

# РАЗДЕЛ ПЪРВИ

## АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

### Глава I.

#### **ВЛАСТ. УПРАВЛЕНИЕ. РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ. ПОНЯТИЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ. ЮРИДИЧЕСКА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ. ОПЕРАТИВНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ И ОБВЪРЗАНА КОМПЕТЕНТНОСТ. СРАВНЕНИЕ СЪС ЗАКОНОДАТЕЛНАТА И СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

#### **1. Власт. Разделение на властите. Управление.**

Обществото винаги се е вълнувало от въпросите на властта, политиката и управлението. За това те са предмет на разглеждане, изследване и изучаване от страна на различни научни направления – философия, политология, социология, психология и др. Естествено е те да са предмет на изследване и регулиране и от страна на правото като основен регулатор на отношенията в обществото.

Властта представлява упражняване на сила и надмощно положение, при което влияе върху човешката воля и води до определяне на поведението на попадащите в нейния кръг на действие лица.<sup>1</sup> Тя е необходим елемент на всяка една човешка организация, който може да се поддържа в състояние на подреденост и система. На практика представлява възможност за влияние, за налагане

---

<sup>1</sup> Владикин, Л., Общо учение за държавата, С., ТК“Национален програмен и проектен фонд“, 1992 г., с.308

## **ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИЗТОЧНИЦИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НОРМИ И АДМИНИСТРАТИВНИ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

### **1. Предмет на административното право**

Правото е система, която съществува като процесуално и материално. Материалното административно право е система от материалноправни норми, които регулират определени обществени отношения. Това са отношения между субекти на административното право, които възникват в процеса на осъществяване на изпълнителната дейност и държавното управление.

Тези отношения са в няколко насоки:

- субекти на административното право;
- държавни органи – понятие, видове, начин на функциониране, отношения между тях;
- форми и методи на изпълнителната дейност;
- понятие и видове актове на държавно управление;
- условия за законосъобразност и правилност на актовете на държавно управление;
- недействителност и последици;
- контрол върху актовете на държавно управление;
- административно наказване и административна принуда;
- държавното управление и държавната политика в различни сфери и области на обществения живот;
- отговорност на държавата за неправомерни действия на изпълнителните органи.

## **СУБЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО**

### **1. Понятие за субекти на административното право**

Субекти на правото са тези лица и организации, чието положение се урежда от правото и които могат да имат правноуредени интереси, права, да поемат задължения и да имат защитени от правото интереси. Те могат или участват в административни правоотношения – такива, които се развиват в рамките на държавното управление. Субектите на правото е особено качество на лицата. Това не е природно дадено, а е социална характеристика на личността. Качеството субект на правото се проявява при реални или възможни взаимодействия в обществото.

Всеки правен отрасъл определя кръг субекти на правото. Те имат качеството субект на правото изобщо, но съществуват и специфики, които се определят от вида обществени отношения, които се уреждат със съответния кръг правни норми. Това важи и за субектите на административното право. Те са гражданите, организациите на гражданите и държавните органи.

### **2. Физическите лица като субекти на административното право**

Основен въпрос тук е този за административната правосубектност. Това е вид правосубектност. Правосубектността е особено качество, което е присъщо на субектите на правото. Тя означава, че е едно лице е субект на правото. Като субект на правото неговото положение в обществото или при прилагането на правото е уредено от различни правни норми. Правосубектността е „юридическо

свойство, което по характера си е неотделимо от лицето и се проявява в неговата дейност<sup>1</sup>. В литературата се изразява становището, че правосубектност и правоспособност са синоними или са заменими от съдържателна гледна точка<sup>2</sup>.

В същност правоспособността е едно от проявленията на правосубектността. Тя означава възможност да се поемат (да бъдат носители на) права и задължения, регулирани от правото. Това е потенциалната възможност за встъпване в административни правоотношения.

Тук се използва още едно понятие – дееспособност. Тя означава призната от правото способност (възможност) със свои собствени действия субектите на правото да встъпват в правоотношения и да придобиват права и да поемат задължения.

Задължително е да се подчертае разликата между правоспособност и дееспособност. Първото понятие означава възможността едно лице да бъде носител на права и задължения. Дееспособността означава възможност и способност със собствени действия да се поемат задължения и да се придобиват права.

В областта на административното право съществува административна правосубектност – това е възможността и способността на субектите да бъдат носители на права и задължения и да бъдат участници в административни правоотношения. Тук, в рамките на изпълнителната дейност говорим за административна правоспособност и административна дееспособност.

Административната правоспособност е възможността един субект на административно право да бъде носител на права и задължения в областта на осъществяване на изпълнителната дейност. Такава способност имат българските граждани, чужденците, лица без гражданство, различни организации на гражданите.

Административната дееспособност е способност на субектите на административното право сами да упражняват права и за поемат

<sup>1</sup> Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.51

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С., Сиби, 2012, с.74. Тази теза авторите подкрепят и други свои произведения.

задължения със собствени действия. Такава възможност притежават всички лица, които са пълнолетни и неса поставени под запрещение – пълно или частично. Лицата от 14 до 18 години са непълнолетни. При тях тази дееспособността е ограничена. Необходима е помощта на родителите.

В административното право се развива и тезата за административната деликтоспособност. Това е възможност за носене на отговорност при извършване на административни нарушения.

Физическите лица често са в контакт с администрацията и с изпълнителната власт. Това определя необходимостта от създаване на устойчива система от качества и идентификационни белези за „пълна индивидуализация на всяко от тях с цел възлагането на задължения или признаване на права в качеството им на субекти на АП“<sup>3</sup>. Това се нарича административноправен статут на физическите лица. Той се отнася до тяхното правно положение, „свързано с факти и състояния, засягащи техния личен живот и ежедневие като равнопоставени членове на обществото“<sup>4</sup>. Гражданското състояние се представя чрез правно валидна информация, която обхваща система от данни, които го отличават от другите лица в обществото и в семейството като субект на правото. Гражданската регистрация е производство и система от уредени в закона действия по отразяване по правно валиден начин на определени събития от живота на човека в определени регистри. Нормативната основа се основава на Закона за гражданската регистрация и закона за българските документи за самоличност.

Статутът обхваща редица основни белези, които дават възможност за участие в обществения живот, в различни отношения. Основни негови характеристики са името, гражданството, адресната регистрация, награди на гражданите и др. Съществуват и няколко регистъра на българските граждани и чужденците.

---

<sup>3</sup> Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, наръчник, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.25

<sup>4</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов, цит.съч., с.79

Гражданството е политическа и правна връзка между едно лице и държавата. Уредбата се съдържа в Конституцията на Република България, в Закона за българското гражданство и подзаконовите актове. По силата на тази връзка гражданинът попада под властническото въздействие на определена държава и се ползва от защитата на тази държава, а също и правата и свободите, които тя може да му осигури. То съществува не само на територията на държавата, но и навсякъде, където предива лицето. Съществуват различни принципиза придобиване на българско гражданство – принцип на произхода (*jus sanguinis*), принцип на територията (*jus soli*). Съществува и възможност за придобиване и чрез акт на компетентен орган – предложение на министъра на правосъдието и указ на президента (от години наред това е дейност, която е възложена на вицепрезидента).

Възможно е загубване на българско гражданство. Това може да стане чрез освобождаване – по желание на лицето или лишаване от българско гражданство – когато едно лице е придобило българско гражданство по натурализация – от компетентния български орган и след това е извършило тежки престъпления против държавата. Лишаване от българско гражданство не е възможно за лицата, придобили българско гражданство по произход и като родени на българска територия. Освободените от българско гражданство могат да поискат възстановяването му. Това става по установения ред – предложение на министъра на правосъдието и указ на президента.

Имената на българските граждани, постоянният и настоящ адрес, а също и част от регистрите са уредени в Закона за гражданската регистрация.

Името се определя от родителите на детето и се съобщава писмено на длъжностното лице. При несъгласие или неизпълнение на това задължение, име на детето дава длъжностното лице. Името се състои от три части – собствено име, бащино име и фамилно име. За тях са установени правила. Възможна е промяна на името – при сключване на брак, при развод, при осиновяване. Възможна е промяна, ако едно лице, счита, че името му е осмиващо и опозоряващо

или ако важни обстоятелства налагат това. Процедурите за промяна са две – административна и съдебна.

Адресът е идентифициращ белег за лицата. Това е начин за описание на мястото, където лицето устойчиво пребивава, където получава кореспонденцията си, където е записано в определени регистри. В зависимост от мястото включва: град, част от града – квартал, комплекс, улица, булевард, алея, номер, вход, етаж, апартамент и др. Законът предвижда съществуването на два адреса – постоянен и настоящ.

Постоянен е този, на който лицето е вписано в регистрите на населението. Той е винаги на територията на страната. Това е трайната връзка с едно населено място<sup>5</sup>. Настоящ е този, на който лицето пребива временно по различни причини – обучение, командировка, лечение, родствена връзка. Тези два адреса са от значение за статута на българските граждани и на чужденците в Република България. Чрез тях се осъществяват редица права и задължения на гражданите – данъци, социални плащания, упражняване на правото на глас и др. Малолетните и непълнолетните имат адрес, който се определя от техните законни представители.

Тези два адреса представляват адресната регистрация. Тя е свободна в България. Съществуват правила за регистрацията и производство за нейното осъществяване.

Адресът се загубва в случай на определени обстоятелства – нов адрес, пребиваване в чужбина, при вписване в друг регистър, решение на съдебен и административен орган.

