

ВЕЗДЕСЪЩАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Симеон Гройсман

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, България

Резюме: В настоящата статия очертавам характеристиките на съвременната държавна администрация като „вездесъща“ – намесата ѝ в социалния живот е всеобхватна, а създаваните от нея подзаконови правила направлят всекидневно поведението на правните адресати. Това състояние на днешните системи за социално управление е сравнено с Веберовия идеален тип на модерната администрация. Анализирани са и неговите зачатъци в епохата на Римската държава, която дава значителна част от правно-политическите насоки за развитието на Модерността. Разликите, с които съвременните административни системи надграждат Веберовото понятие за администрацията, според мен могат да бъдат открити на плоскостта на юридическия анализ. Това са широкия размах на административното правотворчество и свърхрегулацията на обществените отношения. Това развитие дава повод за философско безпокойство на автори като Х. Арндт, М. Фуко, Х. Маркузе, които очертават мрачни визии за тотален бюрократичен контрол над доскоро естествено протичали социални процеси. Отласквайки се от този интелектуално стимулиращ песимизъм, формулирам идеята, че пълното административизиране на социалния живот е естествена последица от отслабването на неправните социални регулатори в урбанизираните общности на постиндустриалното общество. Левите идеи за освобождение от тоталния контрол на администрацията (Маркузе) са видени като утопични, което следва да ни концентрира върху привеждането в действие на ефективни правни механизми за съдържане и балансиране на административната власт, препятстващи възцарявяването на рисуваната от философите антиутопия.

Ключови думи: администрация, публично право, право и власт, Макс Вебер, Древен Рим, социална критика;

THE OMNIPRESENT ADMINISTRATION

Assistant prof. Simeon Groysman, PhD

Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Bulgaria

Abstract: This paper proposes the idea, that the contemporary state administration is omnipresent. Its interference in social life is all-embracing and the empowered regulations control the everyday behaviour of its subjects. I compare this current state of administration to the Max Weber`s ideal type of modern administration. I point the germs of this concept in the legal-political practices of the ancient Roman State that played a significant role as inspiration for the development of later social control systems.

Today`s administration is distinguished from the Weber`s concept by two important legal characteristics - the vast administrative creation of norms and the overregulation. This trend of social development is disturbing for famous philosophers, such as H. Arendt, M. Foucault, H. Marcuse, who draw dark visions of total bureaucratic control over the social domain. I use this pessimism as intellectual inspiration in order to formulate the idea, that the total administrativization of social life is a natural consequence of the decay of custom, morality and religion in the urbanized communities of the postindustrial epoch. Unfortunately the leftist ideas of liberation from the total control of the administration (Marcuse) are utopian. This should make us to concentrate on the maintenance of effective legal mechanisms for restraining and balancing the administrative power. These mechanisms shall be used to withhold the realization of the philosophers` antiutopia.

Keywords: administration, public law, law and power, Max Weber, Ancient Rome, social critique;

Вездесущий (буквално: „присъстващ навсякъде“)
повсеместен, успяващ да вземе участие във всичко

§ 1. ДВА НАЧИНА НА УПРАВЛЕНИЕ

1.1. Двата начина на управление и неговата терминология

За начало на настоящата статия ми се струва полезно да очертая едно работно разграничение на два основни начина за социално управление. Това са два модуса на осъществяването му като единен процес по предизвикване на желани изменения на действителността чрез волево изискване на действия от подчинени на управлението субекти. Първият начин за управление е непосредственият – чрез заповедта. Древността на този модус можем да демонстрираме по имплицитното му присъствие в основни термини на различните европейски езици. Така например българското „ръководя“ носи в себе си усещането за непосредствено съприкосновение с управлявания обект. По подобен начин едно от новогръцките понятия за администрация – διαχείριση има корен също в думата ръка (χέρι). „Администрация“ със значението на „ръководя“, „управлявам“ произхожда от латинското „*administratio*“ със значението на помощ, **подкрепа**, съвместна работа, управление. Като начална словесна единица в терминологичното развитие на „администрация“ се разглежда латинският глагол „*administrare*“ със значение на помагам, ръководя, контролирам, водя, управлявам, насочвам. В началото на XV в. на английски език се появява значението на *administration* като „**управление на имота на починал човек** от назначена от властта комисия“, а през XVIII в. вече съществува представата за администрацията като „изпълнителната власт в правителството“¹. На немски думата *Verwaltung* придобива значение на „задача, дейност, администрация“ през XV в. с корен в средногорнонемския глагол *walten* (властвам, притежавам, господствам, но и **грижа се, поддържам, причинявам**),

¹ Вж. *administration* (n.) – In: *Online Etymology Dictionary* – <https://www.etymonline.com/word/administration>, **последно посетена на 2 март 2018 г.** (Всички посочени по-долу интернет връзки са последно посетени на същата дата).

а в крайна сметка в старонордическото *valda* – причинявам². Всички представени примери съдържат в себе си идеята за управлението като процес на непосредствено въздействие. В този смисъл то е свързано със заповедта като конкретно предписание, било то общо или индивидуално, но с еднократно действие.

Съществува и втори начин на управление – в еднаква степен познат и разпространен в съвременните общества, както и този на заповедта. Това е управлението чрез нормотворчество като абстрактно очертаване на дължимото, подкрепено с нареждане за многократното му осъществяване в бъдеще. Според класическата теоретична представа за процеса на правното регулиране отправна точка на социалното въздействие на нормотворчеството е властническото волеизявление на издавания/приемания нормативен акт, а чрез конкретизирането на неговите предписания в права и задължения правните адресати биват направлявани към определено поведение. Създаваният от човека закон се отделя от първоначалната установяваща го воля, започва да има свое собствено съществуване. Текстуалният израз на волята се превръща в единствено нормативно съдържание, което търпи развиващи се интерпретации дори и дълго след изчезването на формулиралата го воля и властта, на която тази воля се е основавала.

Независимо дали откриването на „близкото, непосредствено“ управление в по-старинния пласт значения на термините за „администрация“ е оправдано, между домодерното и модерното административно право със сигурност е налице напрежение между „непосредственото“ управление чрез заповеди и мащабното управление чрез норми. Поради това в следващите страници искам да проведя едно сравнение между модерното административно право в модела му, даден от Макс Вебер, римското право като пример за най-съвършена домодерна правна система, и да проверя какви нови поствеберови характеристики притежава днешната администрация. В развитието на това изследване ще станат ясни онези нейни черти, които правят обосновано да се използва метафората, че администрацията в съвременните общества е станала вездесъща.

² Вж. Verwaltung, die – In: *Das Wortauskunftssystem zur deutschen Sprache in Geschichte und Gegenwart* – <https://www.dwds.de/wb/Verwaltung>.

Убеден съм, че списанието *Ius Romanum* е трибуна за качествено хуманитарно познание в областта на правото и едно уточнение на значението, влягано в понятията „модерно право“ и „модерна администрация“, може да се стори на читателя като ненужно излагане на общоизвестни истини. Въпреки това ще си позволя пояснение, доколкото в посттоталитарната ни общотеоретична литература за „модерно право“ се говори като за някакво *съвременно* право, отговарящо на международните стандарти. „Модерен“ сякаш има за функция да замени заподозряното в ретроградност „прогресивен“. Тази словоупотреба обаче залага неясни смисли. Дефинирането на определени понятия като „модерни“ не ги превръща в издържани понятия. Временното надмощие на определени идеи като „съвременни“, тоест актуално споделяни от мнозинството учени, също е слаб формален аргумент, а не разсъждение по същество. По-долу използвам „модерен“ и „модерност“ в смисъл на принадлежащ към Новото време (Модерността) като историческа епоха, развила се от Ренесанса насетне. За нейни исторически граници приемам периода от Великите географски открития през втората половина на XIV в. до края на Първата световна война, или т.нар. „дълъг XIX век“. Модерността създава съвременните понятия за държава и право и коренно изменя властническите структури на обществата, започвайки чрез рационализацията на мисленето, преминавайки през секуларизацията на социалния живот и установявайки демократизма като основа на политическите режими. Същевременно отхвърлянето в практиката на идеята за някакво „висше право“, рационализацията на управлението и свързаното с нея превръщане на държавата в **апарат** за управление, заедно с култа към науката и общата воля, правят възможни тоталитарните режими на XX век. Последните обосновават се разглеждат като порождения на модерното мислене в еднаква степен, както и парламентарните демокрации. Ако възприемем идеята, че „държавата“ в познатия ни вид е социално явление, плод на Модерността, нейна главна характеристика става именно администрацията като начин на рационализирано и професионално управление, основано на правото. Ако поддържахме позитивистката представа, че правно може да бъде всякакво по съдържанието си предписание, оформено в нормативен акт, става ясно че административният модел на държавната власт може да служи в еднаква степен и на добрите, и на лошите закони. Идеята за „вездесъщността“ на администрацията се превръща

както в положителна идея, изразител на модернисткия подход към управлението, така и в идея-антиутопия, както ще демонстрирам в заключението на това изложение.

1.2. Двата начина на управление в разширилото се понятие за администрация

За българския юрист понятието „администрация“ е свързано главно с държавната администрация като дейност по управление, осъществявана преди всичко от изпълнителната власт. Същевременно разширяването на сферите, в които са налице отношения на управление, води учени административисти до идеята, че понастоящем огромното приложно поле на понятието „администрация“ прави невъзможно неговото ясно дефиниране³. Едно от обясненията, които може да се предложи за това понятийно развитие, е историческо. С проправянето на пътя на абсолютистката държава се обособява един все по-голям и печелещ компетенции централен властнически апарат, който се превръща в администрацията. От нея – с буржоазните революции и възприемането на идеята за разделението на властите, се отделят законодателната и съдебната власт.

Днес освен публична, съществува и частна – бизнес администрация. Административните методи на управление се радват на разцвет в сферите на образованието и медицината⁴. Излаганите тук постановки се отнасят преди всичко до държавната администрация, но честото съвпадение между нейните механизми и тези на частния сектор служат за допълнително потвърждение на представата за едно широко административизиране на социалния живот.

§ 2. ПОНЯТИЕТО ЗА МОДЕРНА АДМИНИСТРАЦИЯ У МАКС ВЕБЕР

³ RASCHAUER, Bernhard. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. vollständig überarbeitete Auflage. Wien, Springer-Verlag, 2009, S. 2–3.

⁴ В коментирания по-долу теория Макс Вебер отнася модерната административна организация освен към държавния апарат и към политическите партии, религиозните организации, лечебните заведения, благотворителните сдружения – вж. WEBER, Max. The Theory of Social and Economic Organization. Transl. A. M. Henderson and T. Parsons. Ed. with an introduction by T. Parsons. Glencoe, Illinois Free Press Falcon's Wing Press, 1947, p. 334.

2.1. Връзката между право и държавна администрация в социологията на правото на Макс Вебер

Такава връзка може да се прокара въз основа на очертаната от него представа за рационализираното господство, облечено в правна форма. При този тип господство, свойствен за Модерността, социалното управление се осъществява чрез регулиране на поведението посредством общи предписания. Ключовата им характеристика е тяхната гарантираност чрез заплахата от принуда към правосъобразно поведение, осъществявана централизирано и професионално от група лица. Модерната държава се разграничава от историческите си предшественички чрез своя административен апарат. Веднъж формирано като конкурентно предимство, прилагано в работата на държавната администрация, управлението с тези характеристики бива поставено на научна основа (засилваща неговия рационален елемент) и пригодено за споменатите различни сфери на частно администриране.

2.2. Политически измерения на деперсонализирания характер на управлението

При рационалното господство адресат на подчинението не е личността на властника, както наблюдаваме при традиционно-монархическия или харизматично-племенния, а и до голяма степен при харизматично-тоталитарния модел на подчинение на партия и вяност към вожда. В този план теорията на Вебер, както по-късно и построенията на Ханс Келзен, са и **идеологическа подкрепа за политическата философия на правовата държава**. Адресат на подчинение е самият правен ред, подчиняваме се на правото като ценност сама по себе си, а не като функция на властническа воля или отражение на по-висш ред, легитимиращ властта на определена личност⁵.

Ще си позволя отклонение, за да разгледам едно интересно следствие от приведената особеност на рационалното господство. Функционирането на държавната администрация на модерните държави е основана на принципа за върховенство на закона. Неперсонализираността на подчинението е двустранна. От гледната точка на правните адресати то не е ориентирано към определена личност, а от гледната точка на администраторите то не различава равните пред

⁵ WEBER, Max. Op. cit., p. 330.

закона граждани, за да им отдава определени привилегии, свойствени за по-старата епоха. Тази черта на модерните правови държави представлява положителната страна на господството чрез право. От друга страна, един **лявокритичен поглед към модерните общества** може да възрази за определено противоречие между изложените конституционни принципи и практически упражняваните от администрацията функции. В модерните държави ролята на правните обичаи е сведена до минимум, а произходът на правото е функция на целенасочен правотворчески процес по създаването на нормативни актове. В този смисъл съвременното управленско действие винаги има за свое правно основание някакво властническо волеизявление. Теорията на правовата държавна в този смисъл не е описание на действащите системи, а желана нормативна рамка на тяхното функциониране. Ако „властта на закона“ е в крайна сметка метафора и вместо безпристрастните закони продължават да властват хора, тази теория е легитимизация на съвременната властническа структура на западните общества. Управлението на закона бива критикувано в този смисъл, че макар да не е управление на определена личност, е управление на определена господстваща социална група (вж. по-долу анализа по Х. Маркузе – § 5). Стига да бъде проектиран определен колективен субект, способен да произвежда право, изхождайки изключително от собствените си интереси, правовата държава е представяна в непривлекателна светлина.

Възможна е и една **либерална критика от икономическото дясно**, според която административният апарат има склонност към разширяване на държавната сфера, неперсонализираността на неговото действие води до склонност към „скриване“ зад правните норми, които и самата държавна администрация произвежда, създавайки състояние на свръхрегулация, бюрократичен контрол над икономическите процеси и сковаване на свободната инициатива чрез възлагането на неоправдани административни разходи.

И лявата, и дясната проектирани критики към неперсонализираното господство имат своето популистко продължение в исканията за пряк демократичен избор на заемащите висши постове в специализирани властнически органи като например полицията и съдебната власт. Ако за такива политически гледни точки „вездесъщността“ на администрацията е дефект на общественото устройство, за Вебер тази характеристика е естествен ефект от

рационализирането на господството, отвеждащ обществата към следващата степен на тяхното развитие. Рационалността се противопоставя на традицията. Рационално е действието, което не се оценява само по себе си, не представлява традиционна самоценност, а е част от цялостна система за рационално поведение. Развитието на обществото е свързано с функционална диференция и специализация на ролите него⁶. Първоначално чиновниците – пратеници на царя, разполагат с широки дискреционни правомощия да преценяват как да постигнат възлаганите им задачи. Тяхното управление в този смисъл се основава на заповеди. Те са „ръката на царя“, докосваща се непосредствено до регулирания предмет. Модерната администрация изпълнява функцията по конкретизация на централната за обществото нормативна инстанция, която управлява чрез правила. Действията на чиновниците стават средства, инструмент за осъществяване на неперсоналните цели на правната система.

2.3. Характеристики на модерната администрация

Вебер характеризира модерната администрация като трайна организация за упражняване на публични функции, осъществявани въз основата на отнапред установени правила. Административната организация се състои от чиновници, действащи в свои **специфични сфери на компетентност**. Така е налице вътрешно разпределение на самия управленски труд, наслагващо се върху разделението на социалните функции между управляващи и управлявани. Членовете на администрацията разполагат с юридически гарантирана власт за осъществяване на своите функции. Можем да обобщим, че тази юридическа гарантираност се изразява в наличието на нормативна база, регулираща административната дейност, осигуряването на материални условия за нейното упражняване и ключовата от гледната точка на правната социология наличност на средства за принуда, включително и чрез сила, при ясно дефиниране на условията за прилагането им. Личност или група хора, която упражнява власт по този начин, бива наричана „**административен орган**“⁷. При бюрократичното господство правото да се издаде конкретна заповед произлиза от писана норма, обвързваща и по отношение на компетентността, и по отношение на съществото

⁶ PARSONS, Talcott. Introduction. – In: *Weber, Max. The Theory of Social and Economic Organization*, p. 80.

⁷ WEBER, Max. Op. cit., p. 330.

на произнасянето⁸. Така става възможно „управлението от закони, а не от хора“ (Аристотел). Реализирането на тази идея за правовата държава, разбира се, не сваля въпросите за качеството на законите; за природата на интересите, които те изразяват; за задължаващия характер на несправедливите им норми.

