

## ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

### 1. Понятие и постановка на въпроса

Административният акт се издава, за да се изпълни. Това е целта на издаването му. С изпълнението се погасява възникналото от административния акт правоотношение. Реализирането на правните последици, възникнали с волеизявлението се нарича изпълнение. То се изразява в извършването на действия от юридическо и фактическо естество от страна на адресата и компетентния орган.

Нормативните актове се изпълняват чрез многократност от страна на субектите. Индивидуалните актове подлежат на еднократно изпълнение от страна на задължените.

### 2. Особенности на изпълнението

На първо място трябва да изяснят няколко основни понятия. На изпълнение подлежат административните актове трябва да законосъобразни – реализация на залегналите в него права и задължения. Изпълнимостта е субективно качество на адресата – административния акт действа, но адресатът не може да изпълни. Административният акт е изпълняем – качество на акта – влязъл е в сила, но още не е изпълнен.

Изпълнението се характеризира с предмет. Предмет на изпълнението е резултатът, който се цели с издаването на административния акт. Този резултат се свързва с определено поведение на адресатите на акта в осъществяване на административното правоотношение. От него се очаква да даде нещо, да не извърши нещо

## УСЛОВИЯ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

### 1. Законов статут на административните актове

Административните актове се издават с цел да се постигне определен резултат. Той е изпълнението на властническото разпореждане, което се съдържа в тях. Това не е достатъчно. Необходимо е административните актове да отговарят на определени условия, да притежават определени качества. Те трябва да са съобразени с изискванията на закона и с обективните обстоятелства, които налагат тяхното издаване. Това означава, че те трябва да са съобразени със закона и с целта на тяхното издаване.

Съобразяването със закона, което се нарича законосъобразност според българската правна теория и според АПК означава, че те трябва да отговарят на определени условия – компетентност, материална законосъобразност, форма, производство и целта на закона.

Съобразяването с условията, при които може да бъде издаден административния акт се наричат целесъобразност. Целесъобразността се изразява също в няколко условия. Те са примерно: правилност – дали с определения акт се постига най-доброто осъществяване на задачите на държавата като цяло, дали се защитават интересите на обществото, дали се обслужва обществения интерес; навременност – кога трябва да се издаде административния акт; полезност – издаването на административния акт да бъде в полза на държавата.

Целесъобразността подлежи на преценка, когато актовете са издадени в условията на оперативна самостоятелност. При обвързаната компетентност няма възможност за преценка от страна на

административния орган. Той може да вземе само едно законосъобразно решение. За това тук се преценява и се контролира само правилното приложение на закона. При тези актове няма преценка по целесъобразност.

Съответствието с правилата на закона и с условията на целесъобразността образуват в своята съвкупност законовия статут на административния акт.

2. Условията за законосъобразност са пет. От тях компетентността и производството са външни за административния акт. Те зависят от фактори извън волеизявлението. Другите три – форма, материална законосъобразност и цел са свързани и са присъщи на волеизявлението, което се съдържа в административния акт. Сега ще бъде представена тяхната същност.

3. Компетентността е юридическо понятие на публичното право. Тя е гаранция, че само определен орган може да издава определени актове. За това тя е едно от условията за законосъобразност на административните актове.

За компетентността съществуват различни определения. Едно от тях е, че 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 предвидените актове на държавно управление“<sup>1</sup>. Според друго тя „обхваща както кръга от въпроси, с които административният орган е оправомощен да се занимава, така и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси“<sup>2</sup>. Разбира се, съществуват и други определения на други автори у нас и по света, но те отразяват същите или почти същите основни характеристики. Това е нормативно признато задължение и възможност на дан орган – държавен или приравнен да издаде административен акт.

---

<sup>1</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, 2012 г., с.176

<sup>2</sup> Лазаров, К., Административно право, С., Фенея, 2000 г., с.96

Компетентността се установява по различен начин. Най-често тя е установена със закон или друг нормативен акт. Възможно е да следва от мястото, функциите и задачите на съответния орган.

