

Публичният интерес, обществените ценности и държавното управление

Зорница Йорданова

***Public interest, social values and state government:** the paper examines the role and importance of the publicly acknowledged values and the interests approved by the state-organized society as grounds for the requirements towards the personnel of state authorities. The value characteristic of state government is confirmed and an analysis of the reasons determining the introduction of conditions for eligibility and incompatibility of high state offices is also accomplished.*

Key words: public interest, social values, state authorities, state government, Constitution

1. Ролята и функциите на съвременната държава и държавните органи са изследвани от различни обществено-политически и юридически науки. Общо за всички тях е, че държавата, разбрана било като самостоятелен обществен организъм, било като социална даденост, било като институционализирана власт, има за основна цел запазването и поддържането на държавноорганизираното общество. Мисията на държавата като организация е нейното запазване от вътрешни и външни сили, които противоречат на нейните интереси и единство. Основната задача на органите, осъществяващи държавното управление, е да направляват и ръководят процесите в обществото в съответствие с публичния интерес. Значението на общия интерес се изтъква както от мислителите на Древността, така и от множество съвременни автори. Общото благо, обществените ценности и цели следва да са основният приоритет за лицата, осъществяващи управленските функции на държавата. Ядро на общото благо са изконни и обективни ценности като сигурността, свободата, равенството и справедливостта, всяка една, от които е свързана с основните измерения и цели на демократичната, социална и правова държава. Този тип съвременна европейска държава се основава върху конституционните принципи на политическата система: народен суверенитет, господство на правото, разделение на властите, политически плурализъм [вж. 10, с. 93]. За да бъде гарантирано реализирането на тези принципи, обществото изисква от длъжностните лица, включени в състава на държавните органи, спазването на определени забрани, както и им налага условия и ограничения при упражняване на тяхната дейност. Предназначението на тези императиви е именно да бъде осигурено опазването на обществения интерес при осъществяване на държавното управление.

2. Говорейки за държавното управление, трябва да бъде отчетено, че това понятие се използва в научната литература в тесен и в широк смисъл. В административното право, от гледна точка на субектите този термин обхваща само административния апарат на държавата - само органите, осъществяващи изпълнителната власт, и подпомагащата ги администрация. Държавното управление в тесен смисъл от гледна точка на дейността означава само административна, изпълнително - разпоредителна дейност [вж. 9, с. 15-16]. Според друго, по-широко схващане, под държавно управление следва да се разбират всички дейности, свързани с регулиране на основните обществени процеси, тоест както дейността на изпълнителните, така и на съдебните и законодателни органи на държавата [вж. пак там, както и 3, с. 63]. Съгласно това по-широко определение, което ще бъде възприето в рамките на настоящото изложение, управленската дейност включва множество конкретни проявления, реализира се в различни форми и с различен интензитет съобразно осъществяваната от съответния орган функция, мястото му в държавния апарат, както и юридическите рамки на правомощията му. Носителите на законодателна, изпълнителна и съдебна власт по различен начин и с различни средства осъществяват особените управленски функции, предоставени им по Конституция или чрез законодателството, но всички те следва да имат за цел

гарантирането на обществения интерес. Бюрдо посочва, че нашето време, претендиращо за прагматизъм, преоткрива общия интерес. Той не може да бъде пренебрегнат, без всички частни интереси да пострадат от неговата липса [вж. 6, с. 191].

Именно с обществения интерес се свързва въвеждането на етични кодекси на държавните служители, правната регламентация на конфликта на интереси в държавното управление, увеличаването на санкциите, предвидени при установена корупция или други неправомерни действия и бездействия при осъществяване на публични функции. Несъмнено, тези явления не характеризират единствено съвременното обществено управление. Още в Древността общото благо и добродетелността на владетелите и управниците са били възприемани като постулат при упражняването на властта. В съвременността, на въпросите на морала и етиката при осъществяване на държавното управление се обръща значително внимание, като съобразно развиващите се обществени отношения значително е разширена и правната уредба на условията, ограниченията и забраните при осъществяване на управленски функции. За ръководителите на всички държавни институции според Р. Денхарт е от огромно значение да утвърждават обществените ценности. Ръководителите следва да изискват от своите администрации и сами да демонстрират с действията си най-високи стандарти за поведение [вж. 8, с. 293].

