



## СТАТИИ / ARTICLES

ПОНЯТИЕ ЗА МЕТОДИТЕ НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ.  
МЕТОДИ И ПРИНЦИПИ. ВИДОВЕ МЕТОДИ*Цветан Сивков*THE CONCEPT OF METHODS IN THE NATIONAL GOVERNMENT. METHODS  
AND PRINCIPLES. TYPES OF METHODS*Tsvetan Sivkov*

**Abstract:** The present article attempts to define the concept of methods in the national government and focuses on the particularity of these methods. It considers the following issues: the methods in the national government and the principles of the executive activity, the types of methods, etc.

**Keywords:** national government, methods, principles of executive activity, types of methods.

Държавното управление е съзнателна и целенасочена дейност, която формира или реагира на обществени отношения за постигане на предварително зададени цели, формулирани чрез политическото представителство в държавните институции. Това става чрез различни механизми на регулация и саморегулация, които имат определено влияние в обществения живот. Те са политическите, конституционните, законовите и организационните предпоставки за устойчивостта на отношенията, които се развиват в обществото.

Държавното управление е система от правила, механизми и връзки, които имат определена цел. Тя е създаване и организиране на обществото и на обществената среда, която да отговаря на стандарти за защита на правата и интересите на гражданите и техните организации. Това е основната цел на държавно-

то управление независимо от съдържанието, което се влага в него. От това зависят неговата ефективност и възможност за постигане на определените цели.

Различни са начините за осъществяване на изпълнителната дейност, защото тя непрекъснато взаимодейства с обществото. Тук трябва да се разгледат формите и методите на изпълнителната дейност. Понятието „метод“ или „метода“ е философска категория, която намира своето място в правото и в държавното управление. Това е „онази планомерна умствена дейност, чрез която добиваме определени научни познания за нещата и явленията и чрез която логично подреждаме и излагаме така добитите познания“<sup>1</sup>. От гледна точка на управлението трябва да се подчертае, че за постигането на една цел, „практическа или

<sup>1</sup> **Владикин, Л.** Общо учение за държавата. София: Национален програмен и проектен фонд, 1992, с. 22.

научна, трябва да се употребят съответните средства (прийоми, начини, методи)<sup>2</sup>.

Следващите редове ще бъдат посветени на методите на изпълнителната дейност като най-съществена част от държавното управление. В литературата се използват различни понятия – „методи на изпълнителната дейност“<sup>3</sup>, „методи на административно правно въздействие“<sup>4</sup>, „методи на управленска дейност“<sup>5</sup>, „метод на управление“<sup>6</sup>. Разбира се, при по-детайлен анализ може да се търсят и разлики. Ще се разгледат най-общо методите за осъществяване на изпълнителната дейност. Необходимо е да се посочи изключителното разнообразие на термините, които се използват за обозначаването на изпълнителната дейност<sup>7</sup>. Ще използваме този общ термин, защото извън това е трудно да се представят различните интерпретации на методите, които са свързани с изпълнителната власт.

Не може да става дума за един държавен орган. Винаги трябва да се изхожда от въздействието на държавата върху обществените процеси или конкретни обществени отношения. Целта е да се съхрани определено състояние или да се премине в ново, но необходимо на обществото качество. Същността на методите е извършване на действие, което води до изменение или запазване. Това е въздействие върху поведението на гражданите и техните организации чрез управление на обществени процеси.

Започнах тази статия с желанието за теоретично представяне на един важен въпрос за държавното управление – начинът на въздействие, представен чрез методите на изпълнителната власт. Настоящата обстановка по

неволя принуждава да се обърне внимание на сегашното извънредно положение и последвалата го извънредна епидемична обстановка, поне в тяхната административноправна същност. Това е време, в което държавата въз основа на Конституцията и на възможните и приложими към ситуацията демократични стандарти ограничава действието на законодателната и съдебната власт и извежда на преден план ролята и функционирането на изпълнителната. Тези процеси вече намериха своето отражение в литературата и в теорията, в съдебната практика и в актовете на Конституционния съд.

Само държавата може да има задачата и задължението да организира нормалното функциониране на обществото и да ограничава вредните последици от различни видове заплахи. В случая заплахата са реалното съществуване на епидемия и негативното развитие на обстоятелствата, които са свързани с нея – здравни, социални, икономически и политически. Очевидна е необходимостта от приоритет за административните методи и тясно свързаната с тях принуда. Особеност на сегашното състояние на правовия ред е, че даже изпълнителната власт не си служи с нормативни актове, за да регулира определени процеси, а използва други средства – заповеди, които имат характер на общи административни актове. Разбира се, това е съществуващото положение към момента. На преден план са именно тези методи.

Все по-отчетливо си пробиват път и мерките за съживяване на икономиката и на социалния живот. Те вече са по-сложни от гледна точка на тяхното прилагане и харак-

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен: Издателство на МУ, 2013, с. 50.

<sup>4</sup> **Осинцев, Д. В.** Система административного право, методология, наука, регламентация. Москва: Инфра-М, 2018, с. 180.

<sup>5</sup> **Козлов, Ю. М., Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин.** Методы и формы государственного управления. Москва: Юридическая литература, 1977, с. 20.

<sup>6</sup> **Димитров, Д.** Административни и икономически методи за управление на народното стопанство. София: Наука и изкуство, 1979, с. 10 и сл.

<sup>7</sup> Разнообразието от термини е описано много подробно и много пунктуално от проф. Емилия Панайотова в: **Панайотова, Ем.** Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018, с. 13. Авторката представя: „държавно управление“, „административна дейност“, „изпълнително-разпоредителна дейност“, „дейност на администрацията“. Общото е осъществяването на държавно управление.

теризиране. В случая виждаме и икономически мерки, и непряко въздействие, което има за цел възстановяване на нормалния живот и бизнеса в страната.

Съществуват два начина за описване на едно явление. Единият е първо да се даде определение и след това то да бъде анализирано. Другият е да се очертаят характеристиките и след това да се изведе определението. С настоящите редове избирам втория начин поради многообразието на проблематиката и нейната специфика. От една страна, става дума за основен теоретичен въпрос на административното право, от друга – неговото практическо приложение е безспорно и е необходимо осмисляне на всяка конкретна ситуация при вземането на управленско решение.

1. Проблемът с методите е свързан с два други, които имат общометодологическо и философско значение. На първо място, той е част от по-общия философски и политически проблем за съотношението между целите, средствата за тяхното постигане и резултата. Това е изключително важно, защото от това съотношение се съди за ефективността на държавното управление<sup>8</sup>.

Другият основополагащ въпрос е, че методите на държавно управление произтичат от общото философско разбиране за методите, целите и средствата. Методите са подвластни и на политиката. Административното право от полицейско право се превръща в механизъм за защита на правата и интересите на гражданите и техните организации спрямо функционирането на държавата.

Литературата определя методите на изпълнителна дейност като средства и начини за реализиране на определена дейност, които се използват от органите на държавно управление<sup>9</sup>. Те са предпоставка за достигане на целите на администрацията и тяхното „правилно използване в процеса на управление неминуемо се отразява на нейното качество, и в крайна сметка на неговата ефективност“<sup>10</sup>.

Методите са елемент от процеса на управление. Те са един от факторите, които следва да се отчитат, защото управлението представлява сложен механизъм от взаимодействие между различни фактори. Практиката показва, че упражняването на правомощия не е просто тяхното прилагане, а избор на възможност, която е най-пригодна към конкретната ситуация. Това не е достатъчно. Трябва да се търси възможност за последователност и ритмичност в зависимост от начина на изпълнението. За това при прилагането на методите има многовариантност и зависимост от различни фактори. Методите на въздействие на изпълнителната власт са във взаимовръзка с процеса по навлизането на електронните технологии при нейното упражняване. Електронните технологии слагат своя отпечатък върху методите, но не могат да ги заменят. Може да има модифициране, разширяване на приложението на едни или ограничаване на други, но не и подмяна<sup>11</sup>.

Всяко явление и дейност може да бъдат описани чрез своите характерни признаци и след това да се премине към задълбочаване на познанията за тях чрез видовете, които могат да се обособят на основата на различни класификационни критерии. Методите на изпълнителната дейност не правят изключение. В следващите редове ще представя същността на методите, техните особености и по-нататък – някои класификации. Още тук ще се опитам да оспоря едно възможно твърдение – че това е до голяма степен теоретичен въпрос. От една страна, той е доста слабо засегнат в административноправната теория. От друга, той може да е основа за различни практически решения. Става дума за възникване и развитие на договорното начало в административната дейност, за споразумението, за публично-частното партньорство, за навлизането на недържавни структури в осъществяване на дейности, които са ангажимент на държавата.

<sup>8</sup> Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление (опит за теория на държавното управление). София: Дружество за европейско право, 2015, с. 186 и сл.

<sup>9</sup> Сивков, Цв. Пак там., с. 50.

<sup>10</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България, обща част. София: ЕАД „Образование и наука“, 1993, второ издание, с. 29.

<sup>11</sup> Чакърова-Димитрова, Из. Електронното управление като средство на държавното управление. – De jure, 2016, № 2, с. 192 и сл.

Вероятно могат да се посочат още случаи и причини, които налагат разглеждането на методите на държавно управление. Колкото по-голям е изборът на възможности, толкова е по-голяма ефективността от едно управленско решение и така се повишава ефективността на държавното управление. Освен това чрез прилагането на методите се постига формиране, може и силово, на поведение, което е необходимо или поне непротиворечиво на държавното управление.

Преди всичко от гледна точка на държавното управление това е властническо въздействие. Това означава въздействие, което се основава на отношенията на власт и подчинение, характерно за държавното управление. От гледна точка на днешните реалности подобно разбиране е донякъде остаряло или поне непълно. В редица случаи държавата чрез своите органи и упражнявайки власт, предоставя на различни недържавни структури възможността да упражняват дейност, която е нейно задължение, нейно правомощие. Възможно е подобно на административните договаряния (договори и споразумения в АПК) да се стигне до идеята за съгласуване на воли. Всичко това не е упражняване на непосредствено властническо въздействие, а използване на властническото въздействие и властническата позиция и неравнопоставеност за търсене на съгласие, а също и съгласуване на воля по различни въпроси, когато е важно търсенето на мнението на другия, недържавния, невластнически субект и така ефективността от управлението нараства<sup>12</sup>. От позицията на надмощното положение се търси възможност за задължително съобразяване с другия, с този, който е в неравнопоставено отношение, по-долустоящ както като позиция, така и в йерархично отношение.

Властта, съсредоточена в отделните органи, в общия случай означава упражняване на правомощия от името на държавата. В рамките на установените властнически правомощия органът на държавното управление налага на основата на закона, на установените предели – законосъобразност и целесъобразност и в съответствие със спазване на правата и интересите на гражданите и организации-

те на властническата роля на държавата като всеобщ регулатор и като субект в конкретни властнически правоотношения.

Методите на държавното управление са обусловени от съществуването на юридическо и функционално неравенство, от което следват определянето и формирането на публичния интерес. Той отразява насочеността на целия публичен живот, на държавата, конкретизира в нейните органи и начина на взаимодействие между публичната власт и гражданското общество. Необходимо е обаче важно уточнение.

