



СТАТИИ / ARTICLES

ПРОБЛЕМЪТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ АКТОВЕ

*Евгени Стоянов**

THE PROBLEM OF THE ENFORCEMENT OF THE LEGAL ACTS

Evgeni Stoyanov

Abstract: *The subject of the present study is the analysis of the enforcement of the legal acts. The study is an attempt to identify the characteristic features in enforcement of the different legal acts.*

The analysis is based on the role of the State. It takes up a main role in this kind of enforcement. The particular place and the role of the state depend on the kind of the legal act, which will be enforced. The enforcement of the legal acts could be presented as a process. The enforcement of the legal acts displays the required distinctive legal character; as a process it is legally regulated; the enforcement of the legal acts is provided by legal resources (the system of incentives and sanctions); the result of enforcement is prejudged in a legal act.

Key words: *legal acts, enforcement of the legal acts, functions, competence*

Анализът на проблема за изпълнението на юридическите актове има за своя отправна точка държавата. Тя заема основна роля и място при този вид изпълнение. Конкретното място и роля на държавата зависи от вида на юридическия акт, който подлежи на изпълнение. Като една от формите на организация на обществото държавата установява правила за поведение, които имат общозадължителен характер¹. Актовете на държавните органи се издават, за да може да се въздейства върху определени обществени процеси. Ако тези юридически актове не бъдат изпълнени, държавата, в лицето на държавните органи, няма да може да осъществи своята функция на социален регулатор. От друга страна, държавата в определена степен гарантира и изпълнението на юридическите актове, които са ключови между субекти на частното право. Ако някоя от страните не изпълни свое задължение по договор, другата страна може да отнесе спора в

съда, където ще се приложат нормите на договорното законодателство. След влизане в сила на съдебното решение отново държавата гарантира неговото изпълнение, като при необходимост може да се използва държавна принуда.

Настоящото изследване има за свой предмет изпълнението на юридическите актове. Ще бъде направен опит да се установят характерни черти на изпълнението, които се откриват при различните видове юридически актове.

1. Функциите на държавата се осъществяват от държавните органи. Функциите на държавните органи се определят като главна насока в тяхната дейност, основното направление, в което те осъществяват правомощията си. Те „отразяват преди всичко различното отношение на държавните органи спрямо обществото и неговите елементи доколкото те са обект на въздействие от страна на държавата.”² Различните функции на държавните органи са практически израз и реали-

* Евгени Стоянов – доктор по право, хоноруван асистент в катедра „Публичноправни науки“ при УНСС, прокурор в Софийска градска прокуратура

¹ Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми. С.: Софи – Р, 1998, с. 5.

² Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. – В: Съвременно право, 2001, № 3 с. 53 – 64.

зация на принципа за разделението на властите. Те предопределят юридическия статус на всеки държавен орган³. Съществува разлика между функция и дейност. Дейността на един държавен орган е по-конкретно изражение на функцията. Функцията е главният, съдържателният елемент от дейността на един орган⁴. В този смисъл, когато един държавен орган осъществява дейността, за която е създаден, той изпълнява част от определена функция. Пример в това отношение е нормата на чл. 37в ЗМСМА, която установява ролята на кметските съветници да подпомагат кмета при изпълнение на функциите му.

Правомощията на държавните органи също подлежат на изпълнение. Нормата на чл. 44, ал. 2 ЗМСМА определя, че в изпълнение на своите правомощия кметът на общината издава заповеди. Примерът показва, че правомощията на държавните органи са свързани с компетентността. Компетентността е публичноправният статус на конкретния държавен орган. Тя определя конкретната функционална правоспособност на съответния орган. Компетентността идентифицира (индивидуализира) субекта на административно право и административен процес и го отличава от всички останали органи и субекти⁵. Компетентността определя кръга от въпроси, с които административният орган е оправомощен да се занимава. На следващо място, компетентността включва и правомощията, с които разполага този орган, за да реши съответните въпроси⁶.

В изпълнение на своите правомощия административните органи издават юридически актове. Веднъж издадени, те подлежат на изпълнение. Държавните служители също изпълняват своите задължения, които са установени в нормативните и вътрешнослужебните актове.

Посочените примери показват, че изпълнението има различни проявни форми. Те са обусловени от степента на конкретизация на въпроса какво подлежи на изпълнение. Обща черта между посочените форми на изпълнение е наличието на

определена цел (план), която трябва да се реализира (изпълни). Това се отнася и до изпълнението на юридическите актове.