Обвързването с целите на общността и с публичния интерес следва да е особено силно при конституционноустановените длъжности, тъй като от тях в най-голяма степен зависи насоката на развитие на държавноорганизираната общност. Една част от висшите длъжностни лица в държавата – членовете на Парламента и титулярят на изпълнителната власт /правителство или президент, съобразно възприетата форма на държавно управление/, определят политиката на държавата и осъществяват общото ръководство и контрол на основните обществени процеси. Друга част от държавните органи - останалите носители на изпълнителна власт, както и органите на съдебна власт - прилагат правните норми за регулиране поведението на субектите съобразно така определените насоки на развитие на обществото.

Независимо от осъществяваните функции и мястото им в държавния апарат, всички длъжностни лица следва да са заинтересовани от утвърждаването на обществените ценности и интерес. Последните са непосредствено обвързани с нравствено–етичните норми, съобразно които се преценяват както качествата на управляващите, така и техните действия. Ценностната характеристика на държавното управление се подчертава от авторите, занимаващи се с изследване същността на управлението. Тъй като на държавните органи е поверена задачата да осъществяват целите на общността съобразно възприетите ценности, те самите следва да отговарят на определени критерии, преценявани от обществото както при избирането или назначаването им на длъжността, така и през целия период на изпълнението ѝ .

Въпросът за изискванията към персоналия състав на държавните органи се поставя с особена отчетливост в Новото време. Древните хора не са разграничавали обществото от държавата. В момента, в който тези явления започват да се осмислят като две различни дадености, закономерно се поставя въпросът за произхода на държавата и държавната власт, както и за отношението им към обществото и за легитимността на управляващите. Джон Лок констатира, че в първите държави, където управлението е било предадено на една личност, това се е правело заради публичното благо и сигурност и именно за тези цели е било използвано от управляващите. Когато обаче „честолюбие и разкошът през следващите векове задържат и увеличават властта, без да вършат онова, за което тази власт е била дадена, и с помощта на ласкателството са научили владетелите да имат свои и различни от тези на народа им интереси, хората са сметнали за необходимо да

изучат най - внимателно произхода и правата на управлението и да открият начини за ограничаване на крайностите и за предотвратяване на злоупотребата с властта, която те са поверили в чужди ръце единствено за свое добро. . "[11, с. 272-273]. Рационализирането на държавата, възлагането на нови управленски дейности и разрастването на държавния апарат налага необходимостта от ново легитимиране и обосноваване на държавната власт и принуда. Един от способите за оправдаване на властта е условието управляващите да се ползват с доверието на обществото. За тази цел, те следва да отговарят на определен набор от изисквания, удостоверяващи, че ще изразяват и осъществяват в дейността си публичния интерес и ще съдействат за постигане на общото благо. Както се посочва в литературата, управляващите може да не съставляват мнозинството от народа, но талантите и образованието им, изложени на контрола на публичните разисквания и мнение, биха представлявали гаранция за преодоляването на тези интереси, които са враждебни на общото добро и на управляваните [вж. 12, с. 74]. Според Блунчли, представителството в публичното право не почива на същите основания, както това в частното право, а има за свой източник публичния интерес. Депутатът не е мандатар, нито пълномощник - той осъществява публична функция, представлява интереса на нацията и не получава мандат в юридическия смисъл на думата, а връзката между него и избирателя представлява отношение на доверие [вж. 1, р. 40]. В друг свой труд авторът посочва, че благо на нацията трябва да е първата цел на държавника [2, р. 285]. Според Цеко Торбов, „политиката трябва да отговаря на два постулата - от една страна, да държи сметка за това, че всяка цел на управлението трябва да е в хармония с правото, а от друга - да отговаря на условията на политическия реализъм” [16, с. 237]. В съвременността, Джовани Сартори изтъква за пореден път ролята и значението на обществените ценности и интереси; независимо от „количественото правило”, което според него се е утвърдило на мястото на качеството, включително в управлението, авторът продължава да твърди, че за да съществува, демокрацията трябва да се опира на ценности [14, с. 215].