Публичният интерес има две проявления. Едното е реализацията на правата и интересите на големи групи хора, на общи и обществени интереси. Те са обществено значими и много често са свързани с държавната политика. Но това не е достатъчно като обяснение. Общественият интерес обхваща и правилното, и законосъобразното решаване на индивидуални въпроси. Свободата в рамките на закона и гарантирането на права на всеки индивидуален субект е елемент от обществения интерес. Колкото по-сигурно са защитени индивидуалните права, колкото по-сигурен се чувства индивидуалният субект на правото в защитата на своите права, толкова повече е защитен и гарантиран общественият интерес. Юридическото неравенство зависи от съдържанието на разпоредбите на нормативните актове, от устойчиво установеното положение на власт и подчинение. Функционалното неравенство зависи от положението, което имат участниците в конкретните административноправни отношения.

Сегашното разбиране може да възприеме неравенството в осъществяване на изпълнителната дейност, но не може да остане на това ниво. Неравенство съществува, но то не поражда единствено принуждение, каквото беше дългогодишното разбиране. Не може вече да се приеме, че „същността на изпълнителната власт ... е осъществяване на държавно организирано принуждение“<sup>13</sup>. Според същия автор способите на дейност на администрацията в областта на поддържането на порядък се реализира с индивидуални и нормативни предписания. Това не е еднократен процес,

<sup>12</sup> За ефективността по-подробно вж.: **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 186 и сл.

<sup>13</sup> **Ведель, Ж.** Административное право Франции. Москва: Прогресс, 1973, с. 26.

но и за съжаление той води до увеличаване на държавните и на публичните структури, които упражняват функциите на държавата и стигат до положение да не могат да обхванат даже и важните процеси в държавата.

Методите не са само организацията на управленската дейност. Те не могат да се разглеждат само като управление, като срокове, като повтарящите се операции. Те имат своята същност и своята същностна характеристика. Тази същностна характеристика има за своя основа механизма на властническото въздействие. И те са важни, защото определят начина за постигане на целите на управлението. За това методите трябва да се разглеждат в система с всички останали фактори. Става дума не само за целите на прилагането на методите, а за целите на управление. Те са ориентирът за прилагане на методите. Чрез методите се постига целта. Целите са различни и са многообразни, а методите са конкретно определени.

Методите на властническо въздействие представляват въздействие върху обществени отношения и върху конкретни случаи. Става дума за два вида въздействие – пряко и косвено. Прякото въздействие приема формата на конкретни властнически разпореждания от различно естество. Това е властническо въздействие, което се основава на необходимостта от конкретно и непосредствено въздействие върху различни процеси в обществото. Резултатът идва пряко от изпълнението или неизпълнението на властнически разпореждания. При непрякото властническо въздействие, което се отразява в методите, използвани в един или друг смисъл, има друг начин на въздействие – също с правила се установява система за въздействие – стимули, ограничения, поощрения за едно или друго поведение, без непосредствено административно и властническо въздействие.

Най-често методите освен в нормативното въздействие се проявяват в правоприлагането и в изпълнението. Държавната администрация използва методите не просто и не само за налагане на своята воля. Ролята на методите е доста по-широка. В съвременни-

те условия тя трябва да се разбира и като гаранция за реализация на свободите и правата на субектите, встъпващи в административни правоотношения. Гаранция и реализация не означават винаги съобразяване с волята на субектите, които са в подчинено положение, а и това невинаги е нужно и възможно. Това означава базисно зачитане на придобити права или защита на допустими и гарантирани от правото интереси. Често пъти такова гарантиране и зачитане може да станат единствено чрез налагане на ограничения и принуда. Държавата чрез своите органи обезпечава създаването на еднакви условия за развитието на различните субекти и групи от субекти в съответствие с техните конкретни нужди и специфики. Това въздействие е вид съдействие, което държавата предоставя, бидейки субект на властване при определени случаи.

Израз на методите на изпълнителната дейност е предоставянето на възможност за реализацията на различни права, които са прокламирани от Конституцията. Единствено администрацията със своите специфични възможности обезпечава нормалното функциониране на гражданите и техните организации в публичния живот на страната и при гарантиране на техните права и интереси. Отношенията между държавата и недържавния субект имат сложна характеристика. Тяхната регулация „обхваща както административноправни норми, така и гражданскоправни норми, за да се задвижи механизъм на социална активност“<sup>14</sup>. Вътре в тези отношения ролята на държавното управление е основна, защото най-често държавната власт чрез изпълнителните органи осъществява своето властническо въздействие.

Всяко управленско решение, и най-вече тези на изпълнителните органи, представлява формирана воля на компетентен орган. На практика методите са устойчивият, общ начин за налагането на тази воля върху волята на недържавния, подчинен субект. В литературата този процес е описан като „общо средство за пренасяне на волята на управляващия върху волята (поведението) на управляваните“<sup>15</sup>.

В това се състои и смисълът на методите на държавно управление – упражняване

<sup>14</sup> Чернева, Г. Публично-частните партньорства – административноправни аспекти. София: Дружество за европейско право, 2015, с. 45.

<sup>15</sup> По Димитров, Д. Цит. съч., с. 14.

на въздействие чрез практическо прилагане на формирана воля в резултат на упражнени правомощия. Разглеждането на въздействието води до познанието за методите на управление в тяхната пълнота и на практическото им приложение. Чрез тях поведението на субектите на правото под въздействието на държавата се насочва в необходимата и желаната посока. Техните действия, постъпки, упражняване на права, изпълнение на задължения трябва да са мотивирани и да съответстват на нуждите на държавата и на обществото.