Друг начин за установяване на компетентност са делегирането и заместването. Делегирането означава прехвърляне на правомощия от един орган на друг орган. За това е необходимо изрично нормативно овластяване, което трябва да става с изричен акт – писмен или устен. При заместването един служител има качеството заместник и в това си качество извършва определени действия вместо титуляра. Тук не е необходимо изрично овластяване, а само установено вътрешноорганизационно разпределение на задачите. И в двата случая не може да се прехвърли цялата компетентност, а само част от нея.

Компетентността е израз на административната правосубектност – т.е. чрез нея органът има качеството субект на административното право и може да встъпва в административни правоотношения. Самата тя представлява ограничение във възможностите за участие в правоотношения – тя представлява специализация на административната правоспособност<sup>3</sup>.

Насоките на компетентността са: по материя – предметна, по степен, по място – териториална. В литературата се говори за още един вид – по време. По материя означава, че органът може да издава административни актове в определена област (в определена материя). По място или още лична показва кой е органът в една система, който може да издаде административния акт. Териториалната компетентност определя в какви граници и за каква територия, органът може да издава административни актове. Министрите издават актове, които са за цялата страна. Общинските съвети, кметовете и областните управители издават актове за съответната територия – община или област. Компетентността по време е свързана с възможността за издаване на административни актове през времето, през което съответният служител заема някаква

<sup>3</sup> Вж. по-подробно Стайнов, П., Административно право, Обща част, С., 1942 г., с.82

длъжност(която предполага издаване на административни актове), през време на мандата на изборния орган.

**4. Материалната законосъобразност** като изискване за законосъобразност на административните актове означава необходимост от съответствие със съдържанието на закона. Това означава съответствие с материалноправните разпоредби на закона. Нарича се още законосъобразност „по същество“<sup>4</sup>.

Необходимо е съответствие не само със закона, но и с подзаконовите актове. Нарушаването означава нарушение на материалноправни разпоредби. Засяга се самия обект на акта и актът е лишен от законова основа. Възможните нарушения са няколко:

- пряко нарушение – когато актът наредба се извърши нещо, което е забранено от закона;
- поставяне на предварително условие, каквото законът не изисква и то не е нормативно предвидено;
- когато актът е издаден без да се вземат предвид изискванията на закона;
- нарушаване на правилата, които съществуват при обвързаната компетентност;
- оттегляне на редовно издаден административен акт;
- съобразяване с издадени правораздавателни актове;
- неправилно тълкуване и материалните разпоредби на закона.

**5. Спазването на формата** на административния акт означава, че трябва да се спазват изискванията за външно изразяване на волеизявлението. Формата е писмена, устна и с конклюдентни действия. Особено е положението на отказите и на мълчанието на администрацията. В различните закони и в АПК са предвидени изисквания

---

<sup>4</sup> Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., БАН, 1952 г., с.145 и сл.

– реквизити, които трябва да се спазват, за да се гарантира законосъобразността на волеизявлението. Тук значение имат и мотивите към акта. Те са част от формата, но това не е достатъчно. Често пъти те имат особено важно значение, защото показват какви фактически и правни основания са мотивирали органа да вземе едно или друго решение.

6. Спазването на административно-производствените правила представлява съобразяване с процедурата, установена в закона. Производството е „съвкупност от действия подготвящи крайния акт на производството“<sup>5</sup>. Счита се, че това е „автоматична гаранция“ за законосъобразността на административните актове.<sup>6</sup>

Административното производство гарантира пълно и всеобхватно изясняване на фактическата и правната обстановка, която е от значение за изясняване на въпроса. Това е важна гаранция за издаване на законосъобразен правилен административен акт. В законите и по-специално в АПК са изброени доказателствените средства, които могат да се прилагат. Тук се отдава дължимото значение на принципа на служебното начало.

7. Съответствието на административния акт с целта на закона (целенасоченост по закон) означава задължение да се преследва целта, която е имал законодателя при приемане на закона.

Целта на закона е този „обективен резултат, към който законодателят съзнателно се стреми. Тя служи като нормативен ориентир, по който се съизмерват управленските актове и постигнатите резултати“<sup>7</sup>. Тук може да се използват различните способности за тълкуване, които да установят точния разум на закона.

Конкретната цел на административния акт трябва да съответства на целта на приетата правна норма. Това е въведено в изисква-

<sup>5</sup> Сталев, Ж., Производството като динамичен фактически състав. – Год. на СУ-ЮФ, 1965 г.; с.122

<sup>6</sup> Дерменжиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.178

<sup>7</sup> Лазаров, К., Д. Костов, Административно право на НРБ, Свищов, „Д. Ценов“, 1988 г., с.63

не за законосъобразност на административния акт. Нарушението води до т.н. „превратно упражняване на власт“ и е основание за отмяна или изменение на акта. Изследва се обективното съответствие или несъответствие със закона и поставената от него цел.

#### 8. Извод.

Спазването на тези пет условия означава, че административният акт е законосъобразен и може да породи целените с него правни последици. Нарушенията водят до пороци в акта и той става недействителен.



или да извърши нещо. Администрацията като правило не може да приеме друг предмет на изпълнение, освен този, който е дължим, даже и да е с по-висока стойност.

Времето на изпълнението е периодът, през който може да се реализира административният акт, да се осъществяват предвидените в него права и задължения. Ако не е казано друго – изпълнява се веднага. Може да е посочена дата и да е даден срок. Може ли да се изпълни педи срока – да, със съгласието на администрацията. Може ли да се изпълни след срока – само със съгласието на администрацията и ако има все още необходимост и ефект от изпълнението.

Разноските по изпълнението по начало тежат върху администрацията. При неправомерно изпълнение задълженият понася разноските.

Актове, подлежащи на изпълнение са тези, които имат пресационен характер. Субекти на изпълнението са тези, които са задължени от административния акт. Ако не е с оглед на личността – може да изпълни всеки. Но друг, освен задълженият, не носи отговорност при неизпълнение.

### 3. Способи за изпълнение

Способите за изпълнение са два – доброволно и принудително.

Доброволното изпълнение означава, че адресатът изпълнява в срок и по установения и с установеното качество своето задължение.

Към принудително изпълнение е пристъпва при неизпълнение или лошо изпълнение. Неизпълнението е нов юридически факт, който поражда нови санкционни последици и се изразява в стеснения и ограничения спрямо адресата на административния акт.

Неизпълнението води до възможността за прилагане на една от привилегиите на администрацията – привилегиата на предварителното изпълнение. Другата привилегия е т.н. пряка акция. Предварителното изпълнение означава, че при определени условия е възможно в административния акт да се включи разпореждане. С



него се допуска предварително изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите или да се защитят особено важни държавни или обществени интереси или при опасност да бъде осуетено или затруднено изпълнението на акта това е предвидено в чл.60 на АПК. Пряката акция, както бе отбелязано означава, че администрацията изпълнява сама и не е необходимо намесата и съдействието на друг орган.

Принудителното изпълнение е санкциониране на неправомерно поведение. Не всяка принуда е санкция. Принудата има различни цели. Тази, която е предвидена при неизпълнение на задължения, произтичащи от административни актове има за цел не да накаже, а да стимулира към изпълнение.

Предпоставките за принудителното изпълнение са:

- да се предупреди, че се пристъпва към принудително изпълнение;
- подбират се най-подходящите и най-благоприятните средства;
- не се посяга на екзистенц-минимума;
- принудата е в рамките на необходимото и
- подлежи на контрол.

Правните последици от изпълнението са, че се погасява задължението и се стимулира определено поведение.

## НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

### 1. Понятие за недействителност.

Административният акт се издава от компетентен орган, за да се постигне допустима от правото цел. Ако не е спазено едно или няколко условия за законосъобразността му сме изправени пред особена хипотеза. Административният акт ще страда от някакъв порок и той ще се отрази на неговия законов статут.<sup>1</sup> Той няма да породи правните последици, които са мотивирали неговото издаване.<sup>2</sup>

Административните актове, които страдат от някакъв порок са недействителни (незаконсъобразни). Недействителността е явление в правото, което подлежи на изследване и регулиране. То има своето място и в административното право. В гражданското право институтът е познат от хилядолетия. Той е залегнал и българското договорно право – чл.26–34 от Закона за задълженията и договорите. Материята се развива и в административното право. Сега в АПК се говори за основания за оспорване – чл.146. Тук обаче няма изградени критерии за разлика от гражданското право. Степента на порока се преценява от компетентния контролен орган – и оттук са последствията.