3. Изискванията, предявявани към длъжностните лица в държавата, могат, според нас, да бъдат класифицирани по следния начин: първата група императиви, отправени към управляващите, касаят способността им да осъзнават обществения интерес, а втората - волята и способността им да действат съобразно него, без да отдават предимство на лични, частни или групови интереси при осъществяване на публичните си функции. Според един от „бащите” на американската Конституция - Джеймс Мадисън, доброто управление включва две неща: вяност към целта на управлението, която е щастието на народа, и второ - познаване на средствата, чрез които най-добре се постига тази цел [13, с. 294]. Проф. Цеко Торбов също твърди, че съществуват две пречки за нормалното функциониране на здрав обществен живот - липсата на яснота у обществото и ръководителите върху обществените цели, и липсата на готовност да се служи на тези цели. Първото е предизвикано според автора от заблуждение по основните въпроси на обществения живот, а второто - от „себелюбието на управляващите”, което води от своя страна до политически деспотизъм и лично користолюбие. За да се преодолеят тези пречки, управляващите следва според автора да станат носители на една просветена философия относно целите на обществения живот и пътищата и средствата за тяхното постигане. Това обаче не е достатъчно - нужно е неотклонно да се следва такава политика, при която заемането на държавната служба да има за задача да се впрегне последната в служба на обществените цели, а не на користолюбieto и деспотизма [вж. 16, с. 241].

За да се осъществява публична служба в най-широкия смисъл на това понятие, следва на първо място да се познават и степенуват ценностите на обществото и целите на развитието на общността. Поради това, законодателството извежда като

критерии към длъжностните лица условия като възраст, професионална квалификация, компетентност /тук в смисъла не на правомощия, а на знания и умения в определена сфера на управлението/, дееспособност, липса на психични заболявания и т. н. Тези ограничения са свързани най-често с изискванията при избиране, респективно назначаване на публична длъжност.

На второ място, към длъжностните лица се предявяват и изисквания да упражняват правомощията си съобразно интереса на общността. Тук можем да отнесем всички разпоредби, касаещи несъвместимостта на длъжностите в държавното управление, регламентацията на конфликта на интереси, имунитета, формите на юридическа и политическа отговорност, и други.

Изискванията за избираемост, респективно назначаване на определена длъжност в държавното управление, се отнасят пряко към способността на кандидатите за управляващи да осъзнават обществения интерес и ценности. С оглед опита, професионалната подготовка, съдебното минало на кандидатите, общността /или нейните представители/ избира лицата, които да осъществяват функциите по реализиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Спрямо висшите длъжностни лица в страната, тези условия са регламентирани в Основния закон, което е индicia за особената им важност за развитието на общността; за останалите лица критериите са предвидени на законово ниво. Стремехът е до заемане на публична длъжност да бъдат допуснати само онези, които могат да докажат своята съпричастност към благо на общността [вж. 6, предговор, с. XX].

Предвидената несъвместимост на длъжности и дейности, от своя страна, е относима към възможността и нагласата на управляващите да осъществяват цялата си правнорегламентирана дейност съобразно осъзнатите обществени интереси и ценности. Конституцията и законодателството не допускат едновременното упражняване на функции в частен и обществен интерес. Както посочва Бурдо, „политиците ще трябва да направят усилие, за да разкрият максимално личните си качества като интелект, храброст, прозорливост; длъжността, която заемат, не търпи посредственост; когато обаче достигнат пълноценно проявление на своя гений, те трябва да забравят себе си самите, и във върховно себеотрицание да посветят всички възможности на своята личност единствено на изпълнението на длъжността” [6, с. 46-47]. Държавните органи имат правомощията да действат в това си качество само доколкото служат на институцията, на общия интерес [вж. 6, с. 75].

Понятието за общ интерес тук се разглежда в смисъла на публичен, нечастен интерес. Под публичен интерес се разбира „признатият от държавата и обезпечен от правото интерес на социалната общност, удовлетворяването на който служи като гаранция за нейното съществуване и развитие” [15, с. 55]. Както посочва Ст. Баламезов, „един - единствен интерес следва да ръководи действията на управляващите - публичният, и при наличие на такъв, частните интереси не могат да искат собствена автономна защита, която да се предявява срещу и въпреки държавата” [4, с. 57].