Следващ същностен елемент на правно рационализираното господство⁹ е прилагането на **принципа на йерархията**, включваща отговорност освен за личните действия и за тези на подчинените органи. Чиновникът подлежи на стриктна и систематична дисциплина и контрол при упражняването на своята служба¹⁰. Рационализиращият принцип на йерархичността е основан на използването на уменията на подчинените със запазването на висшестоящия контрол над техните действия. Развиващата се бюрокрация изисква образователна система, даваща специализирана подготовка за упражняването на административните функции. Практически чак до ХХ в. тази подготовка се дава изключително от юридическите факултети. Изискванията за умения, базирани на образование (а не например на лична вяроност както в миналите епохи), се свързва и с въвеждането на изпитното/конкурсното начало.

При усиляването на централната власт се преминава от наследяване или изборност на управленските позиции, базирани съответно на критериите на рода и на обществената популярност, към назначаване, основано на технически критерии. Чиновничеството се превръща в професия и кариера, а личната собственост на чиновника – за разлика от средновековния период, е отделена от публичната собственост, служеща му при изпълнението на неговите функции¹¹. В резултат административният апарат се състои от сменяеми чиновници, като можем да добавим, че на основата на парламентарната демокрация той се превръща и в изпълнител на волята на честоменящо се парламентарно мнозинство.

⁸ Вж. анализа на тези характеристики у ФОТЕВ, Георги. История на социологията. Т. 2. София, Труд, 2002, с. 318.

⁹ Рационализираното господство е господство, основано на правото. Вебер използва и термините „правно господство“ (legale Herrschaft) и рационално господство (rationale Herrschaft), докато в англоезичната литература, включително в използвания от мен превод на Хендерсън и Парсънс двете характеристики често се обединяват в израза “legal-rational” или “rational-legal” authority – вж. PARSONS, Talcott. Introduction. – In: *Weber, Max. The Theory of Social and Economic Organization*, p. 64.

¹⁰ WEBER, Max. Op. cit., p. 334.

¹¹ WEBER, Max. Op. cit., p. 331, 334–345.

Мени се човешкият субстрат, подзаконовата нормативна база, министерското началство над административната структура. Така неперсонализираният елемент на правното господство значително се засилва, а „трайното“ в работата на административната структура остават освен принципите на работа, закрепени официално в административното законодателство, и вътрешните порядки, формиращи определен вид административни обичаи, отразяващи нивото на националната правна култура.

§ 3. ДРЕВНОРИМСКАТА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ КАТО ОТПРАВНА ТОЧКА НА РАЗВИТИЕ И ИЗТОЧНИК НА СРАВНЕНИЯ ЗА МОДЕРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

3.1. Римската домодерна модерност

Ако модерната епоха е резултат на политически и философски усилия за завръщане към класическите гръко-римски образци, логично е да потърсим модерните характеристики в самия Древен Рим. Според Вебер преобладаването на модела на рационалното господство посредством правен ред е свойствено изключително за институциите на Западното Ново време. Това състояние е резултат на процес, чието развитие, разбира се, има своята отправна историческа точка в Римската република. Само в римската държава обаче, пише американският социолог Талкот Парсънс, са били налице явления, които могат да се сравнят с модерната държава¹².

3.2. Рационалните елементи на римската администрация

Историята на модерната администрация в Западния свят започва със създаването на колегиални органи, съставени от технически специалисти¹³. Този модел на управление се противопоставя на едноличната власт с универсална компетентност, свойствена както за древните общества, управлявани въз основа на харизматичния модел на господство, така и за по-примитивните форми на военна администрация, характерни за Ранното Средновековие. В идеята за колегиалното начало можем да проследим влиянието на Римската република като древна демократична форма на самоуправление на политическата общност

¹² PARSONS, Talcott. Introduction. – In: *Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization*, p. 68.

¹³ WEBER, Max. Op. cit., p. 403.

– сенатът и народът на Рим (SPQR). В римския подход към администрирането можем да видим – в зачатъчна, а понякога и в достатъчно развита форма, характеристиките на демократично мандатно управление. За него е била свойствена една развита за епохата си специализация на функциите и дори опити за научно осмисляне и рационализиране на държавната служба.

3.2.1. Римският административен модел като въплъщение на републиканските принципи¹⁴

Римските магистратури са по правило изборни и мандатни длъжности, след чието изпълнение лицето е трябвало да се завърне към частния живот. Римската републиканска администрация остава немногочислена. Въпреки умножаващите се задачи в живота на бурно развиващата се държава римските магистрати не са разполагали с голям ведомствен апарат. Като техни помощници са работили лица от по-ниските съсловия, както и публични роби. Непосредствените изпълнители в бюрократичния апарат като *apparitores*, *scribae*, *lictors*, често са роби или освободени. Техният избор явно се е съобразявал не с наследено положение, висок социален статус и/или изгодни познанства (подобен административен модел е свойствен за древните и по-късните източни деспотии, както и за Средновековна Европа), а с развитите умения за изпълнение на възлаганите от магистрата задачи¹⁵. Тези дребни чиновници получават заплащане от държавната хазна. Със загиването на Републиката в имперския период ролята на народните събрания и на магистратите, а с тях и на демократичното начало, намалява. Заеманата вече не по избор, а по благоволение на принцепса имперска служба се превръща в система със строга йерархия, фиксирани заплати в съответствие със заеманата позиция, и механизми за кариерно израстване. Може да се обобщи, че в резултат чиновниците – пратеници на принцепса, се доближават до модерния

¹⁴ Изложеният поглед към републиканския модел като система на общностно самоуправление, основана на добродетелта на отделните граждани, се базира на интерпретациите на римската история, дадени от Шарл Монтескьо и Николо Макиавели. Вж. МОНТЕСКЬО, Шарл. За духа на законите. София, Наука и изкуство, 1984, Книга III, Глава III, озаглавена „За принципа на демокрацията“ и на вече развитите от мен положения в „Републиканска законност и извънредна власт: Разсъждения върху макиавелисткия прочит на римската диктатура“. – *Ius Romanum*, Iuventutes, 2017, с. 5–8, достъпна на <http://iusromanum.eu/documents/985691/3742148/Groisman/5eeafbf2a0b-4cff-ac5b-c1bbf304d811>.

¹⁵ COLOGNESI, Luigi Capogrossi. *Law and Power in the Making of the Roman Commonwealth*. Transl. Laura Kopp. Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 80.

административен модел (професионализъм, назначаване, специализация) с цел постигане на управленска адекватност спрямо нуждите от контрол над огромната по територия и население империя¹⁶.

3.2.2. Специализация на административните функции

За римската администрация е свойствено постепенното (успоредно с военно-политическата експанзия) териториално разрастване и функционално специализиране. В перспектива римската държавноправна мисъл показва склонност към създаване на система от специализирана администрация, разполагаща с чиновници, упражняващи разнообразни функции в различни области: полиция (тя е поверена на магистратите *tresviri capitales* и *quinqueviri cis Tiberim*); организиране на колонии (*agris dandis adsignandis ed coloniae deducendae*); поддържане на публичните сгради и събиране на данъци (*publicani*); административно-финансов контрол на имперския център в провинциите (*correctores*) и разнообразните видове съдебни магистрати, които са сравнително по-добре познати на читателя юрист¹⁷.

3.2.3. Публичната служба и личната сфера на републиканските магистрати

Ако сравним републиканските магистрати със средновековните феодали, служещи на краля, ще видим – според описаното от Вебер, че последните използват своята служба в лична полза. Частната сфера се слива с една предоставена пожизнено и често наследствена позиция, част от която са и определени материални блага, нужни за поддържане на статуса. Напротив, по времето на Републиката магистратите по-скоро използват частната си сфера – своето лично влияние, семейни и клиентски връзки, както и робите си, за да изпълнят дадения им публичен мандат¹⁸. В модерния етап на развитие необходимостта от разделение на двете сфери е безспорна и проникванията и в двете посоки са забранени.

3.2.4. Опит за научно разработване на практиката на държавната служба

¹⁶ COLOGNESI, Luigi Capogrossi. Op. cit., p. 248–251, 254.

¹⁷ COLOGNESI, Luigi Capogrossi. Op. cit., p. 80; BUNSON, Matthew E. Encyclopedia of the Roman Empire. Revised ed. New York, Facts on File, 2002, p. 154.

¹⁸ COLOGNESI, Luigi Capogrossi. Op. cit., p. 251, 253, бел. 7.

Като елемент от тази правна рационалност, на която се основава управлението, може да разглеждаме и първите образци на административноправната литература – книги за службата или *Libri de officio*, представляващи кратки съчинения, създавани по времето на Антонините и Северите. У различните автори те биват характеризирани ту като „трактати по конституционно или административно право“, ту като „професионални наръчници за служещите“¹⁹. Тези книги описват задълженията на голяма част от широката система на римските магистрати.

3.3. Едно необходимо разграничение

Описаните паралели между практиката на римската административна система и идеалния тип на модерната администрация, разбира се, не трябва да водят до подценяването на някои есенциални разлики между римския и модерния начин на управление. На първо място трябва да отбележим, че магистратите са били по правило членове на сенатското съсловие. Освен това тяхната дейност не е подробно регулирана. Тя е по-скоро дискреционна власт – в рамките на широки законови правомощия и въз основа на лична преценка, отколкото обвързана компетентност. В този смисъл при римската администрация липсва елементът на деперсонализацията, за която пише Вебер, защото нейните чиновници не са правоприложители, действащи по строги процесуални алгоритми. Възложеното им управление – подобно на правото, е все още *ars* (изкуство и занаят), а не *scientia* (наука). Подобна система на управление без подробна писана регулация (тук следва да имаме за образец конкретността на една вътрешноведомствена инструкция за чиновници в съвременна държавна служба, а такава ще бъде създадена едва през XIX в.) винаги носи в себе си риска от произвол и злоупотреба. Не трябва все пак да изключваме *a priori* и често отправяното в дискусиите възражение, че този подход съдържа възможността за „конкретно правосъдие“, постигащо житейската справедливост. Търсейки последната, домодерните правни системи – и римската в това число, опитват да въведат морален контрол върху членовете на обществото. Така стигаме до още една разлика между римската и модерната администрация – тя

¹⁹ Вж. SCHILLER, Arthur A. *Roman Law: Mechanisms of Development*. Malta, Mouton Publishers, 1978, р. 390–391, и цитираните от него автори.

личи при полагането на границата между личната сфера и публичния живот. В това отношение римското общество значително се отличава от епохата на формираната модерна администрация. Последната достига своя връх в условията на светските държави, създаващи писано законодателство, подлежащо на стриктно спазване, без възможност за морални възражения. Правото е разделено от морала – в този период се появява и школата на правния позитивизъм, която дава научна разработка на тази засилваща се политическа практика. Римското общество, напротив, функционира на базата на разбирането, че държавата и обществото са две съвпадащи дадености. Подобно гледище, свойствено и за социалната философия на елинския полис, периодично бива споделяно в историята на политическите и правните учения, а днес е намерило своята алтернатива в разбирането за държавата като апарат, различаващ се от гражданското общество като човешка общност.

В тази насока следва да се спомене още един вид римски магистрати (т.е. администратори) – цензорите, въведени през 442 г. пр.Хр. Тяхната основна функция, символ на интересуващата ни тук съвременна всепроникващност на управлението, е изготвянето на списъци с римските граждани при преброяване и систематизирането на данни за статуса на лицата на всеки пет години. Постепенно обаче те получават властта за контрол над публичните нрави. Следейки за почтеността на сенатското съсловие, тези магистрати са могли със санкционно произнасяне (*nota censoria*) да изключват от Сената провинилите се в безчестие, а и да ги преместват в по-долно съсловие. Като за пример се сочи дори провинение на *pater familias* за неправилно обработване на личната му земя, довело до подобни крути последици²⁰. Тук ясно виждаме намесата на публичния живот в частната сфера като една административна самозащита на обществото срещу заплашващото го погазване на републиканските добродетели. Проблемът е, че такива заплахи са победими само при наличието на добродетелни цензори. В литературата по въпроса изрично се сочи, че в упражняването на този контрол цензорите са се основавали само на своите собствени разбирания, без да са отговорни пред никоя власт в държавата²¹,

²⁰ COLOGNESI, Luigi Capogrossi. Op. cit., p. 78–79.

²¹ Вж. Censor – In: *Smith, William*. A Dictionary of Greek and Roman Antiquities, London: John Murray, 1875, p. 260–266, достъпен онлайн на адрес: http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/censor.html.

което от гледната точка на днешната правова държава е, разбира се, предпоставка за произвол. Тук целта ми обаче не е да критикувам древното право с несъответстващи му съвременни критерии, а да покажа, че претенциите за всеобхватност на провеждания чрез правото социален контрол не са изцяло нововъведение на Модерността. Опитите за въвеждане на морални цензори от римски тип също не са нещо рядко срещано. Съвременните примери за морален контрол обаче са като цяло неефективни – те санкционират без да могат да възстановят традиционния морал, който смятат че защитават²². С различни обосновки форми на цензура – борба с „вредни форми“ на инакомислието или поне с проповядването му, са налице както в развитите демокрации, така и навсякъде по света. В този смисъл и тази последна граница пред администрирането на свободата на съвестта не остава незасегната от вездесъщата администрация.

§ 4. ПОНЯТИЕТО „ВЕЗДЕСЪЩА АДМИНИСТРАЦИЯ“ КАТО СЪВРЕМЕННА ОБОГАТЕНА РАЗНОВИДНОСТ НА МОДЕРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

4.1. Допълнения към Веберовото понятие

Според застъпеното тук разбиране би било неправилно да наричаме съвременната администрация „постмодерна“, защото нейните прилики с класическия Веберов образец са очевидни, а отликите не са в негов противовес, а по-скоро го надграждат. Такива **съвременни допълнения според мен са разцветът на административното подзаконово нормотворчество и свърхрегулацията на обществените отношения**. Без да са част от понятието за администрация, те се превръщат в ключови условия от контекста на нейното функциониране, без които не можем да си представим съвременното управление. Как да обясним развитието, при което, от една страна, все по-голяма

²² В тази насока са показателни примерите за широко формулирани санкционни норми, приемани с аргументация в защита на традиционните семейни ценности и на националната сигурност. На тяхна база административният контрол над съдържанието в интернет се разпростира върху множество изказвания, в които бива виждан „екстремизъм“, „омраза срещу социална група“ (социална група могат да бъдат и „чиновниците“, както и „живеещите на улица X.“) – вж. БАЖЕНОВА, Е. Нарушение внутренней морали права как показатель сбой в механизме российской государственности. – В: *Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития*: материалы научно-практической конференции 13 октября 2017 г. Отв. ред. Р. В. Евстифеев. Владимир, Владимирский филиал РАНХиГС, 2017, с. 19.

част от прилаганите правни норми имат административен, а не парламентарен произход, а от друга правото регулира все по-голяма част от социалните взаимоотношения с нарастваща подробност на използваните регулации? Тези тенденции са свойствени за еволюцията на модерните общества и тласкащите я напред процеси на секуларизацията, рационализацията, урбанизацията и индустриализацията. Макс Вебер отчита влиянието на тези фактори още в началото на XX в., а тяхното окончателно развитие в хода на това столетие оформя съвременното лице на административното право.

4.2. Секуларизация на социалното регулиране

В началото на модерната епоха създаването от държавата право във формиращите се национални държави функционира заедно с правилата на религиозния морал, обичайното право, различни корпоративни (съсловни и гилдийни) етики. **Секуларизацията** на обществото и изискването за рационализация на всички социални процеси стават причина за съмнение в обосноваването и въобще в необходимостта на утвърдени в традиционното религиозно-морално съзнание представи²³. Развитието на правните системи – особено след Френската революция, отхвърля държавното правоприлагане въз основа на нормите на религиозното право, и изтиква институции като например църковните общности или религиозния брак от полето на юридическата задължителност и държавната защита в периферията на културните достижения. Те в крайна сметка постепенно деградират до обикновени традиции, когато мнозинството започне да вижда в тях реликт от миналото, а не ценност.

4.3. Урбанизацията и отмирането на обичаите

Урбанизацията води до напускане на селските общности и упадък на традиционната словесна и приложна култура, а с нея – и на обичайното право. Сдържаният характер, който сплотените общности (селско-териториални,

²³ Идеята за религиозното съмнение като една от основните характеристики на модерността е на Ханна Арендт – вж. ARENDT, Hannah. *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. Penguin Books, 2006, Chapter 1.