2. Юридическите актове се определят като: юридически действия на различни правни субекти, от които настъпват правни последици; „... резултати от правомерната юридическа дейност“; юридически актове – документи в смисъл на „особена знакова форма на правото, особено външно словесно-документално изразяване на държавноправната воля (респективно и на индивидуалната правна воля на субекта на тези актове)“⁷.

Юридическите актове се разделят на отделни групи в зависимост от критерия, който се поставя в основата на това деление. Ако се вземе предвид критерият правен ефект актовете се делят на нормативни и индивидуални. Нормативните актове пораждаат действие (ефект) спрямо неиндивидуализиран кръг от правни субекти. Индивидуалните актове пораждаат действие спрямо индивидуален кръг от правни субекти.⁸ От своя страна, индивидуалните актове се делят на актове на частното право и актове на публичното право. Критерият за това деление е субектът на волеизявлението. Актове на частното право са едностранните, двустранните или многостранните сделки. Актове на публичното право са например съдебните решения и административните актове⁹. Индивидуалните юридически актове в публичното право се издават от държавни органи в изпълнение на тяхната компетентност¹⁰. Индивидуалните актове в частното право са изражение на свободата на волята. Те са израз на автономията на волята¹¹.

Към проблема за изпълнението на юридическите актове отношение имат и нормативните и индивидуалните актове. Действително на изпълнение може да бъде поставен и един политически (неюридически) акт – например национална програма или стратегия, обявена в публична реч на Президента. Този въпрос обаче остава вън от настоящото изложение. На изпълнение подле-

³ Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. – В: Съвременно право, 2001, с. 56.

⁴ Радев, Д. Теория на правораздаването. С.: Сиела, 2006, с. 50.

⁵ Къндева, Е. Административно правосъдие. Право и практика. С.: Феня, 2013, с. 455.

⁶ Пак там, с. 455.

⁷ Милкова, Д. Юридическите актове в социалистическото право, Понятие и система, С.: Наука и изкуство, 1984, с. 13 – 14, цитат по Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. – Съвременно право, 2001, № 3, с. 59.

⁸ Сталев, Ж. Съдебната практика като източник на правото. – В: Съвременно право, 1997, № 6, с. 7 – 19.

⁹ Пак там, с. 8.

¹⁰ Ташев, Р. Обща теория на правото. Основни правни понятия. С.: Сиби, 2007, с. 214.

¹¹ Пак там, с. 216.

жат присъди, решения, административни актове, договори. Всички изброени (неизчерпателно) погоре актове са юридически. В тях е закрепена определена воля – волята на съдията, на прокурора, на административния орган, на договарящите се, на законодателя или на друг субект на правото. Веднъж установена в юридически акт, волята следва да бъде изпълнена.

3. Юридическите актове са формата, която обуславя възможността изпълнението да излезе „извън“ границите на определена организация. Това се отнася както за организациите от частния сектор, така и за организациите от публичния сектор (вкл. и за административните органи).

В организациите съществуват йерархични връзки и субординация. Това в определена степен подпомага изпълнението на индивидуалните задачи от страна на отделния служител. Например ръководителят на организацията дава конкретна задача и тя се изпълнява от определен служител. Този вид изпълнение в организацията се обуславя и от връзката ръководител – подчинен. Субектите, които са външни спрямо организацията обаче, не са в положението на подчинени. Между тях и организацията няма йерархични връзки и субординация. Именно юридическите актове притежават свойството да създават тази връзка. По този начин изпълнението става възможно и спрямо субекти, които са външни спрямо организацията. Така на практика става възможно да се организират и направляват всички обществени процеси. Особено ярко това личи при индивидуалните правни актове – договори, административни актове, присъди, съдебни решения. Например издаването на индивидуален административен акт е последвано от създаване на правоотношение и възникване на задължение за неговото изпълнение от страна на адресата. Така се въздейства върху субект (адресат), който стои извън организацията (административния орган). Сключването на договор създава правоотношение между страните. Страните обикновено не са част от една организация, но от момента на сключване на договора е възможно да се постави въпросът за изпълнението му.

Нормативните юридическите актове създават нормативна среда, в която да се прояви изпълнението. Нормативната среда се състои от правни стимули и правни санкции, които подпомагат изпълнението на индивидуалните актове. Индивидуалните актове съдържат модел (програма), която следва да бъде изпълнена и да се прояви в обективната и правната действителност. Пример в това отношение е договорът, който като

юридически факт проявява своето действие в посочената нормативна среда. Той създава правно отношение, което се състои от права и задължения. Задължението следва да се изпълни от съответната страна в правното отношение. Изпълнението става възможно не само в резултат на юридическия факт (договор или индивидуален административен акт), но и в резултат на благоприятната нормативна среда. Например нормативната среда е тази, която установява принципа, че договорите трябва да се изпълняват (*Pacta sunt servanda*). В тази среда са установени неблагоприятни последици при неизпълнение на договорите (отговорност за неизпълнение) и т. н. Нормативната среда установява възможността за директно и доброволно изпълнение от страна на правния субект. Хипотеза, която подкрепя направения извод, е заплащането на данъчни задължения от страна на данъчно задълженото лице, без преди това да се издава индивидуален юридически акт – ревизионен акт.