Така въпросът за доброто управление в съвременната държава се очертава като неотделим от този за изискванията за заемане и осъществяване на публични длъжности. Босаер и Демке при изследване морално-етичните норми на поведение на държавните служители в държавите – членки на Европейския съюз заключават, че тъй като висшите държавни служители имат потенциалната възможност да се превърнат в пример за обществеността, то обществото трябва да е сигурно в етичността на тяхното поведение. Властта и отговорността на тези лица налагат спазването на минимум стандарти при упражняване на служебните им задължения [5, с. 142]. Тази констатация, струва ни се, е приложима не само за държавните служители, които са обект на горепосоченото изследване, но и за всички лица, заемащи публични длъжности. Те следва да показват висока степен на нравственост

и компетентност при осъществяване на функциите си, за да завоюват и запазят общественото доверие. Развитието на международната общност и европейските интеграционни процеси водят до универсализиране на някои общи за различните държави ценности и правила при упражняване на публичната власт. Това обстоятелство предизвиква нов поглед към нравствено-етичните изисквания, отправяни към управляващите, и тяхното надграждане съобразно глобалните цели. Общественото доверие, според Денхарт, може да бъде възстановено, само ако обществото се убеди, че хората в държавните организации и служби, независимо дали са политици на изборна длъжност или служители от кариерата, работят в интерес на обществото /а не само на собствените си интереси/ и че го правят с умение и отговорност [8, с. 267].

В допълнение, следва да се съгласим с тезата на Валентин Георгиев, че публичният интерес има и юридическо, а не само нравствено - етично значение. На първо място, той предполага достатъчна степен на правно организиране на обществото, при което противоречащите му действия нарушават принципите на изграждане на тази организираност. На следващо място, самата правна организираност предполага консолидация на обществото. Общественият интерес според автора е обективна категория, макар проявите му форми винаги да зависят и от субективни фактори. Той се защитава от институциите и утвърждава от тях [вж. 7, с. 53].

Може да бъде направен обоснованият извод, че публичният интерес обосновава не само изискванията за избираемост/назначаване и не/съвместимост, но и цялостния правен статус на държавните органи, респективно олицетворяващите ги или формиращи състава им лица. Обществените ценности и общото благо са в основата на функционирането на държавния апарат, който има за първостепенна задача да осигури условия за запазване и развитие на общността. Тъй като наличието на установени институции само по себе си не гарантира осъществяването на общото благо, то правото поставя рамките на компетентността на държавните органи и очертава основните изисквания, предявявани към участниците в управлението. За висшите държавни длъжности тези условия са заложили в Конституцията на страната, което отново доказва особеното им значение за развитието на държавността и гарантирането на обществения интерес. Правото поставя ограничения както относно правомощията, така и спрямо личния състав на държавните органи, с цел да се гарантира доброто – компетентно, отговорно и обвързано с обществените цели – управление. Донякъде пренебрегвана досега, пълната разработка на тази общественозначима тема без съмнение тепърва предстои.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Bluntschli, J. K. Droit public general. Paris, 1885.
- [2] Bluntschli, J. K. Theorie generale de l'Etat". Paris, 1881.
- [3] Арабаджийски, Н. Публично управление. Нова образователна парадигма на теорията на публичното управление в Република България. С. , 2008.
- [4] Баламезов, Ст. Конституционно право. Част втора /трето допълнено издание/. С. , 1945.
- [5] Босаер, Д. , Кр. Демке. Предизвикателствата към морално-етичните норми на поведение в държавите- членки на Европейския съюз. Маастрихт, 2005.
- [6] Бюрдо, Ж. Държавата. С. , 2007.
- [7] Георгиев, В. Публичноправни отношения. С. , 2001.
- [8] Денхарт, Р. Търсене на значението. Стратегии за успех в управлението на държавните организации. С. , 2001.
- [9] Дерменджиев, Ив. , Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С. , 1999.

[10] Киселова, Н. Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс. В: 130 години български конституционализъм - проблеми и тенденции. Том II. С. , 2009, с. 93-123.

[11] Лок, Дж. Два трактата за управлението. С. , 1996.

[12] Люис, Дж. , Р. Комош, М. Кирчев, А. Мороа, Н. Кареев, Р. Даскалов. Личността на политика. В. Търново, 2004.

[13] Мадисън, Дж. , Ал. Хамилтън, Дж. Джей. Записките на Федералиста. С. , 1997.

[14] Сартори, Дж. Теория на демокрацията. Книга 1. Съвременната дискусия. С. , 1992.

[15] Тихомиров, Ю. А. Публично право. М. , 1995.

[16] Торбов, Ц. Изследвания върху критическата философия. С. , 1993.

За контакти:

Ас. Зорница Людмилава Йорданова, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, e-mail: zordanova@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран.