническият субективизъм, основан на произволно използване на дискреционните пълномощия е най-широко прилагания метод на контрол.

С оглед направените констатации в дисертационния труд се стига до извод, че фокусът на мерките трябва да попадне върху повишаване на професионалната компетентност. Като целесъобразни са посочени мерките, насочени към тестване пригодността на служителите с оглед развитие на тези, които притежават необходимите личностни качества, свързани с използването на рисков профил.

Въпреки, че фокусът на настоящото изследване, посветено на предоставената на контролните органи широта на административна дискреция като корупционен фактор е съсредоточен върху масовата практика вместо акт за установяване на административно нарушение да бъде издавано предписание получените резултати ясно показват необходимостта от решително ограничаване на оперативната самостоятелност. По този начин ще се възстанови силата на превантивното въздействие върху потенциалните правонарушители на принципа за неизбежност на санкцията.

8. Заключение.

Изложените разсъждения в дисертационния труд показват научноизследователските способности на Живко Желев. Авторът успява да се ориентира в тънкостите на една достатъчно сложна материя, при сериозна динамика на нормотворческите процеси са допустими грешки и несъвършенства, които в случая не се отразяват на смисъла и съдържанието

на авторовата позиция и анализ. Направените по този повод бележки не намаляват стойността от постигнатото в труда.

Затова препоръчвам на уважаемото жури да присъди на г-н Живко Атанасов Желев образователната и научна степен „доктор“ в професионално направление 9.1.Национална сигурност.

Доц. д-р Милорад Йорданов

23.11.2021 г.