религиозни) са имали спрямо нежеланото поведение, е изгубен в метрополиите на масовото общество, където „всички са един и всеки все пак – сам“.

Цялата вселена от правила на традиционните общности („така не се прави“, „не е прието“, „така е редно“ и „грешно е“) в течението на XIX, и най-вече на XX в., са измествани от правни норми. Именно с нуждата от регулация, която вече не може да се осъществява от все по-фрагментирания морален пейзаж, можем да обясним появата на днешните правни „етични“ кодекси (създавани в България почти изключително по административен път)²⁴. Налице е цялостен процес по създаване на правни аналози на огромно количество норми, които доскоро са принадлежали към други правни регулатори. И ако правото не може да изпълни всички функции на морала и обичая, при тяхната ниска ефективност или дори липса, неговата намеса става необходима за поддържане на социалния ред.

4.4. Индустриализацията, налагаща правно регулиране

Примерите от моралната сфера са само бледа илюстрация на тази насока на развитие в сравнение с последиците от индустриализацията и научно-техническия прогрес. Вече споменах идеята, че високата ефективност в управленското въздействие прави административния модел на управление в държавната власт привлекателен и за недържавния сектор. Администрацията става конкурентно предимство, без чието усвояване индустриализацията на стопанството би протекла далеч по-бавно и трудно. Усложняването на обществото в производствено-техническата сфера изисква в редица случаи законодателна намеса, за да се появят отраслите на трудовото, осигурителното, банковото, застрахователното, потребителското, конкурентното, информационното право. За всички тях са свойствени административни органи, контролиращи протичането на доскоро независими от държавния контрол правоотношения и импулсиращи създаването на нови и нови административни норми. В крайна сметка появата на висотехнологичните и широко регулирани

²⁴ За проблематичния морален статус на нормативните актове, наречени „етични кодекси“, виж в статията ми „Етичните кодекси като източници на правото: общотеоретичен поглед към правната регулация чрез морални понятия“, публикувана на сайта „Предизвикай правото“, 2016, достъпна на <https://www.challengingthelaw.com/pilosofia/etichnite-kodeksi/>.

сфери на производство спомага според мен за пристъпването към – колкото и рязко да звучи, тотална регулация – на законово и особено на подзаконово ниво, на професиите, които довчера са се развивали на принципите на занаятите и изкуствата. Можем да вземем за пример медицината с въвежданите медицински стандарти; бюрократизацията на образователната система; регулациите на свободните професии. Административното право завладява изхвърлянето на отпадъците, сферата на културата, поддържането на всички средства за комуникация. Налице е повсеместен административен контрол, изискващ бюрократично съгласуване, съблюдаване на регистрационни режими и спазване на подробни правни уредби. В този смисъл използвам и понятието „вездесъща администрация“ – като администрация, чиято намеса е нужна и на практика използвана във всяка сфера на социалния живот, и която създава правила, направляващи всекидневно поведението на правните адресати. Затова е уместна констатацията, че „Макар в либералната държава да би трябвало да се отдава превес на разбирането че „всичко, което не е забранено, е позволено“, в модерните общества едва се срещат дейности, които по някакъв начин да не влизат в досег с административноправните регулации.“²⁵. Така „разрешеното незабранено“ е поставено винаги в строги рамки, изискващи най-често не просто въздържане от правонарушения (да не се върши „забраненото“), а активни действия за изпълнение на предписваното от съответния административен режим.

§ 5. СОЦИАЛНАТА КРИТИКА СРЕЩУ ВЕЗДЕСЪЩАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Основните Веберови характеристики на администрацията са били далеч по-често обект на правен анализ, отколкото **предложените** в предходния параграф добавки към тях. Последните са по-скоро част от анализите на социалната критика на бюрократичните общества. Може ли във „вездесъщността“ на администрацията, освен успешна форма на социален контрол, да бъдат разпознати и определени рискове за развитието на пост-модерните общества? Още в предходния етап, когато административното „всепроникване“ е в процес на утвърждаване, Вебер свързва

²⁵ RASCHAUER, Bernhard. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 6.

деперсонализацията на административното право с един дух на формалистична обезличеност в държавната служба, която бива упражнявана „*sine ira et studio*” – без гняв или страст, без привързаност и ентузиазъм. Фактически налично и нормативно изискваното е стриктно изпълняване на предписаните административни задължения, без възможност за действие според личните убеждения²⁶. Този дух в дейността на чиновничеството, бидейки същевременно и „административен дух“ за управлението в цялост, стои в основата на главните предимства и недостатъци на бюрократичните системи. В положителен план той допринася за еднаквото третиране на всички правни адресати и реализирането на принципа за равенство пред закона, но е негативен в основата на правния формализъм, безстрастното невникване в обстоятелствата на „живия живот“²⁷.

През XX в. – често именно във връзка с трудовете на Вебер, ключови съвременни философи критикуват бюрократичните общества. Един от авторите с подчертано негативна концепция за модерността²⁸ – Ханна Арендт определя бюрократичното управление като последна (върхова) степен в управлението на националната държава. Деперсонализираността на модерната администрация в нейната интерпретация се превръща в управление от никого (*rule by nobody*) с потенциал за деспотизъм и жестокост²⁹. В контекста на творчеството на Мишел Фуко се поставя въпросът за рисковете от рационализацията на управлението и поставянето му на научна основа за подчинение на обществата. Френският философ се опитва да обясни този процес чрез въвеждането на понятието власт-знание (*power-knowledge*). Според него, макар да не съвпадат по смисъл и съдържание, властта и знанието са обвързани от свойството на властовите механизми да натрупват определено знание за подчинените. Същевременно властовото въздействие черпи енергия за своето усилване от така натрупваното

²⁶ WEBER, Max. Op. cit., p. 340.