За да говорим за недействителност е необходимо да съществува и да се констатира обективно несъответствие между административния акт и предписанието на закона. Субективната страна

---

<sup>1</sup> Лазаров, К., Д. Костов, Административно право на НРБ, ...,с.66

<sup>2</sup> Хрусанов, Д., За недействителността на административните актове.//Съвременен право, 1997 г., №2

не е от значение по отношение действителността на административния акт<sup>3</sup>. Издаването на недействителен акт може да води до последици по линия на отговорността на държавата и след това на регреса към неизправния служител. Това не означава непременно престъпна дейност от страна на служителя.

## 2. Видове недействителност

Недействителността може да бъде степенувана. Това става в зависимост от пороците, от които страдат административните актове. Съществуват две форми на недействителност и това е господстващо мнение в българската административноправна теория. Това са унищожаемостта и нищожността. Това деление има теоретично и практическо значение.

По-високата степен на недействителност се нарича нищожност. При него порокът или пороците са толкова силни и интензивни, че не може да се говори за валидно волеизявление. Той не може да породи правни последици. Не е необходимо отменяне. Тук се говори за прогласяване на нищожност, което става без ограничение във времето – чл.97 и чл.149 от АПК. Нищожният административен акт не може да бъде saniран. Този акт се определя като правно нищо. На нищожния административен акт не се дължи подчинение и той не подлежи на изпълнение. Неизпълнението не може да води до правни последици от санкционен характер.

Унищожаемите административни актове страдат от някакъв порок, но той не е с такава интензивност като при нищожните. Те предизвикват целените правни последици. Тук е необходима отмяна по установения ред – по административен и съдебен. При отмяната целта е да се възстанови предишното положение и да се стигне до обезщетяване на засегнатите лица. На унищожаемия административен акт се дължи подчинение и той трябва да бъде изпълняван до неговата отмяна. Отмяната има действие от момента на издаване на административния акт – т.е. има обратно действие.

---

<sup>3</sup> Лазаров, К., Д. Костов, цит. съч., с.66



### 3. Критерии за разграничаване на нищожни и унищожаеми административни актове

В гражданското право – ЗЗД е установено кои пороци до какви последици водят и как става тяхното преодоляване. При административните актове това не е направено и е оставено на преценката на решаващите органи.

Трудностите произтичат от това, че тук са установени две презумпции (предположения). Едната е, че административните актове по начало са законосъобразни. Другата е, че ако има съмнения за недействителност, то се предполага, че административните актове са унищожаеми – т.е. че страдат от по-ниската степен на порочност. Възприето е нарушенията на петте условия да се разглежда конкретно и да се стигне до вида недействителност.

Нарушаването на компетентността като правило води до нищожност. Това означава, че липсва орган, който да вземе съответното решение. Другата възможност е актът да е извън правомощията на съответния орган.

При материалната незаконосъобразност са възможни и двете форми на недействителността – нищожност и унищожаемост. Нищожност съществува при „директно нарушаване“, при „извращаване на факти – унищожаемост“<sup>4</sup>.

При нарушено производство принципът е унищожаемост, а изключението – нищожност. При превратното упражняване на власт – нарушение на изискването за съобразяване с целта на закона – унищожаемост. Ако има нарушение на изискването пороци във формата правилото е за унищожаемост на административния акт. Специално внимание трябва да се обърне на липсата на мотиви. Това в България се приема за недостатък на формата. Липсата на мотиви води до унищожаемост. Възможно е тя да се санира като допълнително се изпатрат мотиви като допълнение към акта.

<sup>4</sup> Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, наричник, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.43

#### 4. Особени случаи

Възможно е да се допусне явна фактическа грешка, защото става дума за нормална човешка дейност. Това не води до нищожност или унищожаемост на акта и няма отражение върху валидността на акта. Необходимо е техническо изменение.

