

**ВЪПРОС № 2:  
ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРИНЦИПИ  
НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ**

LAWN 302 Административно право и административен процес



# ПЛАН

- 1. Конституционноправна природа на изпълнителната власт.
- 2. Изпълнителната дейност в конституционноправна перспектива.
- 3. Същност на изпълнителната дейност.

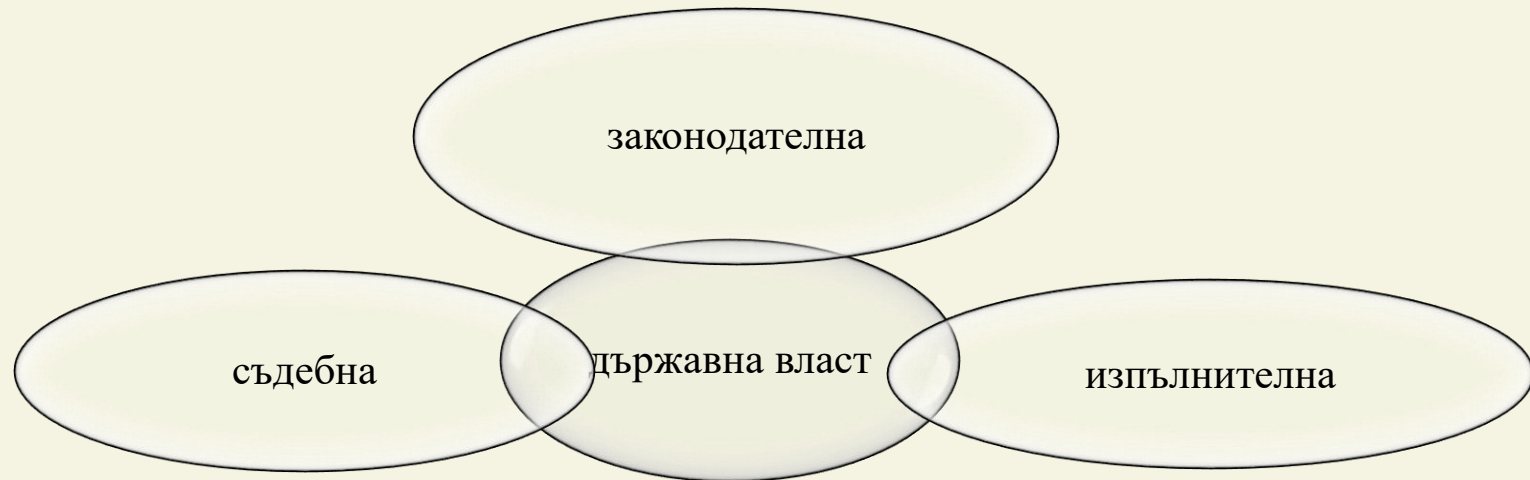


# АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Конституция на Република България от 1991 г.
- Административнопроцесуален кодекс
- Закон за административните нарушения и наказания



