

Към въпроса за несъвместимостта в държавното управление

Зорница Йорданова

On the matter of the incompatibility in the state government: this report treats the incompatible offices and activities according to the Constitution of the Republic of Bulgaria of 1991. They can be divided in two main groups: incompatibility of law qualities and incompatibility of law positions. The author explains the difference between these two categories and their characteristics.

Key words: *incompatibility, Constitution, law positions, law qualities, juridical discourse.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Държавните органи са основни структурни елементи на държавата, чрез които се осъществява нейното управление. Управленските функции на съвременната държава са многобройни и разнопосочни. Те са разпределени между различните органи съобразно принципа на разделение на властите, както и съгласно правилата за добро и ефективно управление. Органите са иманентен елемент на всяка организация, чрез които тя се управлява и представлява. В литературата органите на управление се дефинират като изкуствени вътрешноорганизационни субекти на една организация, които осъществяват нейните външни /свързани с дейността ѝ спрямо външни за нея субекти/ и вътрешни /свързани с развитието на самата организация/ функции [вж. 9, с. 169]. В науката съществуват две основни гледни точки относно правната същност на органите на обществените организации – че те са представители на организацията като правен субект и че те са вътрешен елемент на организацията и не я представляват, а са части, чрез които тя осъществява различни управленски дейности и специфични функции.

Както се посочва в литературата, управлението е нормативно уредена дейност по формиране, изразяване и осъществяване волята на едно юридическо лице /в случая – на държавата/. Управлението се отнася до вътрешните отношения на организацията /същинско управление/ и до външните ѝ отношения /представителство/ [9, с. 167]. Терминът „управление” в широк смисъл, отнесен към държавата, „покрива всички политически институции на изпълнителната, законодателната и съдебната власт, и свързаните с тях дейности, решения и резултати” [4, с. 22]. При управлението се пораждат правни връзки между организацията като цяло и физическите лица, включени в органите ѝ за управление, но не и между организацията и органите ѝ, тъй като те са нейни съставни части. Едно юридическо лице съществува чрез своите органи, и в този смисъл няма разлика между организацията и органите ѝ. Когато те са признати за самостоятелни правни субекти, това е с оглед признаването им за носители на права и задължения. Те нямат отделни интереси, различни от тези на организацията, но реализират специфични нейни функции, при осъществяването на които встъпват в определени отношения помежду си [9, с. 168-169].

ИЗЛОЖЕНИЕ

По отношение на държавните органи, може да се приеме, че те са вътрешни структури, институции на организацията държава, притежаващи две измерения: функции и субстрат /субстанция/. От гледна точка на своите функции и основите на правното си положение, висшите държавни органи са определени в Конституцията на всяка една съвременна държава и се създават *ex constitutione*, а останалите органи – *ex lege*. Това твърдение обаче може да бъде отнесено към държавния орган като самостоятелен публичноправен субект - организационен субект, на когото Конституцията или законът придава определено качество, съгласно принципа на разделение на властите и другите принципи на съвременното конституционно управление. Държавният орган от функционална гледна точка притежава

юридически определена позиция, свързана с неговата компетентност /правомоция/. Така, Народното събрание осъществява законодателната дейност и упражнява парламентарен контрол спрямо правителството /чл. 62 от Конституцията на Република България/, Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите /чл. 105 от Конституцията/, органите на съдебната власт разрешават правни спорове с оглед защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата /чл. 117 от Конституцията/, и т. н. Конституцията регламентира държавните органи в техния функционален аспект и значително по-пестеливо – в аспект на техния персонален състав. Този подход на конституционния законодател е логичен – Конституцията няма за задача да персонализира управляващите, а само да посочи основните признаци, на които те следва да отговарят. В допълнение, докато съставът на висшите държавни органи търпи периодични изменения, функциите им са относително постоянна величина и могат да бъдат променени само по пътя на ревизия на Основния закон. Както се посочва в литературата, органите на държавата се учредяват от нея самата по нормативен път, като така се определя техният правен статус. На тази основа се формира и персоналният им състав. Разделението на труда по управлението на „общите дела“ на обществото предопределя както функциите и правомощията на отделните държавни органи, така и тяхната структура, персонал и необходими ресурси. В този смисъл управляващите идват във властта временно и се сменят периодически, но институцията се запазва, а длъжността не остава вакантна [вж. 2, с. 57-58].