Съществуват регистри на населението. В тях се съдържа информация за лицето, за неговите роднини, адрес. Регистрите на населението се поддържат в Национална база „Население“. Те са няколко – на българските граждани, на чужденците, на починалите лица и архивен регистър. Освен това съществува Единна система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението – ЕСГРАОН. Физическите лица, които български

---

<sup>5</sup> Костов, Д., Придобиване на местожителство в градовете. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1990 г., 25



граждани имат ЕГН – единен граждански номер. Той представлява уникален административен идентификатор на физическите лица, в който се съдържат данни от гражданското състояние на отделно физическо лице.

Освен това съществуват актове за гражданското състояние. С тях се констатира възникването или наличието на някакви юридически факти, свързани с пораждането, изменението или ликвидиранието на елементи и качества от гражданското състояние на лицата. Това са актове за раждане, за сключване на граждански брак и за смърт. Компетентни органи за регистриране са длъжностните лица по гражданското състояние при общинските администрации.

Част от статута на гражданите е правото да получават награди. Съществуват различни награди – държавни отличия по Закона за ордените и медалите на Република България. Освен тях има ведомствени награди, на правителството.

Чужденците, пребиваващи или живеещи в България са подчинение на определен административноправен режим. За тях са установени няколко принципа – равни права с българските граждани, задължение за спазване на Конституцията и законите. Освен това по законов ред могат да се установят специални правила. Тези специални правила са свързани с режима на влизане и излизане в страната, с постъпване на работа, с ползване на публични услуги – образование, здравеопазване, адресна регистрация и др.

### **3. Организациите на гражданите като субекти на административното право**

Съществуването на организации на гражданите е резултат от прокламирането и гарантирането на правото на сдружаване в Конституцията. Те имат своя административноправен статут и той е от основно значение за тяхното съществуване в правния мир. Този статут включва правила по образуването, дейността и прекратяването. Законната основа са Конституцията, Законът за юридически-



те лица с нестопанска цел, Търговският закон, Законът за политическите партии, Кодексът на труда, Законът за кооперациите и др.

Легално определение за организация се съдържа в §1, т.2 на ДР на АПК, според който това е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено на основата на закон.

Тук се обхващат всички форми на сдружаване. Те се подчиняват на определени принципи – доброволност, позволеност на целите, самоуправление, подчиненост на закона. Организациите на гражданите са основно два вида – със стопанска и нестопанска цел. В първия случай целта е печалба. Във втория целта е задоволяване на образователни, професионални и др. интереси. Тук не се формира печалба. Законът установява правила за образуване, седалище, цели, средства, вид на дейност, ръководство, срок на действие.

Съществуват различни системи на регистрация и на възникване – разрешителна – необходимо е разрешение на държавен орган, нормативна – организацията възниква по силата на закона.

Поради тяхната цел и насоченост на действието за някои нестопански организации са установени специални правила – за синдикална дейност, политическите партии и тези, които са свързани с изповядването на религия. Тези специални правила са важни, защото става дума за дейност, която е особено важна за обществото.

Така очертан предметът на регулиране, с което се занимава административното право е изключително широк. Постепенно обществените отношения, подлежащи на регулация се усложняват и развиват. Така задачите пред административното право стават все повече и повече.

## **2. Система на административното право**

Административното право представлява система от правни норми, които са обособени на основата на определена логика.

На първо място съществува деление на материалноправни и процесуалноправни норми. Материалноправните уреждат основните положения и правилата на поведение. Процесуалноправните регулират начина за реализиране на тези правила за поведение. Те показват процедурите, при които се осъществява изпълнителната власт и държавното управление.

В рамките на материалното право са обособени обща и специална част. Общата част на административното право регулира общи и основни обществени отношения, които са свързани с осъществяване на държавното управление. Специалната част регулира отделни специфични обществени отношения, които са свързани с управлението на различни направления и отрасли на обществения живот. Постепенно поради развитието и усложняването на регулацията се появяват и специализиращи подотрасли – чиновническо право, благоустройствено право, медицинско право и др.

## **3. Източници на административното право**

Източниците са един от най-важните въпроси в правото. За различните правни отрасли те са различни. Често пъти източник на право може да бъде обичаят, традицията – това не са писани източници на право. Те следват от натрупания опит през вековете. Административното право се основава на т.н. писани източници на право. Това са систематизирани писмени източници, които са

приети по установения ред от компетентни държавни органи и отразяват волята на лицата, които ги съставят.

Те имат своя йерархия и подредба, която определя тяхната стойност и значимост. Независимо от тяхното място, ранг и приложимост те са задължителни за изпълнение.

Най-високо в йерархията на нормативните актове стои Конституцията. Тя се нарича основен или върховен закон, защото се приема по особен начин, при спазване на особени процедури и правила и изисква много висока степен на съгласие между политическите сили. В нея са уредени общи, основни, принципни обществени и политически отношения, които са най-важни за функционирането на обществото. Тук са уредени основните изпълнителни органи, взаимоотношенията между тях и другите власти, основни права на гражданите и др.

Законът е източник на правото, който „урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“ – чл.3, ал.1 от Закона за нормативните актове.

След закона следват различните подзаконовни нормативни актове<sup>1</sup>. Това са постановленията, наредбите, правилниците и инструкциите. Те също са уредени в Закона за нормативните актове (ЗНА). С постановление се приемат правилници, наредби и инструкции или се уреждат неуредени със закон обществени отношения, но съобразно правилата на съществуващите закони. Правилник се издава за прилагане на закон в неговата цялост или за организацията и вътрешния ред на държавен или общински орган. Наредба се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен. С инструкция се дават указания до подчинени органи. Според едно изменение на ЗНА нормативни актове се издават и когато трябва да се

---

<sup>1</sup> Бучкова, В., Нормативният административен акт, Екобелан, Асеновград, 2006 г. Тук авторката разглежда подробно правната същност и особености на нормативните административни актове, тяхното действие и възможностите за контрол върху тях.

прилагат международни актове, актове на ЕС на национално ниво. Общинските съвети приемат правилници, наредби и инструкции. Те са нормативни актове за уреждане на местни отношения и имат ограничено териториално приложение.

#### 4. Административноправни норми

Това е вид правни норми. Те притежават особеностите на правната норма въобще, но имат и специфични черти. Това е „общо (безлично) правило за поведение, което регулира обществени отношения в сферата на държавното управление и което при необходимост може да бъде прилагано с помощта на държавната принуда“<sup>2</sup>.

От гледна точка на структурата тук също се наблюдават хипотеза, диспозиция и санкция, подобно на останалите правни норми. Особеност тук е, че те не винаги се съдържат в един и същ текст или в една разпоредба. Най-често те са на различни места в нормативния акт.

Възможно е да се обособят административноправни норми според тяхното съдържание – задължаващи – такива, които предписват определено поведение, забраняващи – такива, които установяват забрани, оправомощаващи – такива, които съдържат разрешение и възможности за извършване на определено действие.

Административноправните норми имат една важна характеристика – те действат по определен начин във времето, пространството и спрямо лицата. По начало те действат безсрочно – от деня на влизане в сила. Възможно е те да действат за определен срок – 2 месеца, 2 години, до приключване или започване на някакво събитие. Конституцията определя 3-дневен срок за влизане в сила след обнародването на нормативните актове.

По принцип административноправните норми действат за цялата територия на страната или за част от нея, когато са издадени от орган с териториално ограничена компетентност. Това важи и за

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.сч., с. 60

нашите национални представителства в чужбина, а също и за кораби и самолети, който са извън територията на страната.

Административноправните норми действат по определен начин спрямо лицата. Става дума за две категории лица – за български граждани и за чужденци, а също и за лица без гражданство. Принципът е, че българските граждани и чужденците се третираат еднакво от административноправните норми. Съществуват изключения, които са предвидени за чужденци. Те се подчиняват на особени правила. Чужденците, които са граждани на държави от ЕС са доближени по права на българските граждани.

Съществуват и норми, които имат ограничено приложение от гледна точка на спецификата на обществените отношения – конкретно ведомство.

Действието на административноправните норми като правило е безсрочно. Възможно е прекратяване на действието. Това става по няколко начина:

- Приемане на друг, по-нов нормативен акт, с който се правят промени и се обезсилва действащия момента;
- Може в самия нормативен акт да се съдържа срок за неговото действие;
- Може да бъде приет нормативен акт от по-висока степен, който преурежда съответните обществени отношения.

Принципът е, че отмяната или изменението на административноправните норми трябва да стане с нов нормативен акт и това трябва да стане изрично.

По принцип административноправните норми действат за напред. Съществуват изключения, но те са именно изключения и се допускат рядко. Това е правилото за материалноправните норми. За процесуалноправните норми това правило е смекчено. Тук са допустими нормите, които преуреждат вече осъществени правоотношения, т.е за тях е допустимо обратното действие. Те могат да се прилагат и по отношения на т.н. заверени отношения. Приема се, че новата процесуална норма е по-благоприятна или по-съвършена

от старата и е по-ефективния и по-икономичния начин за реализация на материалноправната норма.

Административноправните норми са основа за развитие на административните правоотношения.

## 5. Административно правоотношение.

Административните правоотношения са вид правоотношения, т.е. обществени отношения, които се регулират от правото. Това означава, че правната норма е определила кои факти и обстоятелства следва да се регулират от правото и какви последици се свързват тяхното настъпване. Освен това на някои събития е придадено юридическо значение.

Административните правоотношения разкриват определени специфики. Те следват от спецификата на административноправните норми и от характера на изпълнителната дейност. Особеностите са няколко:

- едната страна е винаги държавен орган или приравнен на него. Това означава, че едната страна е винаги държавата;
- съществува законово установена неравнопоставеност, т.е. едната от двете страни е винаги в надмощно положение;
- тази страна е в надмощно, властническо положение и се говори за отношения по вертикала.