4. Изпълнението на юридическите актове се гарантира с правни средства. В различни правни норми са установени правни стимули и правни санкции, които изпълняват ролята по обезпечаване изпълнението на юридическите актове. Създава се нормативна среда, която има за цел да гарантира изпълнението на индивидуалните юридически актове. Пример в тази насока е нормата на чл. 296, ал. 1 НК, която установява наказателна отговорност за лице, което попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение или не изпълни заповед за защита от домашното насилие или Европейска заповед за защита. Разпоредбата на чл. 277, ал. 1 АПК гласи, че органът по изпълнението отправя до длъжника покана за доброволно изпълнение в 14-дневен срок от получаването ѝ. Поканата съдържа предупреждение за пристъпване към принудителни действия при липса на доброволно изпълнение в 14-дневен срок (чл. 277, ал. 2, т. 4 АПК.) Нормата на чл. 79 ЗЗД установява гражданска отговорност за длъжник, който не изпълни точно задължението си, като предоставя възможност за кредитора да иска изпълнението заедно с обезщетение за забавата или да иска обезщетение за неизпълнение.

Изпълнението на юридическите актове се гарантира и с правни стимули. Пример в това отношение е разпоредбата на чл. 70, ал. 1 НК, която предоставя възможност при изпълнение на наказание лишаване от свобода, което е довело до поправяне на осъдения (обективизирано чрез честно отношение към труда и примерно поведение), да се стигне до предсрочното му освобождаване.

Тази норма установява стимул за осъдения да изпълнява наказанието, което му е наложено със съдебен акт. Подобен пример се съдържа и в разпоредбата на чл. 189, ал. 9 ЗДвП, която установява правилото, че „при плащане на глобата, наложена с електронен фиш, в срока по ал. 8 (14 дни, считано от получаването му, бел. моя, Е. С.) се дължи 70 на сто от нейния размер”.

5. По-долу илюстративно, а не изчерпателно, ще бъде разгледано изпълнението на някои видове юридически актове.

5.1. Значително внимание на понятието за изпълнение се отделя при разглеждането на съдебните актове. Всеки един съдебен акт, след влизането си в сила, подлежи на изпълнение. Съдът разполага с две основни правомощия. Първото е правомощието да се установи какво гласи правото (*jurisdictio*) по конкретния казус. Второто правомощие е властта да се наложи съдебната воля (*imperium*). В теорията се поддържа, че да се правораздава предполага две власти, изхождащи от авторитета на държавата: властта да се обяви какво гласи правото и оттам да се постави край на неговото оспорване (*jurisdictio*) и властта на заповядване (*imperium*), състояща се в предписания, предназначени за изпълнение на решенията¹². Съдът изразява държавната воля и страните следва да се съобразят с нея. Тази воля следва да бъде изпълнена, при необходимост и с принуда. Държавата „с цялата си мощ гарантира изпълнението на съдебните, респ. на административните актове”¹³.

Основно място сред актовете на съда заема съдебното решение. Приема се, че то има три последици: сила на пресъдено нещо, изпълнителна сила и конститутивно действие. В силата на пресъдено нещо се състои присъщата на исковия процес защита санкция¹⁴. Силата на пресъ-

дено нещо отразява защитната функция на процеса спрямо материалното право, засегнато от правния спор¹⁵.

Изпълнителната сила е присъща само на осъдителните решения. Тя се състои в правото да се изисква принудително удовлетворяване на съдебно потвърденото притезание и в задължението да се понася принудително изпълнение¹⁶.

Конститутивното действие е гражданска последица на съдебното решение. Така съдебното решение става юридически факт, който създава, изменя или прекратява гражданскоправни, търговски, семейноправни или трудовоправни отношения¹⁷.

В теорията се прави извод, който следва да бъде подкрепен, че съдебното решение „като правораздавателен акт, се проявява в три посоки: установителна сила, конститутивна сила и изпълнителна сила”¹⁸. Този извод подкрепя тезата, че изпълнението на съдебното решение е програмирано и в самия правораздавателен акт. Съдебното решение притежава качеството „изпълнителна сила”, което гарантира и обуславя неговото последващо изпълнение.

