

## НОВА ПАРАДИГМА НА ИНСТРУКТИВНИТЕ СРОКОВЕ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС ПРЕЗ ХХІ ВЕК (И В ПУБЛИЧНОТО ПРАВО ВЪОБЩЕ)

д-р Младен Младенов

хоноруван преподавател в Правно-историческия факултет на Югозападния университет "Неофит Рилски", Благоевград

Правната теория и юридическата практика (административна и съдебна) приемат за неоспорим факт съществуването на т. н. "инструктивни срокове" в административния процес. Този факт се е превърнал в юридическа парадигма в България. Същността на всяка парадигма се корени в най-разпространеното всеобщо прието мнение в дадена наука. Най-общо казано, под инструктивни срокове правната доктрина и юридическата догматика приемат такива процесуални срокове, с изтичането на които органът на публична власт може да извърши правното действие или да издаде юридическия акт напълно законосъобразно, т.е. те едва ли не са "пожелателни" за него.

Не трябва да се забравя обаче, че парадигмата се променя в различните исторически периоди. Със сигурност през ХХІ век теорията за т. н. "инструктивни срокове", както от съдържателна, така и от понятийна страна, вече е неиздържана и е налице нужда ако не от пълното ѝ отричане, поне от дълбокото ѝ ревизиране из основи.

В науката най-трудно се постига ефектът на новата гледна точка. Именно затова тя се нуждае от силна обосновка, която да може едновременно да я защити, но и да даде възможност на опонентите да предложат градивна критика. Затова настоящата теза ще бъде изградена на научни, логически и житейски твърдения, доказани със съответните аргументи. С уважение към цялата юридическа научна общност и към практикуващите юристи, горните твърдения и аргументи са следните:

*Първо твърдение: Законодателят не би разписал процесуални срокове с идеята те да не бъдат спазвани.*

*Аргументи:* Абсурдно е дори да се помисли, че законодателят ще разписва в нормативните актове от най-висш порядък процесуални срокове, които са "пожелателни". След като в правните разпоредби са посочени определени периоди от време (срокове), то очевидно законодателят очаква актовете и действията да бъдат извършени в тези срокове. Не би било добре който и да е, включително правната теория и юридическата практика, да създават начин на мислене, който поначало оправдава нарушаването на тези срокове, защото това значи на базово ниво да се приема нарушаването на правни разпоредби, които посочват именно тези срокове. Законодателят изначално не е формирал представа, че теорията и практиката в своите интерпретации ще приемат тези срокове за „незадължителни“. Напротив, той ги счита за задължителни и именно поради тази причина ги облича във формата на разпоредби на съответния нормативен акт. Обратното би означавало правната доктрина и юридическата догматика да създават нормите за поведение, а не законодателят, а това със сигурност не е така при континенталната система на правото, част от която е правната система на Република България.

*Второ твърдение: Езиковото тълкуване на текстовете относно т. нар. "инструктивни срокове" показва императивен изказ.*

*Аргументи:* Обикновено сроковете в административното законодателство имат най-общо следния законов запис: "Административният акт се издава до 14 дни от

датата на започване на производството” (чл. 57, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс) или не толкова близка до нея като изказ (но абсолютно съща като краен правен резултат и по значение) разпоредба, например – “Определеният...орган...в 14-дневен срок от подаване на възражение или изтичане на срока за подаване на възражение...издава ревизионен акт” (чл. 119, ал. 3, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс). Първата разпоредба е от общ процесуален кодекс и касае цялата българска публична власт – държавните органи (когато действат като органи с изпълнително-разпоредителната компетентност, при условие, че не са приложими разпоредби от специални закони) и техните администрации. Втората разпоредба е от специален процесуален кодекс и касае административния процес по отношение на силно специализирана дейност, извършвана от органите по приходите. Без значение за общото и специфичното между двата типа административен процес, като цяло е видно, че при записите и на двете горесцитирани правни разпоредби се вижда един и същ 14-дневен процесуален срок, при който трябва да бъде издаден административния, съответно – ревизионния акт. По всички правила на езиковото тълкуване (без да се впускаме в разновидностите му – граматическо, стилистично, семантично, етимологично и т.н.) двете норми са толкова ясни и категорични, че не могат да се приемат за други, освен за императивни, т. е. – задължителни. Това е така, защото в тях няма условия или изключения, т.е. прилагането им не зависи от нещо, което би ги летимирило на друго, освен на собствено основание. Нещо повече, тези правни разпоредби поради точността си не могат да бъдат тълкувани стеснително или разширително, а само буквално, което още веднъж доказва тяхната задължителност.