Напоследък се приема и отречената по-рано теза, че е възможно да има и административни правоотношения, които са по хоризонтала<sup>3</sup>. Тук става дума за т.н. административни договори или споразумения<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Козлов, Ю., Горизонтальные управленческие отношения.– СГП, 1973 г., №12

<sup>4</sup> Сивков, Цв., Споразумението по чл.20 от АПК, С., Сиела, 2006; Бучкова, П., Административният договор, материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти, С., Фенея, 2012 г.; Сивков, Цв., Споразумението по АПК, С., Сиела, 2012 г.

на волята, за принуждаване към определено поведение в определени условия. Властта се свързва с принудата, която е насочена към спазване на определени норми и определено поведение. Тя се придружава от възможността за упражняване на принуда. До тук властта е описана общо.

Най-често като понятие и като упражняване тя се свързва с държавата, която е единствената всеобща организация на населението.

Държавата е определяна по различен начин. Съществуват различни виждания и дефиниции, които отделят внимание на различни нейни характеристики. Едно от най-авторитетните определения за държава е обединено в народ общество, което се намира на определена територия и се подчинява на една самостоятелна, суверенна и установена от правото принудително упражнявана власт.<sup>2</sup> На тази основа могат да се определят няколко най-важни елемента на държавата – общество, държавна власт, самостоятелност и суверенитет, принуда. Обществото е група от хора, които са обединени по различни критерии – съвместно живеене, други общи белези. Тук е необходима власт, която да поддържа обществото в равновесие и непротиворечивост на интересите. Властта в държавата е самостоятелна. Тя принадлежи на държавата, която я притежава самостоятелно и може да я упражнява в интерес на своите цели или тези на обществото. Чрез властта, която се упражнява върху обществото, държавата има самостоятелност и независимост спрямо другите държави. Важен елемент от държавата е възможността тя да упражнисвоята власт чрез принуда. Тя има монопол върху принудата. Нейното упражняване има за цел в рамките на установени от правото правила да гарантира такова поведение, което е приемливо за обществото. Чрез нея се гарантира осъществяването на правовия ред.

За да се говори за държава трябва да съществуват три елемента в единство. Те са територия, народ и организация, в рамките на която се упражнява властта. Територията е частот земната повърхност, върху която се простира властта и върховенството на държа-

---

<sup>2</sup> Цит.съч, с.189



вата. Територията има пространствено значение. Като елемент на държавата тя представлява начин да се определят пространствени-те граници при упражняването на държавната власт.

Съществуват различни представи за същността и обхвата на понятието „народ“. Има и близки по смисъл и съдържание понятия – народност, нация, население. Народът е общност от хора, които са граждани на държавата, независимо от това дали живеят в нея или извън нея. Тук става дума за общност въз основа на различни белези – раса, религия, културни ценности, език, история и др.

Третият елемент на държавата е властта, с която започнахме. Тя има няколко особености – воля за издаваш задължителни разпореждания и да можеш да ги наложиш при изпълнението им; действие на обективния правов ред; налагане на позиция от страната на тези, които осъществяват управлението.

Упражняването на властта като елемент на държавата означава въздействието върху обществото. Това въздействие е изключително усложнено, защото обществото е изключително сложен феномен. За това в демократичните държави е възприет и установен на практика принципът на разделение на властите. Той е известен в теорията от хилядолетия. Тук, без да навлизаме в исторически изследвания ще посочим Аристотел – „Политика“, Джон Лок – „Два трактата за управлението на държавата“. Особено внимание трябва да отделим на Шарл дьо Монтескьо. Този френски философ в своето прочуто произведение „За духа на законите“ от края на XVII век очертава съществуването на три власти, разпределени между три органа (или системи от органи) – законодателна, изпълнителна и законодателна. Те са самостоятелни и независими една от друга, но в същото време си взаимодействат и се възпират. Това не е механично и противоречиво действие, а комбиниране и взаимодействие.

В България въпросът за разделенията на властите е разглеждан многократно от редица известни учени в областта на правото. Важно е да се има предвид, че става дума за упражняване на властта по различен начин и при механизми за взаимно влияние и въздействие. Държавната власт е единна и неделима, но се проявява



по три начина. Това е и определящото във вижданията на двама от най-големите български юристи – Петко Стайнов и Ангел Ангелов. Според тях „... властта на държавата е една – тая на народа, на народния суверенитет, а се касае за три различни прояви – касае се за три различни прояви, за три различни „рефлекси“ на единната държавна власт – касае се за едно единно „същество, което се проявява в три лица“<sup>3</sup>. Трите описани функции „...си остават държавни функции, функции на една и съща държава, проявление в три направления на една и съща върховна власт. И понеже има различия в естеството на тия три функции, обикновено те се упражняват с оглед на повече специализация и рационалност от три вида органи“<sup>4</sup>.

Властта се представя чрез три функции – за установяване на общи и задължителни правила за поведение – законодателната функция; за изпълнение на тези правила и за решаване на правни спорове. За упражняването им съществува отделна власт, а в същност на отделна система от държавни органи.

Тази съвременна и демократична система на упражняването на властта е застъпена и в сегашната българска Конституция. Според нея – чл.1, ал.2 цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява пряко от него или от избрани от него органи. Тук се очертава единството на властта от гледна точка на източника на власт – народа и от гледна точка на нейното осъществяване. В същото време в чл.8 на Основния закон (така традиционно се наричат конституциите) закрепва съществуването на разделението на властите – разделение на властите няма, но това е традиционната формула, която се използва, за да се отрази съществуването на три функции на единната държавна власт, които се осъществяват от различни държавни органи.

Важен въпрос е управлението, като начин за поддържане на устойчивост на обществото като система от отношения. Това поддържане стана по два начина. Единият е чрез различни организа-

---

3 Стайнов, П., Ан. Ангелов, Ръководство по административно право, обща част, 1947 г., с.11

4 Пак там.



ции и дейности, които нямат властническа характеристика. Това са профсъюзите, църквата, партиите, организации, създадени за развиване и защита на различни интереси, традициите, обичаите и др. Те влияят на обществото, в известна степен определят поведението на хората, или на части от обществото, но това влияние няма задължителен характер, не може да е гарантира с принуда и е доброволно.

Другата част на въздействието на управлението се осъществява от държавата чрез упражняването на трите власти – законодателната, изпълнителната и съдебната. Те са част от въздействието на държавата. То има задължителен характер, гарантира се с държавна принуда. Особеност е, че се отнася до цялото общество и всички дължат подчинение. Това е така, защото държавата е единствената всеобща организация на обществото, излъчена е от него, за да носи отговорността за поддържането му в балансирано състояние.

Едната от тези власти, т.е. едната от функциите на властта е изпълнителната. Тя се осъществява от администрацията. Съществуват различни интерпретации на връзката между изпълнителна власт и администрация. Администрацията е дейност по управлението на държавата, дейност на служби и държавни служители<sup>5</sup>. Със сигурност те са близки и имат еднакво значение в редица случаи. Тук се говори за управление тесен и в широк смисъл<sup>6</sup>.

В широк смисъл това са „всички видове и форми на държавновластическа дейност – към него ще спадат и законодателната, и изпълнителната, и съдебната дейност, всички структури на държавния апарат без оглед на функционалното им предназначение...“<sup>7</sup>.

В тесен смисъл за управление говорим, когато разглеждаме дейността и властническите разпореждания на органите, които осъществяват изпълнителна дейност.

<sup>5</sup> Стайнов, П., Ангелов, Ан., цит. съч., с.2; Подобно е разбирането изразено и от други, съвременни автори – Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, 5-то преработено и допълнено издание, Сиби, С.,2012 г., с.17 и сл.

<sup>6</sup> Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, цит.съч.,с.18

<sup>7</sup> Пак там.

## **2. Понятие за изпълнителна дейност. Юридическа характеристика на изпълнителната дейност**

Изпълнителната дейност се осъществява основно от изпълнителни органи, които формират изпълнителната власт. Възможно е при определени условия и други органи, а също и структури извън държавното управление да осъществяват такава дейност. Изпълнителните органи са вид държавни органи.

Изпълнителната власт е една от трите власти. Тя е формирана, за да осъществи дейности, които са необходими на обществото.

Преди всичко изпълнителната власт, подобно на другите притежава властническа характеристика. Тя действа от името на държавата. Това е нейната първа особеност – действа от името на държавата и може да упражнява власт.

Важна характеристика е нейният подзаконов характер. Тя е формирана, за да осъществява на практика правилата, приети от законодателната власт. Подчинението на закона има няколко насоки. От една страна това означава дейност въз основа на закона. Това означава спазване и съобразяване с принципите, с основните и най-важни положения, които са залегнали в закона. От друга страна спазването става чрез изпълнение на закона. Това е съобразяване със закона, което изглежда по друг начин. Тук става дума за съобразяване, спазване и прилагане на конкретни разпоредби на законите. В литературата вече се отчита и още един начин на подчиненост на закона – преследване на целта на закона<sup>8</sup>. Всичко това определя зависимостта на изпълнителната власт от закона като акт на законодателната власт.

Подчинеността на закона не означава, че изпълнителната власт не влага и собствена воля. Тя е необходима поради усложняващите се обществени отношения. Освен това съществуват редица практически въпроси на прилагането на закона, които изискват творчески, практически решения. За това особеност на изпълнителната дейност е нейният творчески характер. Основното предназначение

---

<sup>8</sup> Пак там, с.27



е практическото разрешаване на задачи по организацията на обществото и държавата. За това съществуват различни многообразни форми на проявление на изпълнителната дейност и винаги има възможност за избор по отношение на методите, формите.