Интересен е въпросът с недовършените (неподписаните) административни актове. Тук не е довършено производството по тяхното издаване. Те не представляват административни актове, защото в тях няма волеизявление на държавен орган. Те не подлежат на изпълнение. Може да се приеме, че това са проекти за бъдещи административни актове. В този случай може да се възприеме тезата, че става дума за приравняване на нищожност.

В теорията и в практиката се поставя въпроса към кой момент се преценява действителността на административните актове.<sup>5</sup> Тук са възможни няколко отговора. Нищожните административни актове не пораждаат и не могат да породят правни последици. Когато административният акт е влязъл в сила, придобил е качеството изпълняемост, то неговата действителност се преценява към момента на влизането му в сила. При оспорването пред съд моментът ще е постановяването на съдебното решение.

#### 5. Правни средства за отстраняване на недействителността на административните актове

Недействителността на административните актове показва, че те имат някакви пороци. Това не е допустимо – в правния мир да съществуват юридически актове с недостатъци. Поради това съществува система от средства за отстраняване на недействителността на административните актове.

Средствата са няколко:

- оттегляне при определени условия на административния акт;

---

<sup>5</sup> Вж. по-подробно Лазаров, К., Административно право, С., Феня, 2000 г., с.158 и сл.



- отзивното производство;
- оспорване по административен и по съдебен ред;
- възобновяване на административното производство;
- спиране на изпълнението;
- игнориране на нищожен административен акт;
- възстановяване и обезщетяване.

## **КОНТРОЛ И НАДЗОР ВЪРХУ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ. КОНТРОЛ В ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ. ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ**

### **1. Постановка на въпроса**

Държавното управление е дейност от името на държавата. Това предполага, че то се осъществява на основата на предположението, че става дума за законосъобразно действаща администрация. Съществуват различни способности за гарантиране на законосъобразността в действията на изпълнителната власт. Способите са различни. Те произтичат от функциите на държавата и необходимостта тя да осъществява властническо въздействие върху обществото.

Гаранциите за законосъобразното осъществяване на изпълнителната власт са няколко. Те са в различни направления – подготовка на качествени кадри, правилно разпределяне на труда в звената на администрацията, мотивиране на служителите, усъвършенстване на нормативната база, създаване на ефективна система за контрол. Той е свързан непосредствено с оценката и предприемането на действия по оценка и вземане на мерки по дейността на подконтролните субекти. Контролът е част от дейността на изпълнителните органи.

### **2. Видове контрол**

Съществуват различни видове контрол. Те се определят по различни критерии – субекти, насоченост, въздействие, последици.



От една страна това е контролът в рамките на изпълнителната власт. Съществуват няколко вида – контрол на Министерския съвет, централистичен административен контрол, специализиран административен контрол (на специално основание), контрол в системата на местното управление.

Надзорът е другата форма на осъществяване на контролна дейност. Той се характеризира с това, че органи от една система (съдебната) преценяват законосъобразността на дейности и актове на друга система – администрацията. Необходимо е да се подчертае, че тук се преценява само законосъобразността на дейността, подлежаща на оценка и въздействие. Тук примерите са прокурорският надзор и съдебният надзор<sup>1</sup>.

Особено място заема парламентарният контрол, при който Народното събрание осъществява контрол върху изпълнителната власт.

Изброените форми на контрол имат юридически характер – след тяхното упражняване могат да следват промени в правната сфера на подконтролния субект. Последиците са в различни насоки – уволнения, отмяна на актове, спиране на дейности и др.

От гледна точка на момента спрямо подконтролната дейност, в който се осъществява контролът е предварителен, текущ и последващ.

Съществуват и неюридически форми на контрол – този, който упражняват медиите и неправителствените организации.<sup>2</sup> Те могат да искат информация, да упражняват контрол чрез различни форми, но това не води до промени в правната сфера на подконтролния субект. Тяхната дейност – публикации, констатации, изразени позиции може да бъде повод за предприемане на някоя от юридическите форми на контрол.