*Трето твърдение: В частното право няма „инструктивни срокове”, логично е да няма и в публичното.*

*Аргументи:* Никъде нито в правната теория, нито в юридическата практика няма сериозно твърдение, че в частното право (което урежда правоотношенията между равнопоставени правни субекти) са налице “инструктивни срокове”. Неспазването на сроковете, уговорени например между наемодател и наемател, се санкционира със съответната юридическа отговорност (например - имуществена). Спазването на сроковете в частното право е част от правното задължение на субекта. Той, естествено, може да ги наруши, но под угрозата на съответната отговорност за това. Не може да бъде изтъкната сериозна и задълбочена правна логика в публичното право (административно право и процес, наказателно право и процес, данъчно-осигурителен процес и т.н.) един елемент от правоотношението (и то изрично записан предварително като част от диспозицията на правната норма), какъвто е процесуалния срок, да бъде оставян на свободната преценка на органите на държавната власт и техните администрации. Но дори и да се приеме последното абсурдно твърдение, винаги и неотклонно би трябвало да се търси съответната отговорност от виновните длъжностни лица за нарушаване на правната разпоредба (дисциплинарна, административно-наказателна, а в някои случаи – имуществена и дори наказателна отговорност).

*Четвърто твърдение: Никъде не е налице законова дефиниция за “инструктивен срок”.*

*Аргументи:* В българската правна система няма законова (легална) дефиниция за “инструктивен срок”. Естествено е, че правната теория най-вече с оглед на принос към университетските правни дисциплини се стреми да извърши класификации на различните правни институти. Но нито тя, нито административната и съдебна практика имат правото да създават нови правни конструкции откъм съдържателна и резултативна правна страна, т.е. – да предопределят правоотношението чрез свободна интерпретация на негов основен елемент, какъвто е времевият.

*Пето твърдение: Задълженията на гражданите и бизнеса са закрепени с императивни правни срокове, срещу тях би трябвало да кореспондират задължителни срокове и за държавните органи и техните администрации.*

*Аргументи:* Ако който и да е граждански или бизнес-правен субект не изпълни свое публично задължение в законоустановения срок, то със сигурност ще са налице сериозни и необратими правни последици за него. Другата страна по публичното правоотношение е държавата чрез своите органи и администрации. Не е възможно да се изтъкнат разумни и логически издържани доводи защо когато държавата не спазва създадените от самата нея правни разпоредби (макар и от законодателната власт) те да не важат единствено за нея, но да са задължителни за всички останали правни субекти. Правото като регулатор на обществени отношения поначало съдържа в себе си изискване за насрещност, разбирано и като равнопоставеност, балансираност и равно третиране. Но със сигурност правните разпоредби са общи правила за поведение и са задължителни дори и за (а и най-вече) за субекта, който ги е създал - държавата.

*Шесто твърдение: Принципът на законност от формална гледна точка съдържа в себе си и времево измерение.*

*Аргументи:* Конституцията на Република България в чл. 4, ал. 1 постановява, че “Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната”. Интересно как точно органите на изпълнителната власт управляват държавата и страната, след като не спазват законоустановените срокове. Например, поставя се въпросът как точно Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от КРБ) – дали това въобще може да се случи някъде неограничено напред във времето. Също така е интересно как точно съдиите се подчиняват на закона (арг. от чл. 117, ал. 2, изр. 2 от КРБ), където ясно са разписани процесуални срокове. Ако теорията, административната и съдебната практика в горните случаи, приема наличието на “инструктивни срокове”, то принципът на законност се обезсмисля, защото се подменя с нещо като принцип на свободна интерпретация и преценка във всеки един конкретен случай.