Друго проявление на самостоятелността на изпълнителната власт и съчетаването със подзаконовия характер е възможността да се издават властнически актове, които са свързани с приложението на закона и предвидените в него действия. За това изпълнителната власт често се характеризира и описва като изпълнително-разпоредителна дейност.

От казаното до тук следва, че изпълнителната дейност от гледна точка на нейната юридическа характеристика е властническа, творческа, подзаконова, юридически уредена дейност от името на държавата, която може да рева практически проблеми.

Основно тя се осъществява чрез актове, които имат властническа характеристика, защото се издават от името на държавата и съдържат задължителни разпореждания. Те подлежат на изпълнение и са гарантирани с помощта на държавната принуда. Изпълнителната дейност се осъществява от името на държавата и при спазване и подчиняване на закона. За това за нея съществува презумпцията (предположението), че тя се осъществява законосъобразно. За това нейните актове се изпълняват без съдебна намеса. Освен това до отмяната или видоизменянето им се счита, че актовете и действията на изпълнителната власт (администрацията) са законосъобразни и подлежат на задължително изпълнение.

### **3. Оперативна самостоятелност и обвързана компетентност**

Дейността на администрацията има подзаконов характер. Това означава зависимост от закона, изпълнение на закона и съобразяване с целите на закона.

В зависимост от характера на обществените отношения и правилата, които се съдържат в законите те имат различни формулировки. В зависимост от тези разлики подчинението на закона се осъществява по различен начин.

В едни случаи законът – правната норма предписва пряко определено поведение. В други случаи тя създава рамка и тази рамка дава възможност на администрацията да приложи закона в зависимост от конкретните условия.

При тези два различни случая определяме начина на действие на администрацията по двата термина – обвързана компетентност и оперативна самостоятелност.

При обвързаната компетентност възможното решение на администрацията е само едно. Тя може да действа законосъобразно само по един възможен предписан начин. Тук няма възможност за творчество и преценка. В този случай администрацията преценява коя правна норма трябва да приложи към конкретния случай. Съдържанието на административните актове е определено от правната норма. Преценката на актовете, издадени при условията на обвързана компетентност е само по законосъобразност.

При оперативната самостоятелност е налице възможност да се избира между най-малко две възможни решения. Те са в еднакво законосъобразни – и двете представляват спазване на закона, но са в различна степен пригодни към съответните обществени отношения. Съобразяването на административния орган с обстановката е възможна: „в три направления: дали да действа или да се въздържа от действие, кога да действа (избор на момента) и как да действа (какво по същество да бъде неговото решение)“<sup>9</sup>. Административният орган трябва да избере най-целесъобразното решение в зависимост от обстоятелствата. Тук преценката на актовете е по законосъобразност и по правилност. В литературата се говори за граници на оперативната самостоятелност<sup>10</sup>. Вътрешните граници

---

<sup>9</sup> Лазаров, К., Административно право, С., Феня, 2000 г., с.196.

<sup>10</sup> Пак там, с.198, 199



са изискванията за избор на най-полезното от възможните решения от гледна точка на държавния и обществения интерес. Външните граници са условията за законосъобразно действие на административните актове.

#### **4. Сравнение със законодателната и изпълнителната власт**

Изпълнителната власт е една от трите власти. Тя се различава от законодателната и съдебната власт. Законодателната власт създава закони, т.е. основните правила за поведение, които тя няма механизъм за да ги осъществи. Това е във възможностите на изпълнителната власт. Съдебната власт решава спорове относно факти и обстоятелства, които са се случили в миналото и защитава накарнени права и интереси на гражданите и техните организации. Тук става дума за преценка на действия, които са се развили неправомерно. За това тук често се употребяват термините правосъдие, правораздаване, или *jurisdictio* – това е „какво казва правото“ – решаване на спор относно неправилно развили се отношения, довели до увреждания. Изпълнителната власт действа в настоящето и бъдещето. Съдебната власт може да преценява законосъобразността на актовете на изпълнителната власт, която от своя страна създава условия за дейност на правораздавателните органи. Дейността на съдебните органи е силно формализирана, докато изпълнителната действа по-бързо и решава задачи на днешното време с творчески елемент. Тук формализацията е по-малко приложима.

## **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“<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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 самостоятелност<sup>2</sup>.

## 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

---

<sup>2</sup> 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 закона<sup>3</sup>.

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

<sup>3</sup> 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“<sup>4</sup>. 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“<sup>5</sup>. 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

---

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Колективните изпълнителни органи се състоят от няколко лица, които са техни членове. Вътре в тях

---

<sup>6</sup> 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, комисии<sup>7</sup>. 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

<sup>7</sup> 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“<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> Пак там, с.114

## **ДЪРЖАВНА СЛУЖБА. ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ – ПОНЯТИЕ, ВИДОВЕ, СТАТУТ. АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ**

### **1. Държавна служба**

Държавната служба е основен въпрос на изпълнителната власт и на административното право. Тя стои в основата на осъществяването на администрацията и на непрекъсваемостта в работата на административните органи.

Държавната служба показва и обвързаността на определена категория лица с дейността на държавните органи и възможността те да извършват дейност от името на държавата и съответните органи. Тя има траен, устойчив характер и осигурява устойчивост и трайно функциониране на държавния апарат. Посредством нея се изпълняват функциите на държавата.

За нея могат да се дадат различни определения. Едно от тях е: „правно регламентирана, свързана с упражняването на държавната власт, дейност за осигуряване на трайното и непрекъснато функциониране на държавния апарат“<sup>1</sup>.

Държавната служба като служба в полза на обществото, като юридически уредена дейност се подчинява на определени принципи. Тези принципи не са нормативно установени. Те се извличат като стандарти в осъществяването на държавната служба. Доколкото те са теоретични обобщения в правото не съществува легалното им определяне. Те са плод на наблюдение, опит, анализ и очаквания от държавната служба и лицата, които я осъществяват. Освен това някои от принципите имат общ за правото характер. Те

<sup>1</sup> Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.159

са: законност, лоялност, отговорност, стабилност, политически неутралитет, йерархическа подчиненост, безпристрастност, опазване на служебната тайна, мобилност – кариерно развитие, поддържане престижа на службата<sup>2</sup>.

## 2. Държавни служители – понятие, видове, статут

Държавната служба се осъществява от държавни служители. Това е правен институт на административното право. Основният нормативен акт в тази област е Законът за държавния служител, приет през 1999 г. и изменян няколко пъти. Институтът на държавния служител има дълго развитие в България – като правоприлагане и като теория.

Определението за държавен служител е легално. То се съдържа в чл.2, ал.1 на закона. Според него това е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.

Определението разкрива особеностите на държавния служител. Те са няколко: длъжност в държавната администрация; отношения между държавата нейния служител – назначаване с административен акт; става дума за служебно административно правоотношение; осъществяват се функции на държавата; траен характер на правоотношението – следва от мястото на държавния служител и начина на назначаване; заплащане за изпълнението на дейност като държавен служител; професионален характер на изпълняваните дейности. Законът определя кои лица не са и не могат да бъдат държавни служители – членове на политически кабинети, народни представители, общински съветници, еднолични органи, лица, заемщи технически длъжности в администрацията.

Държавните служители изпълняват различни дейности в държавната администрация при подпомагането на органа на власт,

---

<sup>2</sup> Къндева, Ем., цит. съч., с.159



каквато е терминологията на закона. Поради това се обособяват различни видове и категории държавни служители. Приет е подзаконов нормативен акт – наредба, с която се въвежда в действие Единен класификатор на длъжностите в администрацията, според който служителите са няколко категории – ръководни служители и експерти.

Ръководните служители, както е видно от тяхното наименование осъществяват ръководни дейности – планиране, организиране, координация, контрол, носят отговорност и др. При осъществяване на тези си действия те могат да издават задължителни разпореждания до подчинените звена и служители.

Експертите изпълняват подпомагащи дейности при функционирането на органите на власт. Техните задължения са различни в зависимост от вида на самата експертна длъжност. Тук възможните длъжности са няколко – съветник (дава оценки и становища по проблеми в съответната област), инспектор (осъществява контролна дейност в администрацията), експерт (прави анализи, разработва проекти за управленски решения, проекти на актове). Те се занимават преди всичко с подготовката на управленски решения, тяхната оценка и контрола на тяхното изпълнение.

Една от характеристиките на държавните служители е тяхната устойчива връзка с държавната администрация. Поради тази устойчивост говорим за статут на държавния служител. Той подлежи на уреждане от правото. Съдържа се основно в Закона за държавния служител и в други специални закони.

Държавната служба започва за едно лице с постъпването му чрез издаване на властнически акт – административен акт, издаден като заповед за назначаване след определена конкурсна процедура. С това назначаване възниква служебно правоотношение, в което другата страна е органът по назначаването. Най-често това е органът на власт, който ръководи администрацията, в която става назначението.

От този момент нататък възникват права и задължения за държавния служител. Някои от тях имат служебен характер – право

на квалификация, възможност за повишаване, награди, облекло и др. Другите права имат политически характер – право да се членува в политическа партия, но при политически неутралитет при изпълнението на задачите. Съществува възможност за синдикално сдружаване, право на стачка при определени условия, здравно и социално осигуряване. Задълженията са няколко групи. Едната е при осъществяване на дейността – добросъвестно, съзнателно, коректно, подчинение на трудовата дисциплина и др. Съществува задължение за изпълнение на разпорежданията на горестоящия орган, но при определени условия.