<sup>1</sup> Вж. по-подробно – Дерменджиев, Ив., Проблеми на административното правораздаване, С., Наука и изкуство, 1976 г., а също и Костов, Д., Контрол, надзор проверка на изпълнението, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1997 г.

<sup>2</sup> Къндева – Спиридонова, Ем., М. Карагъзова – Финкова, Актуални проблеми на обществения контрол, С., БАИ, 1982 г.



Като средство за контрол можем да посочим дейността на омбудсмана. Неговото положение е уредено със закон, но той не може пряко да влияе върху дейността на администрацията.

### **3. Контрол в изпълнителната власт**

Това е особен тип контрол, който се осъществява в рамките на изпълнителната дейност и е част от управление. Той е гаранция за законосъобразното и целесъобразно функциониране на администрацията, за разходването на материалните ресурси. За разлика от парламентарния контрол, който е израз на възможностите на законодателната власт да влияе върху изпълнителната, тук контролът е в рамките на администрацията и е вътрешен за нея.

#### **Контрол на Министерския съвет.**

Нормативната уредба се съдържа в Конституцията – гл. 5, в Закона за администрацията и в други специални административни актове. Тук е предвидено, че правителството упражнява общо ръководство на администрацията и нейното функциониране. Контролът на МС се осъществява само върху най-важните звена на изпълнителната власт. Правителството контролира отделните министри, в това число и актовете, които те издават – чл. 107 от Конституцията. Той може да е формален (при спазване на определена процедура) и неформален (без да се спазва някакъв ред и производство). Контролът е по законосъобразност и правилност. Възможно е да се предприемат и кадрови промени по определен начин.

#### **Централистичен контрол.**

Този вид контрол се осъществява върху всички звена на администрацията. Той представлява осъществяване на контролна дейност върху всички звена на изпълнителната власт. Това е възможно поради отношенията на субординация, суперординация и координация в държавния апарат и подчинеността по вертикална линия. Този контрол е формален и неформален. Един от видовете



формален контрол е предвиден в АПК – това е възможността за оспорване на административни актове по административен ред пред по-горестоящия административен ред. По начало по АПК това не е задължително, но по някои специални закони – ЗУТ и ДОПК това е предпоставка за съдебното оспорване.

Освен това той може да бъде предварителен, текущ и последващ. Осъществява се непрекъснато.

Последиците от този контрол са няколко – отмяна на актове при определени условия, кадрови промени, структурни промени, промяна в режима на използване на материалната база.

### **Административен контрол на специално основание.**

Нормативното основание се съдържа в редица специални закони, посветени на уредбата на пожарната защита, транспорта, здравеопазването, строителството и др. Това означава, че органи от едно ведомство могат да осъществяват контрол върху органи и звена от друго ведомство. Възможността произтича от специалните правомощия, които имат контролните органи. Това е контрол само върху отделни страни от дейността на държавните органи, посочени в специалния закон. Този контрол е като правило по законосъобразност – т.е. дали са изпълнени определени законови изисквания. За това много често се нарича надзор. Освен това в рамките на изпълнителната власт органи от едно ведомство контролират органи от друго ведомство.

### Конкретните особености на този контрол са няколко:

- на специално нормативно основание – възможността и конкретните правомощия са описани в специални закони;
- от специално създадени за целта органи – те като структура и като квалификация на персонала са създадени за осъществяване на контрол върху част от дейността на администрацията. Много често тези органи освен непосредствения надзор осъществяват и друга важна дейност – те дават правото да се упражнява съответната правоспособност (документ, който удостоверява, че едно лице може

- да упражнява определена дейност – напр. управление на моторно превозно средство, на плавателен съд с определени качества, на въздухоплавателно средство, да поддържа такова и др. ;
- те се наричаха „инспекции“. Сега се наричат администрации, поради това, че от няколко години действа Законът за администрацията – автомобилна администрация, морска администрация, въздухоплавателна администрация;
  - преценката е по законосъобразност;
  - по начините и методите на действие – наблюдение, изискване на документи, получаване на справки и експертизи, наблюдение и др.;
  - по средствата за въздействие – издаване на предписания, спиране на дейности и производства, спиране на действия, които са незаконосъобразни, налагане на административни наказания, дисциплинарно въздействие.

