

ДЪРЖАВНИТЕ ОРГАНИ КАТО СУБЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО. ПОНЯТИЕ. ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ. ВИДОВЕ ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ОРГАНИ

1. Държавните органи като субекти на административно- то право. Понятие.

Държавните органи са един от субектите на административното право. По-голямо внимание ще отделим на органите на изпълнителната власт.

На първо място трябва да се представи юридическата характеристика на държавните органи. От гледна точка на правото трябва да се подчертае, че те действат от името на държавата. За това те притежават властническа компетентност и упражняват власт. Това е характерно за всички държавни органи. След като действат от името на държавата, тя с нормативен акт (Конституция, най-често закон, подзаконов акт) е определила тяхната компетентност.)

Компетентността е един от важните въпроси в публичното право. Тя е разглеждана и дискутирана в литературата. Това е „властническо правомощие на определен по закона орган да може само той за определени случаи, в определени териториални предели и за даден период да издава предвидени актове на държавното управление“¹.

Държавните органи осъществяват част от функциите на държавата и за това те прилагат и използват методи и способности, които са специфични за тях и не са присъщи на организациите на гражданите.

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С., Сиби, 2012 г., с.176

даните извън държавния апарат. Една от особеностите на държавните органи, които произтичат от представляването на държавата и наличието на властническа компетентност е възможността да се издават властнически актове. Като извод особеностите на държавния орган са:

- съставна част от държавния апарат;
- притежава държавно властнически правомощия;
- действа от името на държавата;
- притежава определена компетентност;
- има обособена организационна структура, състав и самостоятелност².

2. Органи на изпълнителната власт.

Органите на изпълнителната власт имат някои особености. От една страна те са държавни органи и като такива те притежават определена характеристика и съответните качества като държавни органи. Нормативната основа на органите на изпълнителната власт се съдържа в Закона за администрацията, Закона за държавния служител и в редица други закони, някои от които имат специален характер – те уреждат различни групи обществени отношения, които са свързани с специфични дейности в държавния апарат – данъчни администрация, МВР и др. за тях са характерни определени връзки и зависимости. Те произтичат от властническата характеристика на изпълнителната власт и нейната систематична цялост, от необходимостта за организирано взаимодействие.

Това са субординацията, суперординацията и координацията. Субординацията представлява отношение между горестоящ и долустоящ орган, като погледът е от долу нагоре – изяснява спрямо кого е подчинеността. Суперординацията е обратният поглед – показва кому са подчинени определени звена, т.е. кой може да издава

² Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.113

властнически разпореждания, които имат задължителен характер и подлежат на изпълнение в рамките на системата на държавните органи. Координацията е властническо въздействие спрямо няколко подчинени или поне йерархично неравнопоставени субекти на публични правоотношения, при което властническото въздействие се разпределя с цел задължително участие в решаването на управленски проблеми в рамките на държавното управление на основата на предвидени в закона правомощия и при спазване на установените правила в закона³.

Тук се поставя въпросът за обхвата и съдържанието на някои понятия, които се употребяват при осъществяване или описване на материята на изпълнителната власт. Говори се за изпълнителна дейност, за администрация, за административен апарат, за държавен служител, за държавна служба, за служебно лице, за длъжностно лице, за ведомство, за министерство. Когато говорим за изпълнителна дейност имаме предвид дейността, която се осъществява от органите на изпълнителната власт, като се поставя акцент върху динамиката и по-малко – върху структурата на тази система. Орган на изпълнителната власт е орган в системата на изпълнителната власт, който осъществява властнически функции и е организационно в административния апарат. Длъжностните лица са тези, които заемат определено място в държавния апарат и могат да осъществяват определена дейност от името на държавата или държавния орган (персонално място в апарата). Това понятие е различно от понятието длъжностно лице по НК. Има съвпадение, но то е частично. Понятието „административен орган“ вече има легално съдържание. То следва от §1 на ДР на АПК. Според него административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Административният апарат е работно, организационно понятие, което показва определена принадлежност към една система – тази на изпълнителната власт