Държавният служител осъществява дейност от името на държавата и за това той се подчинява на определени правила. Нарушаването на тези правила води до възникване на отговорност за неизпълнение или лошо изпълнение на задълженията. Възможни са различни санкции – по Наказателния кодекс, когато става дума за престъпления; по ЗАНН – когато става дума за административни нарушения; граждански деликти – по ЗЗД и ГПК. Специфична отговорност за държавните служители е дисциплинарната отговорност. Тя следва от Закона за държавния служител. Предвидени са следните наказания – забележка, порицание, отлагане на повишението, понижение, уволнение.

В администрацията освен държавни служители работят на технически длъжности лица, които попадат под режима на Кодекса на труда – те осъществяват дейност по трудово правоотношение.

### **3. Администрация на изпълнителната власт**

Уредбата се съдържа в Закона за администрацията. Това е структура, която е създадена, за да подпомага органа на власт. Това означава, че тя е организирана в съответствие с нуждите на организациите, които вземат решения.

Администрацията на изпълнителната власт създава основата на административния апарат и на вътрешната структура за упра-

вление. Уредбата се съдържа освен в закона и в устройствените правилници на съответните администрации. Дейността на администрацията на изпълнителната власт се основава на определени принципи – законност, откритост, достъпност, отговорност и координация, информираност на гражданите, отговорност на служителите.

Съществуват различни видове администрации. Те са: администрация на МС; на министерствата; на държавните изпълнителните агенции; на областни и общински администрации. Те подпомагат съответния орган на изпълнителна власт.

Според своята дейност всяка една администрация се състои от две части – обща и специализирана. Общата подпомага технически дейността на съответния орган и неговата специализирана администрация. Специализираната администрация осигурява специфичната дейност на органа на власт и осъществяване на неговите правомощия.

Общата и специализираната администрация са организирани в дирекции, към които могат да се създават отдели и сектори. Там, където има местни структури (често се говори за териториални) се създават главни дирекции. Дирекциите се ръководят от директори или главни директори. Отделите и секторите се ръководят от началници. Ръководството на администрацията се осъществява от главен секретар. Длъжностите в администрацията са ръководни, експертни и технически.

## **ФОРМИ И МЕТОДИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ**

### **1. Форми на изпълнителната дейност. Понятие**

Изпълнителната дейност представлява сложно явление, защото тя непрекъснато взаимодейства с обществото и е непосредствено отговорна за поддържането на основните жизнени процеси в него. Това налага търсенето и различни начини за осъществяване на това взаимодействие. То приема различни форми поради голямото разнообразие на обществени отношения, които трябва да се регулират по различни начини. Изпълнителната дейност взаимодейства с обществото по различни начини. Те се изразяват чрез формите на изпълнителна дейност. Формата е понятие преди всичко на философията. Тя означава външен израз на действия, дейности и същност, които могат да бъдат обединени като съдържание на едно явление. Формата на изпълнителната дейност показва как съдържанието ѝ намира външен, обективен израз при осъществяване на функциите на държавата. Чрез нея едно управленско решение, насочено към решаването на един или друг въпрос от съществуването на обществото придобива очертания, които отговарят на същността на изпълнителната дейност и на правилата, които са установени с нормативните актове за нея. Тези очертания представляват формите на изпълнителната дейност. Те зависят от характера на обществените отношения, от вида на въздействие и целения резултат. Още тук е необходимо да подчертаем, че въздействието върху различни обществени отношения има двустранна насоченост – вътре – в държавния или по-конкретно в административния апарат или навън – по отношение на гражданите и техните организации.

Формите зависят и от това в кой етап се намираме от гледна точка на реализацията на изпълнителната дейност<sup>1</sup>. Може да се каже, че формите на изпълнителната дейност имат еднороден характер при осъществяване на практическите задачи, които стоят пред управлението. Те показват посоката на реализация на управленското въздействие. Формите са предопределени от нормативната среда, в която се развиват.

Литературата не дава едно или общопризнато определение за форма на изпълнителната дейност. Съществуват различни становище, а често се случва и смесване с други понятия като методите на изпълнителната дейност. Говори се също така за правноуредени и неюридически форми.

Класификацията на формите зависи от съдържанието и предметните характеристики на обществените отношения, които подлежат на някакъв тип регулация. В това отношение следва да изразим съгласие с тезата, че „формите следва да се свързват с динамиката на извършваната дейност в процеса на държавното управление, а не с преследвания резултат“<sup>2</sup>. Регулирането на обществените отношения става с някакъв акт на държавно управление. Това е формата на изпълнителна дейност. Самият акт или действие на администрацията има друга характеристика, той е резултат от властническата дейност на изпълнителния орган. Класификацията на формите зависи от необходимостта от регулация, която следва от същността на администрацията, която осъществява част от функциите на държавата.

## **2. Видове форми на изпълнителната дейност**

В литературата са познати различни класификации. Те имат общо взето еднотипно съдържание, което е естествено с оглед предмета на изследване.

<sup>1</sup> Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.72

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, с.37

Според една от класификациите формите са 5:

- административно-нормотворческа дейност;
- оперативно-разпоредителна дейност (издаване на индивидуални и общи административни актове);
- издаване на правораздавателни актове (административно-правораздавателна дейност);
- сключване на договори;
- материално-технически дейности<sup>3</sup>.

Друго виждане, изразено в литературата представя 4 форми на изпълнителна дейност. Според него „изпълнителната дейност може да се прояви като:

- правотворческа (нормотворческа);
- правоприлагаща (активна администрация по издаване на административни актове);
- правозащитна (разрешаване на правни спорове, свързани с функционирането на администрацията, включително налагането на правни санкции за неизпълнение, нарушение на административни задължения) и
- договорноправна (сключване на споразумения между административни органи по прилагане на административноправни норми)<sup>4</sup>.

Очевидно е, че разликите между двете класификации е преди всичко терминологична. Става дума за едно и също съдържание, представено по различен начин. Разликата е в съществуването на т.н. материално-технически дейности. Тя не е особено значителна, защото това не е съществен елемент. Освен това, при втората класификация се прави уговорката, че става дума само за правните форми.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Къндева, Ем., цит. съч., с.74

<sup>4</sup> Дерменджиев, Ив..., с.39

<sup>5</sup> Дерменджиев, Ив.,..., с.38

Сега е необходимо да направим анализ на формите на изпълнителната дейност.

Създаването на нормативни актове, наречено още правотворческа дейност (нормотворческа) представлява възможността за издаване на нормативни административни актове. Това не е законодателна дейност, каквато осъществява само Народното събрание (законодателният орган на Република България и носител на законодателната власт). Това е дейност в изпълнение на закона, която има подзаконов характер. В този смисъл това е опосредено нормотворчество, за разлика от първичното, което е задача на парламента. Създаването на правни норми е именно в изпълнение на закона, за да може изпълнителната власт да осъществи своята основна функция – разпореждане с цел изпълнение на закона или създаване на условия за изпълнението му. Тази форма е вторична по отношение на законодателната дейност на парламента. Тя не излиза извън пределите на установения принцип за разделение на властите, а напротив – тя е негово приложение. Юридическата сила на подзаконовите административни нормативни актове е по-ниска от тази на законите, но на тях също се държи подчинение и те са също толкова задължителни за изпълнение. При противоречие, поне от гледна точка на теорията, подлежи на прилагане и изпълнение законът, а не подзаконовия административен акт. Подзаконовите нормативни административни актове съдържат правила за поведение, които се материализират в правни норми. Те имат общозадължителен характер и подлежат на изпълнение, защото регулират обществени отношения в сферата на изпълнителната дейност. Изключително важно е да се подчертае, че създаването на подзаконови правни норми е уредено изрично в закона. То става с изрично овластяване от страна на парламента, с изричен законов текст. Това означава, че подзаконовите административни нормативни актове се приемат от съответния изпълнителен орган само при условията на обвързана компетентност. Не е възможно да се дава възможност на администрацията да преценява дали да издава или да не издава нормативен акт. Това би довело до разширяване на пределите на дей-

ност на изпълнителната власт, би е създадо законодателство извън парламента и би нарушило принципа на разделение на властите. В България е недопустимо т.н. делегирано законодателство – т.е. Конституцията да разрешава на изпълнителната власт да издава норми със силата на закон (такава възможност е била предвидена в Търновската конституция – чл.47 и тя е използвана активно през 1934 г. и след 1944 г. – това са т.н. наредби – закони, които представляват законодателство, но излизащо не от Народното събрание, а от правителството).

Значението на нормотворческата форма е в няколко насоки. На първо място, както подчертахме преди по този начин администрацията осъществява своята дейност като разпорежда. Освен това се конкретизират правилата, които се съдържат в законите и се създават условия за тяхното прилагане или изпълнение. Друго важно значение е в това, че когато няма закон за да се регулират определени обществени отношения, то тогава тази празнота може да се запълни частично с подзаконов акт, който отговаря на съдържанието на действащите закони и не противоречи нито на принципите в законите, нито на техни конкретни разпоредби. Това е предвидено като възможност в Конституцията и в чл.6 на Закона за нормативните актове (ЗНА), където в т. 2 е предвидена възможност на Министерския съвет за издаване на постановления, когато се уреждат обществени отношения, които не са уредени със закон в областта на изпълнителната и разпоредителната дейност.

