

Глава 2.

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.

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 прави 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 актове¹. 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

¹ 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“².

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

² 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 третират 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 обществен 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 хоризонтала³. Тук става дума за т.н. административни договори или споразумения⁴.

³ Козлов, Ю., Горизонтальные управленческие отношения.– СГП, 1973 г., №12

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