³ Сивков, Цв., Координацията в държавното управление – юридическа характеристика. De jure, №5

преди всичко. Ведомството е „свкупност от сродни или близки централни звена или служби, начело на които стои едноличен или колективен ръководен орган на държавно управление“⁴. Ведомствата са два вида – „с“ и „без“ ранг на министерство. То осъществява специализирана държавна дейност и провежда държавната политика в определена област. Ведомствената система представлява система от органи на държавно управление, които осъществяват изпълнителната дейност от централния управляващ орган до низшестоящото териториално звено. Министерството е ведомство, начело на което стои министър. Държавният орган е министърът, а службите в министерството го подпомагат. Те издават актове, които имат задължителна юридическа стойност. Държавната служба се осъществява в държавен орган. Уредбата се съдържа в Закона за държавния служител и в други специални закони. Говори се и за държавен апарат. Под държавен апарат разбираме „системата от всички държавни органи“⁵. Той осъществява единната държавна политика в съответната област. Често пъти се използва терминът администрация. Съществува и такъв легален термин в Закона за администрацията. От една страна това е системата от изпълнителни органи. От друга – това са звена, които подпомагат органа при вземане на решения.

Изпълнителните органи имат своята специфика. Тя се състои в следното: те са предназначени да осъществяват изпълнителна дейност и това се отразява върху тяхната компетентност, техните актове, тяхната структура и тяхното положение в обществото. Те организират дейността всички останали органи. Те притежават административна правосубектност, която се проявява чрез осъществяване на правомощия в рамките на установената със закон компетентност.

Държавните органи, в това число и изпълнителните нямат необходимост от притежаване на качеството „юридическо лице“, за

⁴ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., УИ „Св. Климент Охридски“, с.29

⁵ Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.111

да осъществяват своята компетентност. За това са им необходими правомощия, посредством които встъпват в административни правоотношения. Редица държавни органи нямат качеството юридическо лице и това не се отразява на тяхната дейност. Те нямат права и задължения, а осъществяват правомощия. Възможно е някои държавни органи да имат качеството юридическо лице, но то е необходимо за тяхното участие в гражданския оборот, за встъпване в различни правоотношения – граждански, трудови, облигационни и др.

3. Видове изпълнителни органи

Изпълнителната власт, подобно на другите две власти осъществява въздействие върху обществото по определен начин. Обществото се развива и отношенията в него се усложняват. Това води до необходимост от усложняване и развитие на управленското властническо въздействие, което оказва изпълнителната власт върху обществото. Този процес по необходимост води до развитие на системата на изпълнителните органи. Необходимо е разширяване на въздействието върху обществото и специализацията му. За това вече не е възможно всички решения да се вземат от един център или даже от няколко органа. Необходимо е създаване на система от органи, които имат различен състав, начин на образуване, начин на действие и определена компетентност, които могат да носят отговорност за развитието на съответните отношения в обществото.

Тази система от органи подлежи на разглеждане и анализиране. Съществуват различни видове изпълнителни органи съобразно различни критерии.

Основен критерий е начинът на създаване и по-точно – нормативният акт, с който са създадени. Най-важните държавни органи са уредени в Конституцията. Примери за това са: Народното събрание, Висшият съдебен съвет и др. От изпълнителните следва да посочим Министерския съвет, министрите (един от тях е изрично споменат – този на правосъдието), кметовете на общини,

областните управители. По тяхното наименование и по основни техни правомощия е постигнато съгласие, необходимо за приемане на конституционни разпоредби – т.е. те имат по-важна роля от останалите. Другите изпълнителни органи са създадени със закон – най-често въз основа на общия закон – този за администрацията и на някой специален. Съществуват и органи, които са създадени с подзаконов акт – Съвет по сигурността към МС, БОРКОР.

В зависимост от начина на образуване те биват изборни и назначаеми. Изборни са Министерският съвет, кметовете на общини. Назначаеми са общинските специализирани органи, директори на дирекции, ръководители на отдели. Възможно е да съществува смесена форма на назначаване – избор и след това – утвърждаване или назначаване.