Издаването на индивидуални и общи административни актове е друга форма на изпълнителната дейност. Това е правоприлагане или оперативна изпълнително-разпоредителна дейност. Нарича се още активна администрация.<sup>6</sup> В литературата се определя като „основна форма на административната дейност“, „оперативна изпълнително-разпоредителна дейност на административните органи, при която те издават административни актове и извършват административни действия за непосредствено и конкретно решаване

---

<sup>6</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов ..., с.40





на отделни въпроси<sup>7</sup>. Това е същинската дейност на администрацията. В индивидуалните административни актове се съдържат задължителни разпореждания, с които се възлагат задължения или се предоставят права, или пък се засягат или удовлетворяват интереси на граждани, на техни организации. Те могат да се отнасят и до по-долустоящи административни органи. При определени условия те предизвикват промени, които са в други области на правото и в общественения живот. Това означава, че техните правни последици могат да са в областта на гражданското право, на бизнеса, на стопанския живот. В теорията в този случай се говори за административни актове с гражданскоправни последици. Основната уредба се съдържа в Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Следващата форма на изпълнителна дейност се нарича правозащитна или правоопазваща дейност.<sup>8</sup> Тя се изразява в издаване на правораздавателни актове.<sup>9</sup> По своята същност става дума за решаване на правни спорове при нарушаване на законността и на съществуващи парва, задължения и интереси в сферата на изпълнителната дейност. В този смисъл тази дейност много прилича на дейността на съдилищата. Административните органи, които решават правни спорове се наричат административни юрисдикции. Приликата със съдилищата и съдебната дейност е в няколко аспекта – развива се спорно производство – има две спореци страни и един независим решаващ (в случая административен орган); предвидена е специална процедура, подобна на съдебния процес, но по-малко формализирана от него; актовете в резултат на това производство приличат по правни характеристики на актовете на съда.

Тук много голямо значение има дейността по налагане на административните наказания. Те са израз на негативната оценка на държавата и на държавната наказателна репресия за нарушения на закона при осъществяване на държавното управление. Органите,

<sup>7</sup> Къндева, Ем., цит.съч., с.75

<sup>8</sup> Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д. Хрусанов, ..., с.42

<sup>9</sup> Къндева, Ем., ...с.74

които налагат административни наказания се наричат административнонаказателни юрисдикции. Тяхната дейност представлява решаване на правни спорове по повод извършени административни нарушения. Актовете им подлежат на съдебен надзор. Тази дейност е близка по характеристика на наказателното правосъдие. Съществуват и разлики, които са резултат от спецификата на наказанията, на засегнатите интереси и многобройността на случаите.

Тук отново може да се постави въпросът за това дали не се нарушава принципът на разделение на властите – как може орган извън съдебната власт да правораздава. Според мен нарушение няма, защото това е дейност по изключение, а не като правило. Осъществява се на основата на специални закони. Като правило решаването на спорове изисква не само правни, но и някакви специализирани познания. В свои решения Конституционният съд е разглеждал положението на административните юрисдикции.

Следващата форма е договорноправната. Тя е най-късно оформилата се, но има много сериозно развитие. Изразява се в осъществяване на изпълнителна дейност чрез съгласуване на волеизявления и достигане до съгласие. Това не традиционно за изпълнително-разпоредителната дейност. Тук става дума не за тези договори, които администрацията сключва като участник в стопанския оборот, а тези, които са същинска изпълнителна дейност. Поради различни причини налагането на воля, йерархичната зависимост и неравнопоставеността не могат да бъдат приложени и за това се търси друг начин за решаването на един въпрос. Така се появяват административните договори. При тях несъподчинени органи и организации, които не са в йерархическа зависимост постигат съгласие по определени въпроси. Тук има много и различни случаи и за това няма типове договори. Тук се включват и концесиите.

Концесията е начин публична държавна собственост да бъде използвана в стопанския живот и да бъде вкарана в гражданския оборот. Публичната държавна собственост не подлежи на разпоредителни действия. За това държавата или общината дават възможност при определени условия на стопански субект да експлоати-



рат държавната собственост или отделни нейни свойства – мини, кариери, газови находища, плажове, минерална вода и др. Стопанският субект приема условията на държавата и на общината и заплаща концесионни такси. Възможно е държавата едностранно да промени условията.

Друг случай на съвместяване на публичния и частния интерес е т.н. публично-частно партньорство. Тук се изискват решения на държавния орган и на стопанския субект, които трябва да представляват съвпадащи волеизявления. Става дума за правна регулация на „икономическо явление, чиято същина се състои в съвместно предприемане от публичноправен и частноправен субект на дейност по финансиране, изграждане, поддръжка, експлоатация или управление на обекти на обществената инфраструктура, в съвместно осъществяване на големи проекти“<sup>10</sup>. Публично-частното партньорство се развива в две основни форми – персонифицирани правно-организационни форми и неперсонифицирани договорни форми. Приетият наскоро закон в тази материя още не е дал своите положителни резултати. Отделни елементи на отношенията, които възникват при публично-частното партньорство могат да имат характера на административни договори.

Разновидност на административните договори са споразуменията по АПК, които не са договори, защото при договора като правило има взаимен интерес. При споразуменията по АПК, стремежът е да се уреди личен интерес. Съществуват няколко становища за това колко споразумения са уредени в кодекса.<sup>11</sup> По-приемливо е разбирането за 5 вида: между орган и страна; между страни; две – уредени в съдебната фаза – първа и касационна инстанция; едно – при прекратяване на производството и търсене на обезщетение за вреди. Най-общо споразумението представлява възможност да се избегне издаването на административен акт (едностран-

<sup>10</sup> Матеева, Ек., Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство.// Съвременно право, №3, 2008 г., а също и Марчева, Д., Към понятието за публично-частно партньорство.// Съвременно право, №5, 2007 г.

<sup>11</sup> Сивков, Цв., Споразумението по АПК, С., Сиела, 2012 г., с.40

но властническо волеизявление – проява на власт и подчинение) и той да се замести със споразумение, при което има съгласуване на воли между решаващия административен орган и адресата на задължението.

### 3. Методи на изпълнителната дейност

Средствата, начините и прийомите на въздействие, за реализиране на определена дейност, които се използват от органите на държавно управление представляват методите на изпълнителната дейност. Те са предпоставка за достигане на целите на администрацията и тяхното „правилно използване в процеса на управленската дейност неминуемо се отразява на нейното качество, и в крайна сметка – на нейната ефективност“<sup>12</sup>. Методите представляват въздействие. Върху кого се осъществява това въздействие – кой е обектът на въздействие? На този въпрос няма еднозначен отговор в литературата. Става дума за „посоката на насочеността на средствата за управляващо въздействие, крайната точка, към който той се стреми да достигне“<sup>13</sup>. Съдържанието на методите е в това, че те осъществяват волево въздействие на средство, приложено върху обекта на въздействие.

Методите зависят от няколко условия и характеристиките на изпълнителната дейност. Тя е властническа, т.е. неравнопоставеността, зависимостта, задължителността са нейни присъщи характеристики. Следователно по юридически ред е установена доминиращата и властническо задължаваща роля на изпълнителния орган в отношенията му с другите субекти на правото (даже и когато става дума за административни договори тази характеристика се запазва, защото органът встъпва в договорни отношения в

---

<sup>12</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., ЕАД „Образование наука“, 1993, второ издание, с.29

<sup>13</sup> Димитров, Д., Административни и икономически методи за управление на народното стопанство, С., Наука и изкуство, 1979 г., с.21



качеството на носител на властнически правомощия). Освен това върху изпълнителната власт тежат задължения по поддържането на обществото в определено състояние. Тя носи отговорност за функционирането на останалите власти. Важно е и това, че тя има подзаконов характер. Тук е и основната разлика с гражданското право – при него основният метод следва от равнопоставеността на субектите, които встъпват в равнопоставени отношения, в които не може да има отношения на власт и подчинение.

Съществуват различни класификации на методите, в зависимост от критериите на тяхното разграничаване. Това диференциране позволява тяхното опазване и правилно избиране при необходимото властническо въздействие.

Общи методи, които са характерни и за изпълнителната дейност, са принуждението и убеждението. Те се прилагат според обстановката и според необходимия резултат. Прилагат се заедно (в съчетание) или поотделно.

Специфични за изпълнителната дейност са методите „за общо, оперативно или методическо ръководство, свързано с организиращата работа на администрацията при всички нейни проявни форми“<sup>14</sup>. Така се посочва начинът на въздействие, предприет от администрацията.

Контролът и проверката на изпълнението са необходими методи на изпълнителната дейност.<sup>15</sup> Тук се включва и налагането на административни наказания.

Много често се говори за икономически и административни методи<sup>16</sup>. Тук критерий са последствията, резултата и механизмите, които се прилагат. Още тук трябва да се подчертае, че и двата случая става дума за приемане и прилагане на нормативни актове. Така че делението не е по линията – правни и неправни средства, а по последиците. Винаги става дума за прилагане и изпълнение на

<sup>14</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, ...цит. съч., с.29

<sup>15</sup> Пак там.

<sup>16</sup> Димитров, Д., Административни ..., С., Наука и изкуство, 1979 г.

нормативен акт – съдържанието и задълженията, които той възлага са задължителни.

При административните методи става дума за пряко непосредствено властническо въздействие с административен характер, което се характеризира с упражняване на власт, в йерархична зависимост. Те са пряко приложение на властническата характеристика на властническата изпълнителна дейност и са резултат от необходимостта държавата да изиграе своята регулаторна функция за достигане на определен резултат – формиране на необходимото поведение. Тук резултатът е бърз и ефективен, защото става дума за налагане по силов път на волята на горестоящия орган, носител на власт. Често това се нарича административно-команден метод.