*Седмо твърдение: Принципът на последователност изисква еднаквите случаи да се третират по еднакъв начин, включително и във времеви обхват.*

*Аргументи:* Принципът на последователност, закрепен в чл. 13 от Административнопроцесуалния кодекс действа не само в административния процес, но и в цялото публично право. Най-общо казано, той изисква идентичните случаи да се разрешават по идентичен начин (при еднакви факти и при непроменена правна норма). Интересно е на какво основание може да се обоснове, че ако се приеме съществуването на правната конструкция за “инструктивни срокове”, някои от случаите могат да се разрешат в рамките на законоустановения срок, а други – не. Това означава произволност, случайност и хаотичност, но не и последователност.

*Осмо твърдение: Принципът на предвидимост от практическа страна е най-видим във времето си проявление.*

*Аргументи:* Отново в чл. 13 от Административнопроцесуалния кодекс намираме принцип, който е приложим не само за административния процес, но за цялото публично право – принципът на предвидимост. Той се изразява в правното очакване, че още преди първия контакт с публичните власти (най-често – с администрацията), правният субект трябва да е сформирал точна и ясна представа какво точно би се случило. За цялата човешка цивилизация въпросът “какво” съдържа разделно, а понякога и неразделно в себе си и въпросът “кога”. Теорията за т. н. “инструктивни срокове” нарушава повечето правни принципи, но със сигурност обезсмисля тотално принципа на предвидимост. Когато срокът се интерпретира като “пожелателен” или

“незадължителен” правният субект въобще не може да предположи кога точно във времето органът на публична власт ще действа или ще се произнесе. Налице е пълна непредвидимост.

*Девото твърдение: Парадигмата за т. н. “инструктивни срокове” е създадена в условията на неотговорната държава и отговорните останали правни субекти, но вече е атавистична.*

*Аргументи:* От гледна точка на науките за история на правото, правна социология, правна философия и други, лесно може да бъде доказана тезата, че в историческото си развитие държавата малко по малко е поемала правна отговорност, наравно и с останалите правни субекти. Колкото по-назад в историята се връщаме, толкова по-ясно се вижда образът на тоталната държава. Макар и в последното столетие в модерните общества тя да е придобивала все повече “човешко лице”, в някои фази на исторически изкривявания тя е била практически безконтролна. Такава е била тоталитарната държава преди повече от 20 години в България. В нея (като висша абстракция) е била концентрирана цялата власт при пълна липса на отговорност за упражняването на тази власт. Обратно – за всички правни субекти е било отредено да носят всички възможни видове юридическа отговорност, но без съответстващата към нея власт (правомоция, възможности, правен избор). Висша еманация на неотговорната държава е правната конструкция за “инструктивните срокове” – органите на държавна власт (административни и съдебни) могат да спазват, могат и да не спазват нормативноустановените срокове (от законодателната власт) без никакви последици за това. Ако понастоящем това все още се приема безрезервно, това означава връщане към нещо отдавна отживяло и отречено.

*Десето твърдение: Оправдателната теория за т. н. „инструктивни срокове” понастоящем е във вреда на гражданите и бизнеса.*