За това методите непроизволно се избират, а представляват функционални връзки, които зависят от конкретната обстановка. Може да се говори за обличането на организационни способности в правна форма, която ги прави задължителни и ефективни. След като това е начин за постигане на социално необходими цели, то трябва да се отчитат различни фактори, по-голямата част от които са извън правото, но влияят върху нормативното регулиране. Такива фактори, според мен, са историческите традиции, степента на управляемост на обществото, културните традиции, географското разположение и др. Всички те трябва да се отчитат, когато се взема решение за прилагането на един или друг метод. Чрез методите може да се постигне съчетаване на различни групови, в това число и на обществото, интереси, а също и на отделни граждани и техните организации.

Методите винаги са много или поне са различни. Не може да има само един метод. В една или друга ситуация формата на упражняване на власт е различна, т.е. може да се избере един или няколко от съществуващи метода. В това отношение правилно се отбелязва, че не може да има единен метод – „...понятието „метод на управление“ ние не разглеждаме като „единен метод на управление. Според нас съществува единно понятие за метод на

управление, но не и единен метод на управление“<sup>16</sup>. Множеството методи са приложими в различни ситуации, но във всяка една има най-подходящ, най-пригоден или примерно единствено възможен.

Трябва да се прави разлика между метод на въздействие на изпълнителната власт и метод на административноправно регулиране. Първият означава реализация на механизъм, чрез който изпълнителната власт въздейства върху обществото, върху гражданите и техните организации. Той показва въздействието на система от органи върху обществото с цел достигане на целите на държавната власт<sup>17</sup>.

Методите на административноправно регулиране показват как системата от правните норми на административното право и други негови средства въздействат върху определени обществени отношения<sup>18</sup>. Това е цялостно въздействие на административното право във всички негови компоненти, чрез които се изгражда въздействието на апарата на държавната власт и по-специално на тази част от него, която има изпълнителни функции. То е насочено към поддържането на обществото и на отделни обществени системи в състояние, което е изгодно и приемливо за нормалния начин на живот със защитени права на гражданите и техните организации. Като резултат от това въздействие се стига до конкретни административноправни отношения.

Съществена характеристика на методите са техните устойчивост и стабилност. Те се проявяват в определен момент от развитието на обществото и възникването на различните негови потребности, преди всичко от регулация и гарантиране на състоянието на непротиворечивост. Промяната и развитието са редки и трудно приложими. Формите, в които се проявяват методите, се променят, те са динамична характеристика, и са в по-висока

<sup>16</sup> Димитров, Д. Цит. съч., с. 30.

<sup>17</sup> По-подробно за характеристиките и системата на изпълнителната власт, на изпълнителните органи и осъществяването на изпълнителната дейност вж. в сериозното изследване: Пехливанов, К. Независимите административни органи при парламентарното управление. София: Сиела, 2016.

<sup>18</sup> Алексеев, С. С. Общая теория права. Москва: Проспект, 2008, с. 211. Авторът определя правното регулиране като резултативно нормативно-организационно въздействие върху обществените отношения за постигането на цели като регулиране, охрана, развитие. Въздействието на правото според същия автор е широко понятие и то характеризира всички направления и форми на влиянието на правото в обществото.

степен съответстващи на конкретната обстановка и конкретните нужди.

Преди да преминем към разглеждането на връзката с принципите и видовете методи, ще бъде представен опит за обобщено определение.

Методът като общо понятие представлява система от конкретно приложени към определена дейност или ситуация начини за осъществяване на властническото въздействие на изпълнителните органи в различни области на дейност. Характеризира се с проява на власт и упражняване на компетентност с цел достигане на определен резултат, който е обществено необходим за нормалното функциониране на държавното управление.

Той отразява систематично приложимото въздействие на изпълнителната власт и на изпълнителните органи чрез различни средства с помощта на разрешения, забрани, поощрения и др. в рамките на нормативната среда чрез юридически средства реализирането на публичните функции на и за достигане на стабилност в обществото.

Значението не е в самото определение. Според мен то е в друго – да се даде основа за нормално прилагане и практическо използване на различни методи в действие при различни ситуации и естествено като основа за вземане на решение при тези различни ситуации.

2. Разбира се, наблягането на конкретизацията не изключва, а напротив – предполага възможност за типизация на прилагането при подобни ситуации. Необходимо е да изясним и връзката между методи и принципи на изпълнителната дейност. Въпросът с принципите в правото е разглеждан широко в нашата теория. Те са представени от редица авторитетни автори<sup>19</sup>. Принципите вече са правни норми и

присъстват в АПК. Те в различна степен имат отношение към методите.

Естествено е да се започне с принципа за прилагане на нормативния акт от по-висока степен. Това е елемент от принципа на законност, който се извлича от чл. 4 и чл. 5 на АПК. Той има специфична връзка с принципа на правовата държава, който е „инкорпориран във всеки един законов и подзаконов акт, действащ на територията на страната ни“<sup>20</sup>.

Връзката с методите на държавното управление е пряка. Тя определя, че е необходимо осмислените и приложимите методи да се развият в рамките на създадената нормативна среда с всичките нейни съставки – вътрешно право, право на ЕС, международно право и всички останали актове, които определят насоки на тълкуване и прилагане на правото.

Методите са свързани и с компетентността, която е уредена като принцип в чл. 4, ал. 1 на АПК. Всеки държавен орган притежава определена и изрично ограничена компетентност, която се състои от отделни правомощия. Прилагането на тези правомощия е резултат от възприетия метод на въздействие. Методите се материализират в прилагането на правомощия във всеки конкретен случай. Връзката е двустранна. Правомощията се възлагат по нормативен път на държавните органи и те отговарят на предварително зададени методи. От друга страна, възможните, предполагаемите и приложимите методи намират своето проявление в предвидените за държавния орган правомощия.