При икономическите методи се цели създаване на такава икономическа среда, която да допринесе за постигане на определена цел. Тук се отдава дължимото на икономическите условия на различно ниво – глобална криза, състояние на икономиката на страната, състояние на отрасъла, в който се прилагат и др. Тук става дума за нормативни мерки – приемане на нормативни актове, с които се влияе на стопанския живот и на икономическия климат. Пример за това са данъците, митата – входни и изходни, забрана за износ или внос на различни стоки, конфискация или унищожаване на некачествена продукция. Тук се постига икономически ефект. Стопанските субекти променят своята политика – произвеждат или не произвеждат нещо, внасят или не внасят нещо, подобряват показателите на продукцията си. Това става поради променени от държавата условия за извършване на стопанска дейност. Следователно тук въздействието е икономическо, а не административно – и ефектът е икономически.

Възможно е спрямо един обект да се приложат и двата метода – едновременно или поетапно. Това зависи от преценката на изпълнителния орган и целите, които иска да постигне.

## АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ – ПОНЯТИЕ

### 1. Постановка на въпроса

Изпълнителната власт осъществява своята дейност чрез вземането и изпълнението на различни управленски решения. Това е неизбежно, защото администрацията като гръбнак на изпълнителната власт носи отговорност за всички области на обществения живот. Тя осъществява ръководство, организация и контрол по отношение на различни обществени отношения. Тази дейност е юридически уредена и се извършва чрез нейните юридически актове. Те се наричат по различен начин – постановления, заповеди и др. Независимо от наименованието те представляват израз на изпълнителната дейност – могат да съдържат правила за поведение или индивидуални разпореждания с подзаконов характер. Те се наричат административни актове и са израз на възможността на изпълнителната власт да издава подзаконови нормативни актове (нормотворческа дейност), или индивидуални такива (правоприлагаща).

Това са административните актове.<sup>1</sup> Те са най-често срещаният юридически факт в административното право. С тях правната норма свързва определени последици. Те са в областта на нейното прилагане и реализация. Моделът, който правната норма установява като правило за поведение, което се съдържа в закон, се конкретизира във властническо разпореждане на администрацията. Това е по-конкретното понятие. Съществува и по-широко понятие – акт на администрацията. Това са всички правно значими действия на администрацията, които имат правни последици. Административ-

---

<sup>1</sup> Понятието „акт“ произхожда от латинския термин „actus“ и на български се употребява в различни значения.

ните актове са един от видовете правни актове, които издава администрацията.

Административният акт не е само юридически факт, от който възникват права или задължения. Възможно е той да се свързва с юридически събития – раждане на дете, земетресение, пожар, реализиране на доходи и др. В този случай върху администрацията тежат определени задължения и те са свързани с положението на гражданите.

Следователно освен юридически факт това е и форма на осъществяване на изпълнителната дейност – нормотворческа и правоприлагаща.

## 2. Определение за административен акт

В литературата са дадени различни определения за административен акт. Това е теоретична абстракция и тя няма законова основа, независимо от това, че в чл.1 на кодекса се говори за административни актове. В АПК са дадени определения на някои от видовете административни актове. В литературата са известни различни определения. Ние ще представим някои от тях.

Според едно от тях това е „ властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда“<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, 2012 г., с.144. Тук авторите освен, че представят определение за административен акт, коректно отбелязват, че това определение държи сметка за господстващото схващане в българската правна теория и се позовават на учените, работили преди тях – Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., Наука и изкуство, 1956 г., с.28; Стайнов, П., Ан. Ангелов, Ръководство по административно право. Обща част.С., 1947 г., с. 249; Ангелов, Ан., Ив., Дерменджиев, Г. Костадинов, Административно право на НРБ, обща част, С., Наука и изкуство, 1967 г.; Дерменджиев, Ив., Административният акт, С., Наука и изкуство, 1983 г., с.13.





Съществува и друго разбиране. Според него административният акт е юридически акт – властническо волеизявление на административен или друг (овластен да действа като административен) орган, издаден въз основа и в изпълнение на закона при осъществявана дейност на изпълнителната власт (изпълнително-разпоредителна дейност), който установява подзаконови (вторични) правни норми или едностранно предизвиква пораждање, изменяње или прекратяване на административни (или други) правоотношения и при нужда може да бъде изпълнен с помощта на държавната (административната) принуда.<sup>3</sup>

Очевидно е, че тези определения си приличат и се различават само в някои нюанси. И двете обхващат основните характеристики на административния акт.

Основна характеристика на административния акт е, че той е едностранно властническо волеизявление. По това той се различава от материалните, повторителните, технологичните и техническите актове. Волеизявление означава, че при него се формира воля (това е психическо преживяване и психологическа дейност) от компетентния орган и тя се оповестява по определен ред чрез изявление. Едностранният характер означава насоченост на волеизявлението, а не авторството. Посоката е от изпълнителния орган (или приравнен) към адресата. Възможно е няколко органа съвместно да издадат административен акт или някой да изрази съгласие. В този случай едностранният характер се запазва. Тук не може да има (за разлика от договорите) насрещни волеизявления. Той може да породи правни последици и въпреки волята на адресата на административния акт. Това е разликата с едностранните сделки в гражданското право – при дарението е нужно приемане. Мълчанието не може да бъде административен акт. Законодателят може да му придаде това качество – това е презумпция. Административният акт може да се изрази външно устно, писмено или чрез така наречените конклюдентни действия.

<sup>3</sup> Лазаров, К., Административно право, С., Феня, 2000 г., с.70

Волеизявлението е на компетентен орган. Той може да бъде изпълнителен и при определени условия – някакъв друг. Следователно този, който издава административен акт трябва да има това задължение, произтичащо от закон.

Административният акт има юридическа характеристика и това е свързано с правната характеристика на изпълнителната дейност. Това означава, че волеизявлението води до правна промяна, т.е. до промяна в правната сфера на лицето. Правната промяна означава, че с него настъпва промяна в съществуващите до преди неговото издаване правни отношения – напр. заявление за разрешаване на строителство или упражняване на дейност – след разрешаването лицето вече има право да строи законно някаква сграда, да извършва някаква дейност. Най-често промяната е в областта на изпълнителната власт.

Административният акт има подзаконова характеристика. Той е излято подчинен и съобразен със закона. Обикновено се казва, че той се издава въз основа на закона и в изпълнение на закона. Това означава съобразяване първо с принципните положения в закона, неговите цели и задачи и след това – с конкретните разпоредби и правила, съдържащи се в него.

Изпълнението на административните актове по начало става доброволно. Но е възможно да се приложи правно уредена държавна принуда, за да се стигне до изпълнение на задължение, произтичащо от упражняването на изпълнителната дейност. Това става ако е налице неизпълнение или лошо изпълнение на задължения, които произтичат от административния акт. Това води до нов юридически факт – неизпълнението или лошото изпълнение и от друга страна – до нови правоотношения, които са свързани с правото на държавата да упражни принуда в някоя от нейните форми, за да се гарантира нормалното осъществяване на изпълнителната дейност. Принудителните действия се извършват от администрацията без да е необходимо съдействието на друг орган – напр. съд. Това се нарича пряка акция и е привилегия на администрацията, защото се



приема, че администрацията действа законосъобразно и от името на държавата.<sup>4</sup>

### 3. Съдържание на административния акт

Административният акт има определено съдържание. В него има модалитети (акцеденти). Това са срок и условие. Срокът може да бъде отрязък от време или определена дата. Условието може да бъде отлагателно или прекратително.

Формата вече е обсъждана – устна, писмена, с конклюдентни действия.

---

<sup>4</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., с.149

## ВИДОВЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ. ДЕЙСТВИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

### 1. Видове административни актове

1. Изпълнителната власт е обособена, за да осъществява въздействие върху обществото и обществените отношения. Това въздействие зависи от тяхната специфика и подлежат на уреждане. За това съществуват различни административни актове, които са обособени съобразно различни критерии.

2. Критериите са различни и повечето от тях са формирани с оглед практическите нужди на правоприлагането и на развитието на административното право.

а) с оглед на формата – писмена, устна и с конклюдентни действия;

б) с оглед правата и интересите, които засяга – облагоприятстващи, забранителни и утежняващи. Облагоприятстващите административни актове създават права и привилегии – право на строеж, право на ловуване, право на пенсия и др. Като правило тези актове се издават при упражняване на оперативна самостоятелност. Поначало има обща забрана, но при определени обстоятелства е възможно да се предостави някакво право. Забранителните актове създават система от забрани – влизане в някаква територия – улици, пространства. Утежняващите административни актове възлагат задължение за своите адресати.;

в) с оглед насочеността – вътре в управлението – към други държавни органи – в рамките на служебното подчинение и навън – към други субекти на административното право – извън служебното подчинение;



г) с оглед наименованието и характера на органа – едноличните органи като правило издават заповеди, а колективните – решения;

д) според съдържанието и юридическите свойства административните актове са нормативни, общи и индивидуални. Тази класификация има легален (законово установен) характер. Тя присъства в АПК. Там са дадени определения на тези видове актове.

Индивидуалните административни актове са уредени в чл.21 от кодекса. Там има едно общо определение и след това някои негови разновидности. Основното определение в ал.1 на чл. 21 разглежда индивидуалния административен акт като изрично волеизявление или изразено с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

Отказът да се издаде административен акт не е административен акт. Той присъства в определението, защото по този начин се разширява приложното поле на кодекса и на определението и са защитават по-широк кръг права и интереси на гражданите и на техните организации. По-нататък в съдържанието на чл.21 са описани особени случаи, които законодателят признава като индивидуални административни актове. Въпреки описанието в чл.21 от АПК в литературата се счита, че „В нашето законодателство липсва общо определение на индивидуален административен акт“<sup>1</sup>. В същото време малко по-нататък се казва, че „... определението на индивидуалния административен акт по алинея 1 на чл.21 АПК посочва описателно общите характеристики на този юридически акт и че липсата на някои от тях по указанията на класическото формулиране в теорията на този акт е само привидно“<sup>2</sup>. Според цитираните

<sup>1</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, цит.съч.,с.156

<sup>2</sup> Пак там, с.156

автори наименованието „индивидуален административен акт“ е, за да го разграничи от другия вид – нормативния.