²⁷ Използвам понятието „правен формализъм“ в смисъла, изложен в статията ми „Относно понятието „правен формализъм“. – *Ius Romanum*, 2015, № 2, достъпна онлайн на <http://iusromanum.eu/documents/985691/1601897/%D0%93%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%A1%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BE%D0%BD%20%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BC%D0%B0%D0%BD%20%281%29.pdf/4b96fd36-997d-485f-a744-5ab6834c5eb4>.

²⁸ Например D'Entreves, Maurizio Passerin, Hannah Arendt – вж. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2016 Edition)*, Edward N. Zalta (Ed.), достъпна на <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/arendt/>.

²⁹ ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. 2. ed. Chicago ; London, The University of Chicago Press, 1998, p. 40.

знание³⁰, тоест **властта поражда знанието и се захранва от него**. На плоскостта на нашия анализ този процес се илюстрира от споменатата растяща роля на техническата квалификация в бюрократичните организации. Бюрократичното администриране означава фундаментално упражняване на социален контрол на базата на знание (Вебер)³¹ – освен знание за доброто управление и знание за управляваните, основано на постоянно наблюдение над последните. Това дава на бюрократията определено превъзходство над обикновения човек, който нито се ориентира в нейните административни коридори, нито има необходимата информация, за да прецени дали вземаните административни решения са правилни или не. По този начин се компрометира възможността за ефективен демократичен контрол над администрацията, а преценката за действията ѝ у масовата публика се ръководи главно от политическите емоции. Трупащото знание наблюдение, както утвърждава една популярна във фукодианските анализи интерпретация, подчинява гражданите на различни дисциплинарни механизми – в бюрократичните структури, медицинските и образователните учреждения, в армията и на работното място³². Средство за това подчинение са нормите на административното право.

Най-краен в критиката си срещу бюрократичното господство на „вездесъщата“ администрация сред срещаните от мен автори е Херберт Макузе, според когото развитието на съвременните западни общества представлява еволюция в посока към едно всеобхватно администриране (total administration)³³, управление на социалните процеси с цел поддържане статуквото на общественения ред. Врѳх на развиваната през модерната епоха рационалност се оказва не свободата, дадена от Разума, а многообразието от технологии за потискане на индивидуалността (такива технологии са по същество и

³⁰ Вж. Power/knowledge – In: *Social Theory re-wired: New Connections to Classical and Contemporary Perspectives*. 2. ed. Routledge, 2016, достъпна на <http://routledgesoc.com/category/profile-tags/powerknowledge>, както и “Power-knowledge” в речника на основните понятия в творчеството на Фуко – O’FARRELL, Clare. *Key Concepts*, 2007 – достъпна на <http://www.michel-foucault.com/concepts/>.

³¹ WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, p. 335–339.

³² Вж. O’NEILL, John. *The Disciplinary Society: From Weber to Foucault*. – *The British Journal of Sociology*, Vol. 37, no. 1 (Mar., 1986), p. 42–44.

³³ Вж. MARCUSE, Herbert. *Liberation from the Affluent Society* – In: *The Dialectics of Liberation*. Ed. David Cooper. Harmondsworth Baltimore, Penguin, 1968 – напечатана лекция, достъпна на <http://www.marcuse.org/herbert/pubs/60spubs/67dialecticlib/67LibFromAfflSociety.htm>

„дисциплините“, разглеждани от Фуко). Социалният контрол е задачата, поставена пред политическата власт, осъществявана през втората половина на XX в. като власт над техническата организация на административния апарат. **„Колкото по-рационално, продуктивно, технически осигурено и тотално става управлението на обществото – пише авторът, толкова по-трудно е да си представим средствата и способите, чрез които индивидите биха могли да отхвърлят своето робство и да постигнат освобождение.“**³⁴. Това превръща либералните общества в тоталитарни. Те наистина се отличават от „класическия“ тоталитаризъм, който Маркузе разграничава чрез неговите терористични методи, но също се стремят към всеобхватно управление. Правото е само един отделен елемент от неговата архитектура, защото става дума за цялостен контрол над потребностите, осъществяван освен чрез средствата на нормирането и санкционирането, също и чрез въздействието на икономическите средства, медиите, познаването на социалната психология³⁵.

§ 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Описаните характеристики на „вездесъщата администрация“ според мен актуализират темата за нейното съдържане и балансиране, поставянето на управленските процеси в законови рамки и в съответствие с определени конституционни принципи. Все по-сложните общества се нуждаят и от все по-всеобхватни управленски механизми. От тази гледна точка „освобождението“, което търси Маркузе, е и „опростяване“ на социалните управленски структури, което едва ли е реалистична перспектива за бъдещето на обществата. Невъзможността за реализиране на утопията, допълнена с реалността на задълбочаващия се административен контрол над обществото, трябва да насочи усилията ни към ликвидирането на неговите нежелани (антиутопични) измерения. В тази насока движението на правовата държава на наша почва все още е твърде бавно: възлагането на нови регулативни отговорности и контролни режими върху държавната администрация и „въоръжаването“ ѝ с повече

³⁴ МАРКУЗЕ, Герберт. Одномерный человек: Исследование идеологии развитого индустриального общества. Перевод, предисловие, примечания А. Юдина. Москва, Refl-Book, 1994, с. 1, 4, 9.

³⁵ Вж. MARCUSE, H. Liberation from the Affluent Society.

информация за управляваните се развиват значително по-бързо от установяването на механизмите за обществения ѝ контрол.