*Аргументи:* Парадигмата за т. н. “инструктивни срокове” може да се разгледа ни повече, ни по-малко като “оправдателна теория относно бездействието на публичната власт”. Какъв е “най-силният аргумент” при тази теория – въпреки че законоустановените срокове са изтекли, органът на държавна власт може да действа, защото е в рамките на компетентността си. Това се приповтаря като мантра както от правната теория, така и от административната и съдебна практика. Но това е нищо повече, освен оправдание за незаконосъобразното бездействие. Защото компетентността сама по себе си е синоним на правомоция, а последните съдържат в себе си и права, и задължения. Вярно е, че органът на държавна власт винаги може да действа, когато е в рамките на своята компетентност. Не по-малко вярно обаче е, че той винаги е длъжен да действа именно в тези си рамки на компетентност, включително и като спазва сроковете, при които е длъжен да действа. Нарушаването на тази не толкова сложна правна логика ще доведе до юридическия абсурд компетентността на държавните органи да се разглежда само като техни права, които те могат да упражняват или не по собствена преценка. Задълженията им автоматично “изчезват” на базата на тази “оправдателна теория”. Това е недопустимо и неестествено от правна гледна точка. Също така е юридически невъзможно и да се изтъква безумният “житейски аргумент”, че органите на държавна власт (и най-вече администрацията) са дотолкова претрупани от задачи, че да не могат да се справят с тях в срок. Затова и този псевдоаргумент не се изразява открито в “оправдателната теория за инструктивните срокове”, но стои дълбоко скрит в отправната точка на търсене на доводи и логически конструкции за обосноваването на тази парадигма. Вредата за гражданите и бизнеса от интерпретирането на законоустановени срокове като “инструктивни” не се нуждае от аргументи при общоизвестния факт за

динамиката на личностните, социални, икономически и политически процеси в нашето съвремие, където времето често е еднозначно на “всичко или нищо”.

*Единадесето твърдение: Административният капацитет и мениджмънтът на времето в модерните европейски администрации изискват спазването на процесуалните срокове.*

*Аргументи:* Всички доклади на Европейската комисия за България (без значение как са наречени – мониторингови, относно напредъка и т. н.) с различни изразни средства и техните нюанси отчитат наличие на слаб административен капацитет на страната. В най-общ смисъл на думата, “административният капацитет” означава подготвеността на страната да прилага Европейското законодателство и собствените закони на територията си. В Европейското правно пространство спазването на юридическите срокове е постулат, просто защото европейската цивилизация е изградена на фундамента на точност и коректност. Всяка една публична власт в Европа се придържа към закрепените в законодателството срокове. За да постигне това, тя използва науката и практиката на мениджмънта на времето. Модерните европейски администрации отдавна не са самодостатъчните и самодоволни бюрократични организации от едно време. Те използват управлението на времето за по-ефективното използване на най-ценния ресурс след човешкия, а именно – времеви ресурс. Първата техника за постигането на добро управление на времето е безусловното спазване на общозадължителните срокове – определените в процесуалните норми.

*Дванадесето твърдение: В условията на финансови и икономически кризи и стремеж към чуждестранни инвестиции най-малкото е неразумно да се приема, че сроковете могат да не бъдат спазвани.*

*Аргументи:* При постоянно смалвяване и дефицити на публичните ресурси, когато всяка една чужда инвестиция е жизненоважна за бизнеса, държавата и обществото е повече от неразумно да се отблъскват чуждестранните инвеститори с неспазването от страна на публичните власти на законоустановените срокове. Всеобщоизвестен факт е, че чуждестранните инвеститори винаги изтъкват като недостатък на инвестиционната среда в България именно неспазването на каквито и да е срокове от страна най-вече на администрацията. Затова теорията и практиката за “инструктивните срокове” вече спокойно може да се счита за саботаж към индивидуалните и обществени интереси.

*Тринадесето твърдение: Теорията за т. н. “инструктивни срокове” сама по себе си създава предпоставки за корупция.*

*Аргументи:* Корупцията се развива само там, където е налице среда за съществуването ѝ. Най-благоприятната почва за корупция е там, където публичната власт бездейства и създава усещане за “безвремие”. Тя все едно “провокира” този, който има интерес от даден акт или действие на държавен орган или на неговата администрация да намери подходящ “стимул”, за да започне или завърши съответното производство. Теорията за “инструктивните срокове” все едно дава научна база на корупционната среда. Парадоксално, понеже тя поначало счита за законосъобразни действията на държавните органи и извън законоустановените срокове, то те биха могли съвсем спокойно да приемат, че това е нормалното очакване за развитието на процеса. Единствено някакъв външен “стимул” (или актуалните в последно време “бонуси”) биха могли да я мотивират да действа в срок. Именно това “изкривяване” (опорочаване, развращаване, разваляне) на логиката за съществуването на публичната власт се нарича корупция. Законът преследва обаче само трансформирането на тази порочна логика в практиката.