Конституциите на съвременните държави все пак не са безразлични към качествата на лицата, които осъществяват публични функции, към длъжностните лица в състава на държавните органи. Естествено, Основният закон не може да определи поименния състав на институциите, нито да зададе прекомерно ограничителни изисквания към него. Ролята на Конституцията е да предвиди обосновани условия, на които следва да отговарят лицата, кандидатстващи за или заемащи публична длъжност. Смисълът на въвеждането на такива изисквания е да се гарантира, че управлението ще бъде осъществявано в обществен интерес. Това обстоятелство налага подборът на участващите в управлението лица да почива на предпоставки като гражданство, дееспособност, професионализъм и квалификация, опит и безпристрастност. Суверенът /при изборите/ или назначаващият орган /при назначаемите длъжностни лица/ следва да осигури изпълнението на тези изисквания, за да се осъществява управлението в интерес на народа и общото благо и да се изпълняват основните цели на държавата.

Може да се приеме, че от гледна точка на персоналния си субстрат /участващите лица/, държавният орган е не представител на държавата, а по-скоро правно регламентирана **позиция** на физическото лице, което като представител на суверена следва да действа от негово име и в негов интерес.

Лицата, включени в състава на държавните органи, са физически лица, които стават с избора или назначението си **длъжностни лица** и осъществяват позицията на държавния орган, разглеждана като съвкупност от права, задължения, заповеди и забрани. Понятието „длъжностно лице“ се употребява с различно съдържание в отделните правни отрасли /административно право, наказателно право и др. /, но във всички случаи то е свързано със заемана от лицето публична длъжност. Терминът „длъжностно лице“ се използва в настоящото изследване за означаване на правнореглиментирана позиция на индивид, заемащ публична длъжност, и комуто са предоставени властнически правомощия с оглед притежаваните от него качества и съобразно принципите на разделение на властите и на доброто управление.

Ако се бори с понятията на учението за юридическия дискурс [вж. 3], може да се приеме, че длъжността представлява правна позиция на лицето, свързана с

определени права и задължения /за които в публичното право се употребява понятието „правомощия“/, заповеди и забрани при осъществяването на държавновластническите функции. Длъжността е свързана с публичната сфера на индивида, включен в състава на държавен орган, а не с личното му качество. В „частния“ си живот, личността е обвързана от правното положение на гражданин с регламентираните в Конституцията и законодателството права, задължения, заповеди и забрани.

Съвременната държава не цели създаването на прекомерни ограничения в правния статус на лицата, заемащи позицията на държавни органи или включени в състава им лица, както и не лимитира до краен предел проявите на индивидите в частната им сфера. Модерните конституции предвиждат само някои конкретни императиви към длъжностните лица с оглед осигуряването на доброто и ефективно управление. Тези ограничения се обхващат от правната уредба на несъвместимостта на длъжностите и дейностите.