Считам, че това е едно от възможните разбирания. Според мен в чл.21, ал.1 става дума за класическо определение на индивидуален административен акт. Допълненията в следващите алинеи имат за цел да разширят и конкретизират приложното поле на този акт и да създадат условия за защита на по-широк кръг права и интереси на гражданите.

Съществуват индивидуални административни актове извън приложното поле на АПК. Те са изключения по два признака – орган, който ги издава (Народно събрание, президент,...) и поради материята, в която са издадени – специални закони, законодателна инициатива и др. В някои специални закони е предвидено определение за индивидуален административен акт, което се различава от това по АПК за целите на специалния закон – чл.214 от Закона за устройството на територията (ЗУТ). Освен конкретен характер индивидуалният административен акт има еднократно действие. С изпълнението на неговото съдържание правното му действие се прекратява поради изчерпването на правата и задълженията, които се съдържат в него.

Общият административен акт е уреден в чл.65 от АПК. Според него това са административни актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както отказите да се издават такива актове. В някои случаи те се наричат ненормативни актове, защото те не съдържат общо формулирани права и задължения. Възможно е да се приеме, че те представляват събрани в едно волеизявление различни индивидуални административни актове, отнасящи се неопределен кръг адресати с подобно съдържание на волеизявлението. Тяхното съществуване е спорно, независимо от устойчивата тенденция законодателят да признава тяхното място като вид административен акт. Те се „появиха“ за пръв път в отменения Закон за Върховния административен съд. Сега АПК не просто призна тяхното същест-



вуване, но и уреди процедурата по тяхното издаване и оспорване и изпълнение.

Особено роля в дейността на администрацията играе възможността да издава нормативни административни актове. Тяхната уредба се съдържа основно в чл.75 от АПК и в ЗНА. Те представляват подзаконовни административни актове, които съдържат административно-правни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Особеностите са няколко – съдържат правила за поведение. Те са общо формулирани и нямат конкретен характер – адресатът не е конкретизиран, а става дума за множество адресати, които имат някакво общо качество. Те имат подзаконов характер – нормите, които те съдържат са в зависимост от законите правила.

Законът за нормативните актове, който представлява достижение на българската законодателна теория, показва кои обществени отношения, с какъв акт се регулират и от кой орган (разбира се, на основата на Конституцията) се издават. Тук се определя какво е съдържанието на закона и кога се издава нов закон. Тук сме в рамката на подзаконовите административни актове, които са предмет на настоящото изследване. Подзаконовни нормативни административни актове издават изпълнителните органи – Министерският съвет, министрите. Други органи също могат да издават такива, но това е уредено в специалните закони. Общинските съвети издават нормативни актове въз основа на ЗНА и Закона за местното самоуправление и местната администрация, когато решават въпроси от местно значение.

Министерският съвет приема съгласно Конституцията на Република България и чл.20 от Закона за администрацията – постановления, разпореждания и решения. С постановления могат да се приемат правилници и наредби. Решенията могат да са индивидуални и нормативни актове. С постановление, съгласно чл.6 от ЗНА се приемат правилници, наредби и инструкции. Освен това с него се създават правила за поведение, когато съобразно закона се уреждат неуредени от него обществени отношения в областта на неговата –

на правителството, изпълнителна и разпоредителна дейност. Правилникът, както предвижда чл.7, ал.1 от ЗНА, е нормативен акт, който се издава за прилагане на закона в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. По-нататък – в ал.2 се дава определение и на случаите, в които се издава наредбата. Тя е нормативен административен акт по прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Инструкцията според чл.7, ал.3 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.

Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди – чл.115 от КРБ. Заповедите са акт на едноличен орган. Те могат да бъдат нормативни или индивидуални актове. За правилниците, наредбите и инструкциите важат правилата на ЗНА, които бяха описани по-горе.

Ведомствата без ранг на министерство издават актове съобразно разпоредбите на специалните закони.

Нормативните актове, приемани от общинските съвети се регулират от ЗМСМА и ЗНА. Съгласно чл.21, ал.2 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Декларациите и обръщенията не са юридически актове. Те имат политическо значение. Решенията са актове на колективен орган. Те могат да бъдат нормативни и индивидуални актове. Правилниците, наредбите и инструкциите са подзаконови нормативни актове. С тях се регулират обществени отношения с местно значение. Те имат съдържанието и особеностите, посочени в ЗНА, но с ограничено териториално действие. Дейността на обществения посредник в общината се урежда с правилник, приет от общинския съвет.

е) Според съдържанието на административните актове и насочеността на волеизявлението, което се съдържа в тях те са констативни, декларативни и конститутивни.





Констативните административни актове са споменати в чл.21 от АПК. Те удостоверяват съществуването на факти и обстоятелства с правно значение. Те представляват условие за издаването на друг акт, който като правило е конститутивен.

Тук има развитие на теорията. В по-късни времена се счита, че това не е същински административен акт, защото в него „не е формулирано истинско правотворческо волеизявление“<sup>3</sup>. В своето развитие правната теория стига до становището, че това е един от видовете административни актове.<sup>4</sup>

Това водило тяхното обособяване в кодекс. При констативните актове волеизявлението на административния орган представлява констатиране на факт с правно значение.

Декларативните административни актове служат за признаване или отричане на съществуването на едно право или задължение. Те се наричат още актове-решения. Правата и задълженията са посочени в закона и с административния акт органът, който го издава, преценява дали в конкретния случай те са налице. Примери – определяне на размера на данъците, заличаване на различни разрешения. Тук ролята на органа е само да прецени дали са налице условията. Тези актове се издават само при обвързана компетентност. Отказите за издаване на административни актове са декларативни актове.

Конститутивните административни актове, които се наричат и актове – разпореждания, създават права и задължения. Тук могат да се посочат различните разрешения, заповед за премахване на незаконен строеж, заповед за спиране на производство по екологични съображения.

Съществуват и други класификации на административните актове, но те имат по-малко практическо и теоретично значение.

<sup>3</sup> Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., БАН, 1952 г., с.19, 118

<sup>4</sup> Силяновска, М., Понятие за удостоверителен административен акт./Правна мисъл, 1981 г., №1

## 2. Действие на административните актове

1. Издаването на административния акт е интелектуална дейност. Тя, както стана ясно, представлява система от действия, които водят до властническо волеизявление на компетентен държавен или приравнен орган. С това не може да се стигне до правна промяна. Правната промяна е налице, когато административният акт започне да действа. Въпросът с действието на тези актове е част от въпроса за действието на юридическите актове въобще. Прекратяването на действието става чрез отмяна, чрез изтичане на срока, чрез изпълнение на целта, чрез изчезване или заличаване на адресата, отпадане на интереса, оттегляне.<sup>5</sup>

2. Като правило административният акт действа от момента на неговото издаване. Това означава, че актът ще породи правното си действие от момента, в който е завършен фактическият състав на производството по неговото подписване.

Действието зависи от вида на административния акт и от неговото съдържание. Законът влиза в сила в 3-дневен срок след обнародването – това е правилото. В него могат да се съдържат и други срокове, но това трябва да бъде изрично посочено. Същото важи и за подзаконовите административни актове. Задължително е обнародването.

Индивидуалните административни актове, които имат вътрешнослужебен характер влизат в сила веднага, защото техните адресати са <sup>6</sup>в йерархична зависимост от издателя на акта. Тези, които са за външни адресати – от момента на съобщаването или от момента, в който са станали окончателни. След като са станали окончателни те придобиват т.н. формална правна сила и подлежат на изпълнение.

3. Действието се разпростира по отношение на времето, на лицата и на пространството. Действието по отношение на времето

---

<sup>5</sup> Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., СУ “Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.39

<sup>6</sup> Стайнов, П., цит.сч., Тук авторът използва понятието „стабилни административни актове“.



означава период, през който действа административният акт. По-някога това е определен период – произтича от същността на акта или има конкретно разпореждане в тази посока в самия акт.

Нормативните административни актове действат от момента на влизане с сила и обнародване за в бъдеще и за неограничено време. Възможно е в самия акт да е посочен срок. Тяхното действие се прекратява с отмяна, с приемане на акт от по-висока степен, който преурежда отношенията, с изтичане на посочения в тях срок. Това е предвидено в чл.79 от АПК и чл.13 от ЗНА.

Индивидуалните административни актове, които уреждат статутни действия за неопределено време. В други случаи – с изчерпване и изпълнение на съдържанието се в тях волеизявление.

Действие по отношение на лицата означава до кои субекти се отнася. Нормативните административни актове действат по отношение на всички лица. Те трябва да узнаят за тяхното приемане. За това е предвидено обнародване.

Действието във времето означава период, в който действа административният акт. Това действие вече бе споменато – от момента на влизане в сила, на обнародване до неговата отмяна, отпадане на целия др.

Действие в пространството означава къде и в какви пространствени граници действа административният акт. То зависи от пространствените предели на компетентността на държавния орган. Възможно е в самия административен акт да се посочат пространствени предели на действие.

Тук се представя и практическата необходимост от въвеждането на делението на административните актове на утежняващи и облагодетелстващи. Утежняващите създават тежести и задължения. Те действат от момента в който са станали необжалваеми и са изтекли сроковете за тяхното оспорване. Облагодетелстващите създават привилегии и права. Те влизат в сила веднага, от момента на издаването им (освен ако няма възможност за трети заинтересовани лица да ги оспорват).