

Глава 6.

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 на 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 дейност¹. Може да се каже, че формите на изпълнителната дейност имат еднороден характер при осъществяване на практическите задачи, които стоят пред управлението. Те показват насоката 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 становища, 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“². 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.

¹ Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.72

² 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 дейности³.

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 издаван 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)⁴.

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.⁵

³ Къндева, Ем., цит. съч., с.74

⁴ Дерменджиев, Ив..., с.39

⁵ 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 създало 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.⁶ 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

⁶ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов ..., с.40

на отделни въпроси“⁷. 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 общественния 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.⁸ Тя се изразява в издаване на правораздавателни актове.⁹ 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,

⁷ Къндева, Ем., цит.съч., с.75

⁸ Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д. Хрусанов, ..., с.42

⁹ 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“¹⁰. 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.¹¹ 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-

¹⁰ 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.

¹¹ 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 прийоми 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“¹². 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“¹³. 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

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

¹³ 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“¹⁴. Така се посочва начинът на въздействие, предприет от администрацията.

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

Много често се говори за икономически и административни методи¹⁶. 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

¹⁴ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, ...цит. съч., с.29

¹⁵ Пак там.

¹⁶ 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.