*Четиринадесето твърдение: При неспазването на процесуални срокове органите на държавната власт и техните администрации компрометират своята легитимност.*

*Аргументи:* Всеобщоизвестен факт, който не се нуждае от доказване, е, че доверието на българските граждани и бизнесът в органите на държавна власт в България е изключително слабо и постоянно слиза до все по-неочаквано ниски точки. Именно това доверие се нарича легитимност (приемането на властта). Според чл. 1, ал. 1 от Конституцията, България е република с парламентарно управление, а според ал. 2 на същия конституционен текст се вижда кой е суверена – цялата държавна власт произтича от народа, като тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. С оглед на принципа на разделение на властите, присъщ на демократичните и правови държави, разпоредбата на чл. 8 от Конституцията повелява, че държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Действията на законодателната власт често не засягат бързо и пряко интересите на гражданите и бизнеса. За сметка на това, действията на изпълнителната власт винаги пряко, непосредствено и често неблагоприятно засягат тези интереси. Това е така, защото от трите власти именно изпълнителната е най-близо до правните субекти, поради спецификата на дейността си (изпълнително-разпоредителна дейност). Изпълнителната власт поначало действа по правилата на общия административен процес. От всичко гореказано досега е видно, че теорията за “инструктивните срокове” в административния процес е необоснована и нелогична, но с оглед на това твърдение и този аргумент тя пряко вреди и на доверието на гражданите към държавността. Ако към това се прибави и приемането с охота от страна на съдебната власт на архаичната парадигма за “инструктивните срокове”, то легитимността на две от трите власти въобще е поставена под съмнение.

*Петнадесето твърдение: Тенденцията е сроковете за администрацията да се скъсяват.*

*Аргументи:* Разпоредбите на чл. 57 от Административнопроцесуалния кодекс предвиждат къси срокове за издаване на административния акт. Общият срок по алинея първа е 14-дневен, късият срок по алинея втора е 7-дневен. Интересно е, че законодателят предвижда срок в алинея четвърта, който хипотетично би могъл да започне и да завърши в един и същ момент – “срокът незабавно”. Налице е изискване за незабавност, което от гледна точка на техническото изпълнение на нещата по подготовката на административния акт не може да надвишава 7-дневен срок. Именно срокът по чл. 57, ал. 4 от АПК показва настройката и очакването на законодателя администрацията да действа бързо и срочно. Невъзможно е просрочие, извън 7-дневния лимит. Но срокът е “изтеглен” към възможно най-ранния момент на започването му. Това означава, че теорията за “инструктивни срокове” като оправдание за неспазването на сроковете вече не действа.

*Шестнадесето твърдение: Обратната тенденция също е налице – за някои специализирани администрации и техните звена сроковете се увеличават.*

*Аргументи:* Някои администрации успяват да “убедят” законодателя, че има нужда от удължаване на сроковете им за произнасяне. Кратка историческа справка относно сроковете за произнасяне на горестоящите административни органи по обжалване в бившата Данъчна администрация (сега – Национална агенция за приходите) показва, най-общо следната картина: произнасяне в 14-дневен срок от получаване на жалбата (чл. 25, ал. 1 от Закон за данъчното производство, отм.), произнасяне в 30-дневен срок, впоследствие при нова редакция - 45-дневен срок от получаване на жалбата (чл. 120, ал. 1 от Данъчен процесуален кодекс, отм.), понастоящем срокът за произнасяне е 60-дневен (редакция на Данъчно-осигурителен

процесуален кодекс, в сила от 15.02.2011 г.). Видно е, че след като органи на приходната администрация по обжалването по административен ред не могат да се справят в законоустановените срокове с правомощията си, законодателят периодично увеличава тези срокове, т.е. очевидно счита за неприемливо да ги третира като “инструктивни срокове”. Допълнителен аргумент в тази насока е разпоредбата на чл. 156, ал. 7, изр. 1 от ДОПК, който постановява, че срокът за произнасяне по жалбата може да бъде продължен по взаимно писмено съгласие между жалбоподателя и решаващия орган за срок до 3 месеца, в което се посочва срокът на продължаването. Това законодателно решение показва, че никаква идея за “инструктивни срокове” не може да бъде възприета в административното производство по ДОПК, напротив – при опасност за неспазването на тези срокове от страна на решаващия орган, могат да се определят нови срокове, но само при постигнато писмено съгласие с жалбоподателя. Решаващият орган трябва да се произнесе в срок – или в законоустановения, или в договорения с жалбоподателя.