### *Контрол в системата на местното самоуправление.*

Това не е чист административен контрол, защото има спор за мястото на общинските съвети. Върху тях се осъществява административен контрол, но тяхната роля е спорна. Счита се, че те не са нито изпълнителни, нито законодателни и стоят извън тази класификация<sup>3</sup>. В същото време е възможно да се застъпи и друга позиция. Тя е, че те са в известен смисъл изпълнителни, защото те осъществяват функции по управлението на общината<sup>4</sup>. Това, че са избрани от населението непосредствено, не ги изключва автоматично от кръга на изпълнителните органи. Общинските съвети непосредствено осъществяват местното самоуправление „правото

---

<sup>3</sup> Спасов, Б., Въпроси на изпълнителната власт С., Сиела, 1998 г., с.47. Тук авторът ги сравнява с президента, който стои извън класификацията на органите съобразно разделението на власите. Пак тук, обаче, авторът признава, че тези органи извършват изпълнителна власт, като посочва като пример чл.21 от ЗМСМА

<sup>4</sup> Сивков, Цв., Общината, основни публичноправни аспекти, С., Сиби, 2003 г.



и реалната възможно на местни органи да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на собствена отговорност и в полза на своето население“ – съобразно Европейската харта за местно самоуправление<sup>5</sup>. Общинските съвети са органи, които по същество осъществяват децентрализацията в държавното управление.

Контролът в системата на местното самоуправление се осъществява по линията на взаимодействието между кмета на общината, общинския съвет и областния управител. Нормативната уредба се съдържа основно Закона за местното самоуправление и местната администрация. Кметът на общината се ръководи своята дейност от разпоредбите на закона и решенията на общинския съвет (той носи отговорност за изпълнителната дейност в общината). Общинският съвет може да влияе върху актове на кмета. Кметът, когато не е съгласен, с решения на съвета, може да поиска тяхната отмяна. Областният управител осъществява контрол върху актовете на кмета и на общинския съвет. Той може да върне решение на общинския съвет или да го оспори пред административния съд. Контрола, който осъществява общинският съвет спрямо кмета, се нарича още контрол на представителните органи. По това той прилича на парламентарния контрол. Нарича се така, защото общинският съвет е избран от населението и е местен представителен орган на населението в общината.

#### **4. Парламентарен контрол.**

Това е вид контрол, който законодателната власт осъществява спрямо изпълнителната власт. Не става дума за цялата изпълнителна власт, а само за нейните основни органи (Министерски съвет, министър-председател, министри). Нормативната уредба се съдържа в Конституцията и в Правилника за организация и дейност на Народното събрание.

<sup>5</sup> ДВ, бр.28/1995 г.

На първо място това е предварителен, текущ и последващ контрол. Извършват го различни тела в рамките на Народното събрание. Това са постоянните и временните комисии и пленарният състав на Народното събрание. Контролът започва с избора на министър-председател, състав и структура на правителството. След това към министрите и към премиера може да се отравят питання и актуални въпроси от депутатите, на които те са длъжни да отговарят. Основна форма на контрол е вотът на недоверие. Това е процедура, при която част от депутатите искат произнасяне на парламента относно дейността на правителството по цялостната му политика или отделни нейни страни. Другата подобна процедура е вотът на доверие. Това не е форма на контрол. Това е политическо средство, чрез което правителството иска подкрепа от парламента за своята политика.

Парламентарният контрол има юридически и политически характер. Освен това той е по законосъобразност и правилност на действията и актовете на изпълнителната власт. Той може да доведе до политическа и юридическа отговорност на министрите. Може да се стигне до подаване на оставка на правителството при положително гласуване на вота на недоверие.

В тези два случая – контролът на общинския съвет върху кмета и на парламента върху изпълнителната власт точното от теоретична гледна точка понятие е надзор, защото е външен за администрацията (върху нея)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, наръчник, С., СУ „Св. Климент Охридски“, с.51