Връзка съществува и между методите и двата начина на действие на всеки административен орган – оперативна самостоятелност и обвързана компетентност. Те не отговарят на въпроса дали „органът е компетентен, а какво по съдържание трябва да е него-

<sup>19</sup> Лазаров, К. Основни принципи на административния процес. – Административно правосъдие, 2007, № 1; Славова, М. Принципи на административното право. София: Сиби, 2002; Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2007; Панайотова, Ем. Цит. съч.; Стоилов, Я. Форми на правните принципи. – Съвременен право, 2007, № 2; Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс? – Административно правосъдие, 2008, № 2 и др.

<sup>20</sup> Ламбева, М. Принципът на правовата държава през призмата на Закона за обществените поръчки. – В: сб. „Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право“. Велико Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“, 2017, с. 290.

вото решение<sup>21</sup>. Възприема се и методът на действие. Съдържанието на решението зависи от възприетия и, разбира се, възможен метод на въздействие.

В АПК в една разпоредба са уредени самостоятелността и безпристрастността. Връзката с методите е в това, че в рамките на своята компетентност изпълнителният орган може да избере кой от методите е най-подходящ за решаването на един въпрос. Този избор трябва да отговаря на съответната специфика – да е в рамките на правомощията, да е в съответствие с обвързаната компетентност или с оперативната самостоятелност и да е основан на самостоятелна безпристрастна преценка на обстоятелствата.

Специално ще отделим внимание на съразмерността и на принципа за последователност и предвидимост. Те са най-близо до същността на методите на държавно управление, което не попада само под тяхното въздействие. Всички принципи без изключение, макар и по различен начин и с различен интензитет, имат отношение към методите на държавното управление. Това следва от непосредствената същност на принципа съразмерност, а още повече на принципите последователност и предвидимост<sup>22</sup>. И индивидуализацията, и типизацията предполагат прилагане на принципи – те са важни и при двата случая, защото става дума за устойчиви начини на прилагане на конкретни правни норми.

Съразмерността е уредена и описана в чл. 6 на АПК. На практика това описание поражда редица въпроси. То предполага други три принципа – разумен начин за упражняване на правомощия, добросъвестност и справедливост. Съразмерността означава, че трябва да се подбират тези методи, които и за общите, и за конкретните случаи не надхвърлят необходимите ограничения и засягането на права. Освен това се търсят такива мерки за въздействие, които от няколко възможности са най-благоприятни спрямо обекта на въздействие и с които се постига баланс при не-

обходимото въздействие от страна на държавата. Трябва да се търсят такива мерки, които създават най-малко тежести<sup>23</sup>.

Не трябва да се търси противоречие между ал. 3 и ал. 4 на чл. 6. В ал. 3 се казва, че се прилагат тези мерки, които са най-благоприятни за гражданите и организациите, а в ал. 4 – че органът трябва да избере такава възможност, която е най-благоприятна и най-икономична за държавата и за обществото. Самият законодател е предвидил, че това става при съобразяване с ал. 1, ал. 2 и ал. 3 на чл. 6.

Това е важно за методите, защото обстановката определя този или тези от тях, които трябва и могат да се прилагат при конкретната ситуация.

Другият принцип е уреден като един – последователност и предвидимост – чл. 13 от АПК. Това всъщност са два принципа, защото понякога може да има предвидимост в съществуваща непоследователност, или обратното. По същество трябва да се мисли за установяване на непротиворечива уредба, за установяване на еднотипни решения при сходни случаи. Законодателят урежда задължението за публично огласяване на критерии, вътрешни правила. При упражняване на оперативната самостоятелност трябва да е известна установената практика по прилагане на закона. Освен това трябва да се вземат предвид и целите, които са предвидени в него. В теорията това се счита донякъде за недостатък, защото в чл. 13 не присъства задължението на административните органи, които издават или прилагат нормативни актове, да го тълкуват при поискване от заинтересувания правен субект<sup>24</sup>.

Известно е, че независимо от характера, смисъла или задължителността на тълкуването то е необходимо при прилагането. А прилагането е вече реализация на методите. Считаю, че трябва да има и още едно допълнение освен това за тълкуването. Необходимо е при усъвършенстване на чл. 13 да се мисли и за включване на задължението за спазване, огласяване и оповестяване на процедурните

<sup>21</sup> Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 122.

<sup>22</sup> Вж. по-подробно в: Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 130 и сл.

<sup>23</sup> Тодоров, Ив. Съотношение на европейското административно право с българското административно право след влизането в сила на Лисабонския договор. София: Сиела, 2010, с. 90–91 (по Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 131).

<sup>24</sup> Вж. по-подробно Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 148, 149.



правила. Процесуалните норми са критерий и гарант при спазване и прилагане на материалните. Следователно те са гарант за предвидима и законосъобразно действаща администрация, която избира методите на действие при конкретната обстановка.

3. След описанието и опита за определяне на метода на държавното управление ще се спрем и на видовете. Тук също трябва да се търси същността на методите като властническо въздействие. Това е част от общия философски въпрос за методите и тяхната специфика по отношение на държавното управление и административното право.

Всеки метод независимо от това в каква класификация се намира като основна характеристика притежава въздействието, при това от властническа гледна точка и от положението на неравнопоставеност. Това въздействие има различни измерения, изразява се в конкретни юридически актове в областта на административното право и възникващите на тяхна основа правоотношения. Може да се използва и по-общото понятие за мерки на въздействие. Те отразяват влиянието и целения резултат, които се постигат чрез използваните методи на въздействие.