Според териториалния обхват на компетентността изпълнителните органи са централни и местни. Централните органи осъществяват дейността си на територията на цялата страна, а местните – на част от територията (кметове, общински съвети, областни управители). Актовете на централните органи могат да се отнасят и да имат задължителна сила за цялата територията на страната или за конкретни местности или населени места. Актовете на местните органи имат правомощия за ограничена територия. Обикновено териториалните предели съвпадат с административно-териториалното деление на страната – тяхната компетентност е в границите на общината или на областта. В някои случаи са допустими отклонения. При местните органи се прилагат принципите на децентрализацията и на деконцентрацията. Неправилно в някои случаи местните органи се наричат териториални – това е така, защото централните органи също имат териториални предели на действие – само че това е цялата територия на страната.

Според организационната структура изпълнителните органи са колективни и еднолични.⁶ Колективните изпълнителни органи се състоят от няколко лица, които са техни членове. Вътре в тях

⁶ Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.117

съществува структура, организационна и юридическа връзка. Решенията тук се вземат при спазване на определени правила – кворум, мнозинство, разисквания проекти за решения, публикуване и др. Колегиални органи са правителството, различните комисии и общинските съвети. Едноличните органи се състоят от едно лице, което е избрано или назначено по различен начин. То решава еднолично определен кръг въпроси. Пример за еднолични органи са министрите, областните управители и кметовете. Министърът е централен, специализиран едноличен орган и ръководи министерството, което го подпомага в неговата дейност. При условията на делегиране или заместване той може да предоставя част от правомощията си по издаване на правни актове. Често пъти при колективните органи се говори за колегиалност. Колегиалността наистина предполага съществуване на колектив, който обсъжда или приема някакви решения. Но това, според мен, не е задължително да се свързва с това какъв е органът – колективен или едноличен. И при колективните органи може да има привидна колегиалност – поради определени вътрешни обстоятелства решенията на практика се вземат от ръководителя или някой друг вътре в този орган. Обратно – при едноличния орган може да има съвети, комисии или просто експерти, чието мнение се зачита и се стига до управление по колегиален ред.

Друго важно деление е според обема на правомощията, които притежават органите на изпълнителната власт – органи с обща компетентност (Министерски съвет, областни управители и кметове – на общини, на райони, на кметства) и органи със специална – министри, председатели на агенции, комисии⁷. Общата компетентност не означава право да се занимават с всичко (не е възможна и не е допустима всеобща компетентност – тя винаги е ограничена в някакви предели, установени от закона). Просто техните правомощия са в различни области – икономика, политика, вътрешен ред, отбрана, финанси и др. Специалната компетентност означава, че съответния

⁷ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, 2012 г., с.113

изпълнителен орган осъществява държавната политика в определена област отбрана, финанси, строителство, икономика и др. Като правило органите с обща компетентност имат ръководно положение по отношение на органите със специална компетентност.

Особен случай на специализирани централни органи са държавните агенции и държавните комисии. Държавната комисия е колегиален изпълнителен специализиран орган, част от изпълнителната власт. Тя може да осъществява контролни, регистрационни или други функции напр. ДКЕВР. Държавната агенция е също специализиран, изпълнителен орган, който осъществява държавната политика в определена област. Представява се от председател.

Друго важно деление, с което ще приключим разглеждането на този въпроси е делението вътре в органите със специална компетентност. То, както е казано в литературата е според „клона на управлението“⁸. Отраслови органи на изпълнителната власт са тези, които осъществяват държавната политика пряко в определена област – това е особен предмет на управлението – отбрана, транспорт, образование, култура. Функционални са тези органи, които работят в определена сфера на дейност, която обхваща цялото общество и всички области. Тя прониква навсякъде. Класически пример са финансите. Може да се посочи и дейността по статистиката. Тяхната дейност е насочена към всички останали и всички останали зависят от тях. От тях не се очакват конкретни резултати, но те подпомагат цялата останала дейност.

⁸ Пак там, с.114