

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

Глава 1.

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.¹ 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

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

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.² 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 упражнисвоията 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-

² Цит.съч, с.189



вата. Територията има пространствено значение. Като елемент на държавата тя представлява начин да се определят пространствените 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 правен ред; налагане на позиция от страната на тези, които осъществяват управлението.

Упражняването на властта като елемент на държавата означава въздействие 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 разделения 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“³. 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“⁴.

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 гарантирано 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 служители⁵. Със сигурност те са близки и имат еднакво значение в редица случаи. Тук се говори за управление тесен и в широк смисъл⁶.

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...“⁷.

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

⁵ 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.

⁶ Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, цит.съч.,с.18

⁷ 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 закона⁸. 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

⁸ 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)“⁹. 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 самостоятелност¹⁰. Вътрешните граници

⁹ Лазаров, К., Административно право, С., Феня, 2000 г., с.196.

¹⁰ Пак там, с.198, 199



са изискванията за избор на най-полезното от възможните решения от гледна точка на държавния и обществен 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 накърнени 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.