Чрез обособяване на видовете въз основа на различни класификации се извършва разграничение. То даже се определя като „градация на различните средства, способности и прийоми на управленски въздействия, с оглед на тяхната социална управленска значимост“<sup>25</sup>. При представянето и обсъждането на видовете методи трябва да се търсят общите черти и специфики на различните видове и тяхното съчетаване. Разнообразието на прилаганите методи зависи от различни фактори. Става дума не за просто теоретизиране по тази тема, а за предлагане на модели за вземане на решение в една или друга ситуация, за отговор на различни събития и за многовариантност. Неслучайно през тези месеци бяхме свидетели на чести промени в приетите управленски решения, повлияни от непознаване на болестта COVID-19, от разнопосочните сигнали, които даваха различни институции, неправителствени организации и браншови интереси. Подобна класификация вероятно би помогнала на тези, които вземат решения, и на тези, които

трябва да работят по изпълнението на тези решения, за начина на действие в една или друга ситуация и за смисъла на всяко управленско решение, а също и за достигане на желания резултат.

3.1. Ще представим класификацията на няколко категории методи. Преди всичко ще представим общите методи – убеждението и принуждението. Общи са, защото намират приложение във всички аспекти на държавното управление. И не само това – те намират своето приложение и конкретизация при непосредственото осъществяване на държавното управление. Те се наричат още методи за пряко въздействие. Просто при тях има разлика в начините за достигане на определен тип поведение. Като правило българската административноправна теория не се задълбочава повече. Тя стига дотук – убеждение и принуждение. Усложняването на обществените отношения предполага доразвиване и конкретизация. Съществува взаимно влияние – новите обществени отношения предполагат проява на различни методи. Вярно е и обратното – методите чрез своето въздействие могат да моделират и да водят до развитие на обществените отношения.

Убеждението има многостранна същност. Важната е поощрителната му насоченост. Това означава въздействие, при което се търсят поощрението и създаването на позитивни нагласи като оценка на извършени дейности, на осъществено и положително оценено поведение. От една страна, е юридическата характеристика. Това означава създаване на правила, които благоприятстват тези, които съвестно и в срок изпълняват своите задължения, които не са препятствали поемането на задължения, които са създали благоприятни условия за функциониране на държавното управление. По този начин държавата и изпълнителната власт поощряват позитивното поведение. От друга страна, е организационната характеристика – създаване на условия за обучение, за квалификация и поощряване на служебното развитие, където то е възможно. Тя също се подчинява на правила и на регулиране, но то е от друг порядък. Преди всичко има вътрешно значение.

<sup>25</sup> Димитров, Д. Цит.съч., с. 32.

Поощрението може да се разглежда и в неговата класическа форма – удостояване с държавни или служебни награди, или, разбира се, желаното материално или парично стимулиране. Важно е не само личното поощрение, но и представянето на положителния пример в различни ситуации и това се оповестява заедно с поощрителната оценка на държавния орган и на обществото.

Убеждението не трябва да се свързва само с поощрение, трябва се търсят и други особености. Убеждението е начин за формиране на такова поведение, което е насочено към определено поведение и начин на функциониране. Разчита се на формирането на субективно отношение без външно властническо регулаторно въздействие. Разчита се на това личността в определени условия сама да формира поведение, т.е. хората сами да формират психическо отношение като рефлекторна реакция. То е свързано с осъзната реакция и оттам е положително отношение към дейностите и политиката, а също и конкретните властнически разпореждания и нормативни правила на държавата.

Другият основен метод е принудата. Държавата представя своята негативна оценка за осъществено поведение. Това е поведение, което не отговаря на позитивните очаквания, на изискванията за нормално управление. То е свързано със система от ограничения, лишения и изразява негативната оценка на държавата. Трябва да се спазват и необходимите стандарти за опазване на човешките права и на правата на другите субекти на правото.

Този метод също има поне две характеристики – юридическа и организационна. Юридическата е свързана не само с налагане на ограничения и лишения, но и с гарантиране на правата на човека. Организационната страна е в създаване на условия за формиране на нетърпимост към такова поведение. Тази нетърпимост има различни характеристики. Една от тях е съществуването на генералната и специалната превенция при налагането на наказанията. Наказването не е единственият способ за прилагане на принуда. Има и други – това са принудителните административни мерки с техните различни видове. При други-

те мерки за въздействие има и предпазна същност – защита на важни обществени интереси.

3.2. Може да се говори и за специални методи. Това са административните и икономическите методи на управление. При тази класификация се поставя ударение на начина за постигане на един или друг резултат. Те, според мен, имат място във всеки управленски процес. Те не са самостоятелни, а намират своето проявление опосредствано, чрез други такива, най-често чрез някои от общите методи – убеждението и принудението.

Административните методи акцентират върху налагането на власт, върху конкретното администриране, върху неравнопоставеността. Резултатът се търси и се постига чрез налагането на воля, чрез упражняването на правомощия от позицията на неравнопоставеност. Тази неравнопоставеност има различни измерения. Когато става дума за правни субекти, вътре в апарата на управление тя се основава на установената в йерархичната структура субординация. Извън апарата на управление има просто подчинение спрямо държавните структури. И в двата случая се основава на установени в закона зависимости.

При икономическите методи има въздействие върху стопанската и финансовата характеристика. На преден план излизат опосредстваните въздействия – въздействието не чрез пряко властване, а върху икономически показатели. Вътре в системата на икономическите методи също може да има диференциация, която е според начина, който държавата трябва да избере или е избрала за намеса и въздействие върху съответните обществени отношения – помощи, облекчения, регулиране на цени, мита и др.