*Седемнадесето твърдение: От чисто юридическа гледна точка “инструктивен” трябва да означава “задължителен”.*

*Аргументи:* С ясното съзнание, че законодателната, изпълнителната и съдебната власт са независими една от друга, все пак законодателната власт е тази, която писмено определя общите правила за поведение като ги структурира в нормативни актове от законов порядък. В този йерархичен аспект на нормативност, задължителността на правните разпоредби важи за всички правни субекти, в това число и за изпълнителната, и за съдебната власт. Само като сходен начин на юридическа логика, можем да приемем, че след като чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове постановява, че инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури, то дори да се приеме, че съществуват “инструктивни срокове” в законите (които са “нещо като инструкция към всички правни субекти”), те са задължителни за администрацията, защото са общозадължителни за всички по силата на йерархичността на законовия нормативен акт (а не на законодателната по отношение на изпълнителната власт).

*Осемнадесето твърдение: Ако т. н. “инструктивни срокове” не са задължителни за органите на публична власт, то не е налице и задължение за възнаграждение на държавните служители.*

*Аргументи:* Простата житейска и икономическа логика показва, че когато орган на публичната власт не изпълнява задължението си в законоустановен срок, то той и неговата администрация не би трябвало да получават възнаграждение за това по време на бездействието им. Те би трябвало да получат съответното възнаграждение едва след произнасянето, т.е. след изтичането на “инструктивните срокове”, което е абсурдно. Но и сегашната ситуация е абсурдна до крайност – данъкоплатците да заплащат чрез бюджета неизпълнението в срок на задълженията на органите на публична власт и администрациите им. Порочният кръг се затваря от теорията и практиката за “инструктивните срокове”, които оправдават това закононарушение.

*Деветнадесето твърдение: При бъдещо електронно правителство не би могло да съществува оправдание, че технически причини са довели до произнасяне в срок.*

*Аргументи:* Понастоящем освен с “претрупаност с работа”, органите на публична власт се оправдават с чисто деловодни, технически причини за придвижване на преписката (казус, случай). При бъдещо електронно правителство това ще е абсолютно невъзможно оправдание, защото по преписката ще може да се работи незабавно – цялата налична информация дори между органите от различни ведомства ще бъде взаимнодостъпна. Много интересно е как ще се обоснове теорията за

“инструктивните срокове” при действащо електронно правителство и няма ли тя да влиза в директна колизия с този модерен начин на държавно управление (и може ли да се тълкува, че това е саботаж на това управление).

*Двадесето твърдение: През XXI век правните парадигми вече са и все повече ще бъдат различни от тези на XX век и на XIX век.*

*Аргументи:* Правото е жива система. Тя се променя според обществените реалности. В различните исторически периоди различните правни парадигми са се променяли по адекватен начин. Дори да не съществуваше нито един от горните деветнадесет твърдения и аргументи, здравата житейска логика изисква правните постановки на XXI век да бъдат различни от тези на XX и на XIX век. Няма никаква причина парадигмата за т. н. “инструктивни срокове” да не бъде отречена по абсолютен начин във времена, в които времето е един от най-важните ресурси за всеки правен, икономически, политически и социален субект. Казано по възможно най-краткия начин – процесуалните срокове трябва да се спазват, включително и от органите на държавна власт и техните администрации. Все пак, теорията за “инструктивните срокове” може да остане да съществува в учебните дисциплини, свързани с историята на правото, за да напомня, че са съществували исторически времена, когато държавата не е спазвала създадените от самата нея общи правила за поведение.