5.2. Облигационноправната наука също търси и обосновава юридическите характеристики на изпълнението на юридическите актове. В облигационното право основен е въпросът за изпълнението на договорните задължения. Всички задължения са установени, за да бъдат изпълнени¹⁹. Изпълнението е най-желаният способ за погасяване на облигационното отношение²⁰. Волята на субектите намира място в съответния акт (договор, сделка) и тя следва да бъде изпълнена. От своя страна неизпълнението на договора поставя редица въпроси, които се уреждат от нормите на Закона за задълженията и договорите. Изпълнението на договора се разглежда като

¹² Бержел, Жан-Луи. Обща теория на правото. С.: ЮЗ „Неофит Рилски”, Юридически факултет, КА „Л – КА” ООД – София, 1993, превод: Росен Ташев, Тенчо Колев, с. 364, цитат по Младенов, М. Deskриптивна юриспруденция. С.: Нова звезда, 2015, с. 32.

¹³ Стоянов, И. Н., Калистратов, С. Гешев. Издаване, обжалване и изпълнение на ревизионни актове по ДОПК. С.: Сиела Норма, 2014, с. 316. Авторите посочват, че административните актове притежават формална законова сила. От друга страна, съдебните актове са носители на силата на пресъдено нещо (вж. с. 324).

¹⁴ Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. Шесто допълнено и преработено издание. С.: Сиела, 2000, с. 343.

¹⁵ Пак там, с. 345.

¹⁶ Пак там, с. 368.

¹⁷ Пак там, с. 372.

¹⁸ Радев, Д. Теория на правораздаването. С.: Сиела, 2006, с. 83.

¹⁹ Кожухаров, Ал. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Кн. 1. Нова редакция Огнян Герджиков. С.: Софи – Р, 1996, с. 142.

²⁰ Пак там, с. 143.

правно явление. Поставя се акцент върху разликата между действията по изпълнението и резултатът от тези действия. Изпълнението е резултатът (ефектът)²¹.

5.3. Друг голям правен отрасъл, който се занимава с изпълнението, е наказателното право и по-конкретно наказателноизпълнителното право. Тук основен предмет на разглеждане е въпросът за изпълнението на наказанията. Най-често наказанията се определят с присъда (по-рядко със споразумение). Предмет на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) е изпълнението на наказанията, наложени от съдилищата с влезли в сила съдебни актове. Член 2 от ЗИНЗС определя, че изпълнението на наказанията е насочено към постигането на неговите цели. В Наказателния кодекс е посочено, че наказанията се налагат с цел: 1) да се поправи и превъзпита осъденият към спазване на закона и на добрите нрави; 2) да се въздейства предупредително върху него и да му се отнеме възможността да върши други престъпления и 3) да се въздейства възпитателно и предупредително върху другите членове на обществото (чл. 36, ал. 1 НК). Ако определено лице е осъдено на наказание „лишаване от свобода“ за срок от двадесет години, то изпълнението му се представя като динамична величина, като продължителен процес. Изпълнението продължава през целия период от време. През този голям период от време настъпилите промени могат да доведат и до промяна в изпълнението на наложеното наказание. Може да се стигне до предсрочно освобождаване на лишения от свобода, до промяна в режима на изтърпяване на наказанието и т. н. Изпълнението на наказанието е насочено към постигане на целта, но то не следва да се идентифицира със самата цел.

6. Изводът, който следва да се направи е, че при юридическите актове централно място заема установената в тях воля на правните субекти. Волеизявленията в юридическите актове следва да са валидни²². Субектът следва да може да изразява правно валидна воля. От друга страна, при юридическите актове на административните органи, следва изявената воля да е в границите на компетентността на този орган²³. Опорочаването на волята на правния субект може да доведе до недействителност на юридическия акт. Волята, закрепена в съответния юридически акт, следва да бъде изпълнена. Изпълнението на юриди-

ческият акт се предпоставя от изясняването на съдържанието на волята.

Друг общ белег, който следва да се изведе при анализа на изпълнението на юридическите актове е наличието на план (модел, стандарт). Всеки един юридически акт (индивидуален или нормативен) съдържа в себе си определен модел, който следва да бъде пренесен в обективната и правната действителност. Изпълнението реално и фактически пренася модела, установен в юридическия акт, върху тази действителност.

§ 4. Изводи.