Не бива да се забравят ограниченията и рестрикциите, които съществуват по повод отношенията „държава – бизнес“, свързани с т.нар. държавни помощи на национално и на европейско ниво. Регулаторната дейност на държавата е предимно в аспекта на създаване на определена икономическа среда, в която се развиват различни стопански дейности. Особено ярък пример е енергетиката, където регулирането е доста подробно на национално и на европейско ниво<sup>26</sup>. Чрез тази регулация

<sup>26</sup> Милчева, К. Управление в областта на енергетиката. – В: Административно право, специална част, курс лекции. София: Сиби, 2015, с.237. Авторката правилно отбелязва: „Неслучайно материята е

се моделира един от най-важните сектори на икономиката, който има значение не само в областта на бизнеса, но и за сигурността и екологията.

Възможно е и съчетаване на двата метода. Това е добър пример и той трябва да се приветства, когато отговаря на особеностите на различните обществени отношения. Пример за съчетаване на двата специални метода има при регулациите, свързани с използването на териториите. В едни случаи преобладава административният метод, а в други – икономическият в различните техни разновидности<sup>27</sup>.

3.3. Възможно е да се обособят методи на пряко и непосредствено въздействие и на косвено въздействие. В първия случай става дума за конкретни властнически разпореждания, заповеди, указания. Става дума за конкретна властническа дейност, насочена към подчинени държавни органи и структури. Към тези методи има негативно отношение в обществото, но това е неоправдано. Често пъти това е единственият начин да се постигне необходимият и желан за обществото резултат. Във втория – ограничения, становища, указания, даже поощрения<sup>28</sup>. Косвеното въздействие е необходимо в дейността по подпомагането на граждани, изпаднали в специфично трудно положение – при специфични болести, при временни или постоянни проблеми със здравето – физическо или психическо, а също и при природни или технически бедствия.

3.4. Съвременното развитие и по-специално отношенията, подлежащи на регулация във връзка с COVID-19, постави на обособяване и разглеждане съществуването на методите

на индивидуално и нормативно регулиране. Редица отношения, които по своята същност изискваха нормативно регулиране и предполагаха установяване на правила за поведение бяха подложени на друг тип въздействие – с общи административни актове, които са определени като ненормативни – с еднократно правно действие (към неопределен, но определяем кръг правни субекти). Какво е „кратност“ в смисъла на повторяемост, на правило за поведение, дали и как „еднократността“ може да трае месеци, е въпрос, който вече е обсъждан<sup>29</sup>. Индивидуалното регулиране е по-лесно – строгите изисквания към формата и съдържанието на нормативните актове са заобиколени, не се очаква пълно уреждане на отношения – казуистика, уреждане на изключения по различни поводи, време на действие, влизане в сила, структура на нормативния акт и други затруднения за администрацията.

3.5. Може да се обособи още една категория методи според поставените цели и желания резултат. От една страна, е методът на планомерното, целенасочено поставяне на задачи и достигане на устойчив резултат с по-широк времеви хоризонт на мислене и на евентуални резултати. Другият е този на оперативното реагиране, или още може да се нарече метод на оперативное-изпълнителното въздействие<sup>30</sup>. Тук властническият, дискреционен начин на вземане на решения е основен. Често пъти това става в условията на оперативна самостоятелност, което също може да породи редица въпроси, най-често свързани със законността на приетите решения<sup>31</sup>. Би трябвало да се прилага рядко и при конкретни, кризисни ситуации. Често се случва, за

---

предмет на засилена уредба от нормите на общностното право и в множество хипотези е нормирано взаимодействието между националните и наднационалните органи“.

<sup>27</sup> **Янкулова, Св.** Административноправен режим на територията. – В: Административно право, специална част, курс лекции. София: Сиби, 2015, с.10 и сл. В тази своя статия авторката, разглеждайки различни режими, на които са подчинени различните територии, разкрива и различията в начина на регулиране от страна на държавата – някъде преобладава конкретното властническо разпореждане, а на други места – възможността за свободна стопанска дейност в определени рамки.

<sup>28</sup> **Райзберг, Б. А.** Государственное управление и администрирование в экономической и социальной сфере. Москва: Экономист, 2007, с. 29.

<sup>29</sup> **Вълчев, Д.** За вируса, правото и опасността за демокрацията да излезне по демократичен път. – De fakto, 21.04.2020.

<sup>30</sup> **Осинцев, Д. В.** Цит. съч., с. 205.

<sup>31</sup> **Зиновиева, Д.** Дискусионни въпроси в административното право и процес. София: Симолини, 2008, с.107 и сл.

съжаление да замества предходния – този на планомерното и целенасочено поставяне на задачи за достигане на смислен резултат.

Анализът на методите на държавно управление е свързан и с методическото ръководство, със способите и средствата, които се прилагат в него. Това може да е предмет на самостоятелно изследване.

С тази статия бяха представени някои особености на методите на управление. Това е важно в сегашните исторически условия. Надявам се в този сложен исторически момент това да е основа за ползотворна дискусия и за ефективни практически действия. Значението на представените тези е и в това да се създадат условия за вземане на верни решения, за правилно разпределяне на правомощия при промени в законодателството, за търсене на разумен баланс между различните методи в държавното управление.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Алексеев, С. С.** Общая теория права, Москва: Проспект, 2008. // **Alekseev, S. S.** Obshtaya teoriya prava, Moskva: Prospekt, 2008.

**Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2007. // **Bliznashki, G.** Printsipi na parlamentarnoto upravlenie. Sofia: UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2007.

**Ведель, Ж.** Административное право Франции, Москва: Прогресс, 1973. // **Vedel, Zh.** Administrativnoe pravo Frantsii, Moskva, Progress, 1973.

**Владикин, Л.** Общо учение за държавата. София: Национален програмен и проектен фонд, 1992. // **Vladikin, L.** Obshto uchenie za darzhavata. Sofia: Natsionalen programen i proekten fond, 1992.