# КОНСТИТУЦИОННОПРАВНА ПРИРОДА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ



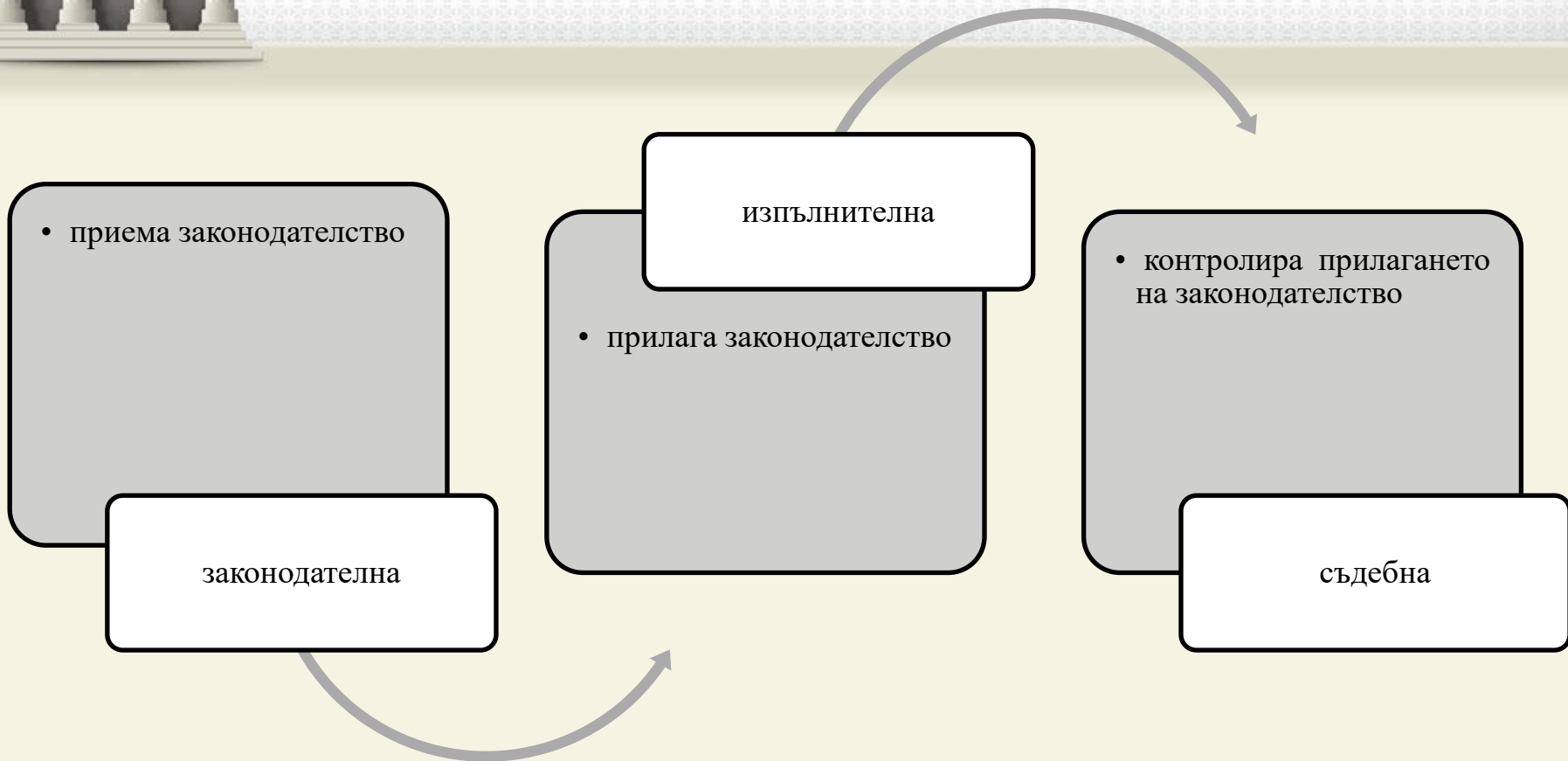


# ПОНЯТИЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ И НЕЙНАТА ДЕЙНОСТ

- Принцип за разделение на властите
- Характеристики на изпълнителната власт
- Особености на публичноправната изпълнителна дейност



# ИЗПЪЛНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ





# ЗАКОНОДАТЕЛНА ВЛАСТ – ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ





# РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ

## РКС № 10/28.09.2021

- С оглед необходимостта да гарантира баланса на правомощията на висшите държавни органи и да не допусне някой от тях да получи възможност да доминира, Основният ни закон не случайно възприема определен подход на регламентация. Правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация няма друга цел освен да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват, а оттук и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия, което прави Конституцията, се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.).
- Все в духа на принципа на разделение на властите Конституцията определя и компетентността на Народното събрание, което също идва да покаже, че не му позволява да се намесва във всеки аспект на управлението. *Ако под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на висши държавни органи, парламентът чрез превратно тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и правомощия, им придаде по-широк смисъл, отколкото те имат, това ще предизвика съществено смущение в конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата.*





# РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ

РКС № 10/28.09.2021

- [...] Трите власти се намират в равнопоставено положение пред нормите на Конституцията и законите. Схемата на разделението на властите е такава, че не се дава примат с помощта на правото на нито една от трите функции. Правото не предоставя привилегирован режим на нито една власт за сметка на друга. Основният закон по юридически път отразява ценността на трите власти. Той третира равностойно от гледна точка на своите правила за правомерност и законодателството, и изпълнението, и правосъдието, като ги поставя в еднакво задължително подчинено положение пред своите разпоредби. Трите власти са равни пред задължението си да изпълняват точно Конституцията и законите и да съдействат за юридически издържаното държавно организиране на обществото. В този смисъл примат и надмощие в конституционно отношение не може да има нито една от тях.
- Възприетият модел на разделението на властите не дава примат с инструментариума на правото на която и да било от трите основни функции на държавата. Основният закон обективира в правния ред ценността на трите проявления на държавната власт. Той ги третира равностойно като поставя в еднакво подчинено положение пред своите разпоредби както законодателната, така и изпълнителната и съдебната власт - те са равно задължени да изпълняват точно Конституцията и законите и да осигурят върховенство на правото в организацията и функционирането на държавата и обществото. В този смисъл надмощие на конституционно основание не може да има нито една от тях.



# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

## РКС № 10/28.09.2021

- [...] Според класическата формула за разделението на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо, че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението.
- Обстоятелството, че съвременното правителство в парламентарната държава е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за парламента като национален представителен орган; в тази сфера има място и за политическия връх на администрацията, който е правителството. Схемата на разделените власти предпоставя един съдържателен комплекс от функции и компетенции – изпълнителната власт е самостоятелна област на задачи и функции, които правителството осъществява на собствено основание и за които носи политическа отговорност. В този смисъл правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетенция от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите.



# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ РКС № 10/28.09.2021

- В схемата на разделението на властите правителството като титуляр на изпълнителната власт има точно определено място, продиктувано от главното предназначение да **спазва и изпълнява актовете на законодателната власт и да извършва управленска дейност на свое собствено основание**. В дейността на изпълнението се открояват два акцента: от една страна - строго спазване на конституционните и законовите разпоредби и, от друга — извършване на съответни действия на базата на самостоятелна, правносъобразна преценка. Тези две области, в които се простира изпълнителната власт са двата аспекта от същността на управлението. Спазвайки законите, изпълнителната власт има своя запазена територия за самостоятелна функция, основана на необходимостта от пълноценно регулиране на обществените процеси.



# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

## РКС № 10/28.09.2021

- Изпълнителната власт е **самостоятелна област на държавното управление** и в ценностен аспект нейната функция е толкова ценна, колкото и на останалите власти. Тя е независима да взема решения, основани на закона и на нейната собствена воля. При незаконосъобразни актове от страна на изпълнителната власт съществуват процедури по тяхната отмяна, но това не може да става по начин, който да подчертава върховното положение и политическото предимство на парламента в структурите на властното разделение. Следователно от особена важност за гаранцията за правото е да се намери този необходим конституционен механизъм, който да позволи на законодателната власт да контролира изпълнителната, без това да води до ограничаване на правомощия и до блокиране на възможностите за самостоятелни решения.
- Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерски съвет.



# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА ПРАВИТЕЛСТВО „В ОСТАВКА“ РКС № 10/28.09.2021

- В случаите, в които Министерски съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, той разполага със същия обем правомощия, както редовното правителство. В отлика от служебното правителство, което е особен кабинет, който се съставя само като крайно средство в ситуация на криза, „правителството в оставка“ е постоянен елемент на държавното управление, който илюстрира непрекъсваемостта в изпълнителната власт. Когато е изтекъл мандатът на Народното събрание, пълномощията му са прекратени и се произвеждат избори за нов парламент – през целия този период избраното от него правителство продължава да действа, при това с пълен обем и съдържание на правомощията. Едва свикването на новото Народно събрание предизвиква необходимостта действащото правителство да подаде оставка пред него (чл. 111, ал. 2 от Конституцията). От този момент нататък правителството е „в оставка“ и ще бъде в това състояние до съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание.



# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА ПРАВИТЕЛСТВО „В ОСТАВКА“ РКС № 10/28.09.2021

- „Правителство в оставка“ има и при прекратяване на пълномощията на правителството на някое от предвидените в Конституцията основания: при успешен вот на недоверие или неуспешен вот на доверие; при гласуване оставка на министър-председателя или на цялото правителство; при смърт на министър-председателя.
- Следователно фигурата на „правителство в оставка“ принадлежи към нормалното битие на парламентаризма. То е един постоянен елемент от конституционната държава, който присъства поради принципа за непрекъсваемост в държавното управление. В този смисъл парламентарно решение, с което се парализира част от дейността на правителство в оставка, представлява пряко отрицание на изискването за непрекъсваемост, като основно начало, върху което е изградено функционирането на изпълнителната власт и според което в нито един момент управлението на държавата не може и не бива да се блокира.



# НЕДОПУСТИМО ВРЕМЕННО СПИРАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

РКС № 10/28.09.2021

- Установеният от Основния закон предел на взаимодействие на властите изключва начин на взаимоотношения между тях, при който с решение на парламента се спира макар и временно изпълнението на компетенции, отредени по Конституцията за други държавни органи. [...]
- Съдът приема, че е недопустимо с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл.111, ал. 3 от Конституцията, на други държавни органи, установени от Основния ни закон и на съдебната власт.



# ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ – СЪДЕБНА ВЛАСТ

## ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ

Заседанията на пленума на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието.

Министърът на правосъдието не участва в гласуването на Висшия съдебен съвет.

Министърът на правосъдието:  
предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася във ВСС  
може да прави кадрови предложения относно съдии, прокурори и следователи и участва в организацията на квалификацията им.

## СЪДЕБНА ВЛАСТ

Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи

Върховния административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на МС и министрите

Прокуратурата следи за спазване на законността, като:  
предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;  
в предвидените от закона случаи участва в административни дела.





## ПОНЯТИЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ

- **Изпълнителната дейност** е държавна, юридическа с публичноправен характер, подзаконова, властническа, регулаторна, контролна, организационна, творческа и динамична дейност, упражнявана от орган на държавно управление или приравнен нему друг орган, оправомощен да действа като такъв въз основа и в изпълнение на закона, чието едностранно волеизявление, произтичащо от отношения на власт и подчинение, непосредствено засяга права, свободи или законни интереси на гражданите или техните организации, правните последици от която дейност при необходимост могат да бъдат приведени в изпълнение с помощта на административна принуда.



## ИЗВЪН ОБХВАТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ

- Конкурси за назначаване на различни длъжности на трудов договор.
- Дейност по провеждане на изпити – „показател на квалификацията и знанията на кандидата“.
- Назначаване и освобождаване на държавни служители.
- Действия по сключване/прекратяване на концесионен договор.
- Определяне на цената на имот – частна държавна собственост с цел неговата продажба.
- Актуване и деактуване на имот – държавна (общинска) собственост.
- Получаването на официални книжа.
- Дейност на синдик.
- Дейност на ликвидатор на търговско дружество.
- Дейност на архитектурно-градоустройствена комисия.
- Приемане и обработване на оферти.
- Решение на Висшия съдебен съвет за определяне на възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите.



# ПРИНЦИПИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ

- Принцип на законност.
- Принцип на самостоятелност и безпристрастност.
- Принцип на бързина и процесуална икономия.
- Принцип на съразмерност/пропорционалност.
- Принцип на последователност и предвидимост.
- Принцип на достъпност, публичност и прозрачност.
- Принцип на служебното начало.
- Принцип на комплексното административно обслужване.
- Принцип на правото на защита.
- Принцип на равенство.
- Принцип на истинност.
- Принцип на език.