Изпълнението винаги предполага определен план, стратегия, конкретна задача, предварително зададен стандарт или норма. Веднъж създадени, те следва да бъдат осъществени (реализирани) в обективната действителност. Липсата на предварително зададен стандарт предопределя и невъзможност за изпълнение. В случай на някакво действие в тази хипотеза то ще има произволен характер и няма да може да се определи като изпълнение. Ролята на стандарт, план, стратегия, конкретна задача или норма основно се заема от юридическия акт. В него е програмирано (моделирано) това, което трябва да се реализира в правната и в обективната действителност. Юридическият акт може да бъде нормативен, договор, съдебно решение, административен акт. Той се явява формата, в която се санкционира волята на правния субект. Волята придобива качеството на правнозначима. Тя заема основно място при анализа на проблема за изпълнението на юридическите актове.

От тази гледна точка изпълнението има правен характер. То е обусловено от наличието на юридически актове. Правният характер на изпълнението се обуславя и от правните средства, които го гарантират. Изпълнението е обезпечено с правни стимули и правни санкции. Изпълнението като дейност се оценява с критерии, които са правно регламентирани – например дали то е законосъобразно, ефективно, ефикасно и икономично.

В резюме:

* Изпълнението на юридическите актове може да се представи като процес (дейност)

* Изпълнението на юридическите актове притежава правни белези; като процес то е правно регламентирано; обезпечава се с правни средства (стимули и санкции); резултатът от изпълнението е предвиден в юридически акт

²¹ Кожухаров, Ал. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Кн. 1. Нова редакция Огнян Герджиков. С.: Софи – Р, 1996., с. 144.

²² Ташев, Р. Обща теория на правото. Основни правни понятия. С.: Сибир, 2007, с. 212.

²³ Пак там, с. 212.

* Изпълнението на юридическите актове намира израз в настъпилата промяна (резултат, ефект) в обективната и в правната действителност

* Налице е разлика между процеса на изпълнение на юридически актове и настъпилата в резултат на този процес промяна в обективната и в правната действителност

* Юридическият акт заема ролята на стандарт (план, програма, цел), която следва да се постигне чрез изпълнението

Посочените дотук изводи могат да послужат като основа за последващ анализ на изпълнението на индивидуални административни актове. Този вид актове притежават всички белези на юридическите актове. Господстващо е разбирането в теорията, че индивидуалният административен акт е властническо волеизявление

на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамките на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и при необходимост се привежда в изпълнение с помощта на държавна принуда²⁴. Изпълнението на индивидуални административни актове се явява частен случай на изпълнението на юридически актове. То пренася модела, заложен в индивидуалния административен акт, в обективната и правната действителност. Настъпилата промяна в обективната и правната действителност в резултат на изпълнението е програмирана в индивидуалния административен акт. Следователно изпълнението на индивидуалния административен акт може да се определи като фактически елемент от цялостния процес на промяна на обективната и правната действителност.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми. С.: Софи – Р, 1998. // **Sivkov, Ts.** Administrativno nakazvane. Materialnopravni i protsesualnopravni problemi. S.: Sofi – R, 1998.

Ташев, Р. Обща теория на правото. Основни правни понятия. С.: Сиби, 2007. // **Tashev, R.** Obshta teoria na pravoto. Osnovni pravni ponyatia.: S.: Sibi, 2007.

Радев, Д. Теория на правораздаването. С.: Сиела, 2006. // **Radev, D.** Teoria na pravorazdavaneto. S.: Siela, 2006.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби. // **Dermendzhiev, I. D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Peto preraboteno i dopulнено izdanie. S.: Sibi.

Младенов, М. Дескриптивна юриспруденция. С.: Нова звезда, 2015. // **Mladenov, M.** Deskriptivna jurisprudentsia. S.: Nova zvezda. 2015.

Стоянов, И., Н. Калистратов, С. Гешев. Издаване, обжалване и изпълнение на ревизионни актове по ДОПК. С.: Сиела Норма, 2014. // **Stoyanov, I. N. Kalistratov, S. Geshev.** Izdavane, obzhaltvane i izpulnenie na revizionni aktove po DOPK. S.: Siela Norma, 2014.

Сталев, Ж. Българско гражданскопроцесуално право. Шесто допълнено и преработено издание. С.: Сиела. // **Stalev, Zh.** Bulgarsko grazhdansko protsesualno pravo. Shesto dopulнено i preraboteno izdanie. S.: Siela, 2000.

Милкова, Д. Юридическите актове в социалистическото право, Понятие и система, С.: Наука и изкуство, 1984. // **Yuridicheski aktove v sotsialisticheskoto pravo.** Ponyatie i sistema. S.: Nauka i izkustvo, 1984.

Къндева, Е. Административно правосъдие. Право и практика. С.: Феня, 2013. // **Kandeva, E.** Administrativno pravosudie. Pravo i praktika. S.: Feneya, 2013.

²⁴ **Дерменджиев, И. Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2012, с. 144.