**Вълчев, Д.** За вируса, правото и опасността за демокрацията да изчезне по демократичен път. – De fakto, 21.04.2020. // **Valchev, D.** Za virusa, pravoto i opasnostta za demokratiyata da izchezne po demokratichen pat. – De fakto, 21.04.2020.

**Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България, обща част. София: ЕАД „Образование и наука“, 1993. // **Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bgaria, obshta chast. Sofia: EAD „Obrazovanie i nauka“, 1993.

**Димитров, Д.** Административни и икономически методи за управление на народното стопанство. София: Наука и изкуство, 1979. // **Dimitrov, D.** Administrativni i ikonomicheski metodi za

upravlenie na narodnoto stopanstvo. Sofia: Nauka i izkustvo, 1979.

**Зиновиева, Д.** Дискуссионни въпроси в административното право и процес. София: Симолини, 2008. // **Zinovieva, D.** Diskusionni vaprosi v administrativnoto pravo i protses. Sofia: Simolini, 2008.

**Козлов, Ю. М., Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин.** Методы и формы государственного управления. Москва: Юридическая литература, 1977. // **Kozlov, Yu. M., B. M. Lazarev, A. E. Lunev, M. I. Piskotin.** Metodi i formi gosudarstvennogo upravleniya. Moskva: Yuridicheskaya literatura, 1977.

**Лазаров, К.** Основни принципи на административния процес. – Административно правосъдие, 2007, № 1. // **Lazarov, K.** Osnovni printsipi na administrativnia protses. – Administrativno pravosadie, 2007, № 1.

**Ламбева, М.** Принципът на правовата държава през призмата на Закона за обществените поръчки. – В: сб. „Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право“. Велико Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“, 2017. // **Lambeva, M.** Printsipat na pravovata darzhava prez prizmata na Zakona za obshtestvenite porachki. – V: sb. „Prilozhenie na konstitutsionnite printsipi v publichnoto i chastnoto pravo“. Veliko Tarnovo: UI „Sv. sv. Kiril i Metodiy“, 2017.

**Милчева, К.** Управление в областта на енергетиката. – В: Административно право, специална част. Курс лекции. София: Сиби, 2015. // **Milcheva, K.** Upravlenie v oblastta na energetikata. – V: Administrativno pravo, spetsialna chast. Kurs lektsii. Sofia: Sibi, 2015.

**Осинцев, Д. В.** Система административного право, методология, наука, регламентация. Москва: Инфра-М, 2018. // **Osintsev, D. V.** Sistema administrativnogo pravo, metodologiya, nauka, reglamentatsia. Moskva: Infra-M, 2018.

**Панайотова, Ем.** Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018. // **Panayotova, Em.** Osnovni printsipi na izpalnitelnata deynost po APK. Sofia: Sibi, 2018.

**Пехливанов, К.** Независимите административни органи при парламентарното управление. София: Сиела, 2016. // **Pehlivanov, K.** Nezavisimite administrativni organi pri parlamentarnoto upravlenie. Sofia: Siela, 2016.

**Райзберг, Б. А.** Государственное управление и администрирования в экономической и социальной сфере. Москва: Экономист, 2007. // **Rayzberg, B. A.** Gosudarstvennoe upravlenie i administrirovania v ekonomicheskoy i sotsialnoy sfere. Moskva: Ekonomist, 2007.

**Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен: Издателство на

МУ, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven: Izdatelstvo na MU, 2013.

**Сивков, Цв.** Централизация и децентрализация в държавното управление (опит за теория на държавното управление). София: Дружество за европейско право, 2015. // **Sivkov, Tsv.** Tsentralizatsia i detsentralizatsia v darzhavnoto upravlenie (opit za teoria na darzhavnoto upravlenie). Sofia: Druzhestvo za evropeysko pravo, 2015.

**Славова, М.** Принципи на административното право. София: Сиби, 2002. // **Slavova, M.** Printsipi na administrativното parvo. Sofia: Sibi, 2002.

**Стоилов, Я.** Форми на правните принципи. – Съвременно право, 2007, № 2. // **Stoilov, Ya.** Formi na pravните printsipi. – Savremenno pravo, 2007, № 2.

**Тодоров, Ив.** Съотношение на европейското административно право с българското административно право след влизането в сила на Лисабонския договор. София: Сиела, 2010. // **Todorov, Iv.** Saotnoshenie na evropeyskoto administrativno pravo s balgarskoto administrativno pravo sled vlizaneto v sila na Lisabonskia dogovor. Sofia: Siela, 2010.

**Чакърова-Димитрова, Из.** Електронното управление като средство на държавното управление. – De jure, 2016, № 2. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Elektronnoto upravlenie kato sredstvo na darzhavnoto upravlenie. – De jure, 2016, № 2.

**Чернева, Г.** Публично-частните партньорства – административноправни аспекти. София: Дружество за европейско право, 2015. // **Cherneva, G.** Publichno-chastnite partnyorstva – administrativnopravni aspekti. Sofia: Druzhestvo za evropeysko pravo, 2015.

**Хрусанов, Д.** Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс. – Административно правосъдие, 2008, № 2. // **Hrusanov, D.** Osnovni li sa „osnovnite“ printsipi na Administrativnoprotsesualnia kodeks. – Administrativno pravosadie, 2008, № 2.

**Янкулова, Св.** Административноправен режим на територията. – В: Административно право, специална част. Курс лекции. София: Сиби, 2015. // **Yankulova, Sv.** Administrativnopraven rezhim na teritoriyata. – V: Administrativno pravo, spetsialna chast. Kurs lektsii. Sofia: Sibi, 2015.