Понятието за не/съвместимост е ключово при принципното решаване на въпросите, свързани със създаването и особено с конституционносъобразното функциониране на държавните органи. То обхваща длъжности и дейности, които едно лице може, респективно не може да заема или упражнява, докато осъществява функциите на държавен орган. Не/съвместимостта следва да се разграничава от допустимостта като тясно свързан с нея правен институт, касаещ правнореглиментирани условия /изисквания/, на които следва да отговаря кандидатът за публична длъжност, за да е допустимо неговото издигане, избор или назначаване. Първата разлика между двата института касае момента, към който следва да са налице правноустановените предпоставки за длъжността. Допустимостта се преценява към момента на регистрация или кандидатстване за длъжността, тя „изпреварва“ самия избор или назначение и следва да е налице и през целия мандат или период на осъществяване на правомощията. Юридическите факти, въведени като изисквания за избираемост или за назначаване, са предпоставки, елемент от фактическия състав по рекрутиране персоналният състав на съответния орган. Несъвместимостта, от своя страна, се преценява в процеса на осъществяване на вече придобита длъжност, и обхваща функции или дейности, които е недопустимо да бъдат осъществявани едновременно със заетата. Предвид сходствата, често двата института се смесват, още повече правните последици при неспазване на изискванията са близки или дори идентични /най-често – прекратяване на пълномощията, респективно – освобождаване от длъжността/. В някои държави изисквания, свързани с несъвместимост, се отправят още при кандидатиране за публична длъжност, което също затруднява преценката за правната същност на ограниченията. Когато се поставя въпросът за съвместяване между два мандата /или две публични функции по-общо/, законодателят има две алтернативи: или да предвиди забрана за лицата, заемащи определени длъжности, да се кандидатира за посочен пост /тоест да предвиди основание за недопустимост/, или да установи несъвместимост между двете длъжности, като задължи вече избрания или назначен кандидат да избере между двете [вж. 1, р. 470]. Всяка държава предвижда една от двете алтернативи. В този аспект, двата института се намират в тясна връзка и има случаи в едни държави определени факти да бъдат предвидени като основания за недопустимост, а в други страни същите факти да бъдат посочени като основания за несъвместимост.

Основната разлика между не/съвместимостта и не/избираемостта се състои в това, че първата се отнася само за вече придобит мандат или заета длъжност и включва качества и позиции, които е недопустимо с оглед защитата на обществения интерес да бъдат притежавани паралелно с поста в държавния апарат. Боравейки с понятията на Общата теория на правото, същата може да бъде окачествена като ограничаване дееспособността на лицето за времето на заемане на обществена

длъжност. Същата обаче е транспонирана в областта на публичното право и се проявява като временна невъзможност за осъществяване на определени дейности или функции едновременно с поста в структурите на държавата. Несъвместимост може да бъде налице между позицията на лицето като член от състава на държавен орган и качествата и позициите му в личната му сфера, или в по-широк смисъл – извън заеманата длъжност. Същата може да бъде разглеждана в два основни аспекта - от една страна може да се прояви като забрана или ограничение за заемане на правни позиции или придобиване на правни качества в **частния /включително стопанския и обществения/ живот** на лицето, а от друга - да касае забрана за паралелно осъществяване на различни по функции и място **позиции /длъжности/** в държавния апарат.

Според нас, несъвместимите качества и несъвместимите позиции следва да бъдат разграничавани. Качествата на лицето касаят например неговото гражданство, съдебно минало, дееспособност, и те са по-често обвързани с института на допустимост, доколкото касаят изначалните условия във връзка със самия процес по заемане на публична длъжност. Както посочва Л. Дачев, правното качество е определен от правото признак или съвкупност от признаци, които трябва да притежава един правен субект, за да заеме определена правна позиция. То е **предпоставка** за включване в правна връзка, за заемане на позицията и действия от нея [3, с. 202]. Особеност при допустимостта е, че наличието на правно качество /т. е. изпълнението на правно регламентираните условия и спазването на установените изисквания/ не води автоматично до заемане на позицията на държавния орган, не поражда автоматично желаниа дискурс.

Позициите, от друга страна, са според нас по-тясно обвързани с несъвместимостта, доколкото Конституцията и законодателството налагат ограничения при съвместяването на длъжности в държавния апарат, на публична и частна длъжност и т. н. Правната позиция, изтъква Л. Дачев, е снетата в дискурса /вече породена конкретна правна връзка/ воля на правния субект с определеното качество, съотнесена към конкретен вид благо [вж. 3, с. 203]. В някои случаи обаче не само позиции, а и качества на лицата са въздигнати в основания за несъвместимост. Типичен пример е търговското качество, както и партийната принадлежност. Това обстоятелство прави важно, не само от теоретична гледна точка, да се обосноват понятията правно качество и правна позиция като възможен класификационен критерий при определяне на отделните изисквания за несъвместимост.

В литературата се посочва, че изискванията за несъвместимост, установени в конституционното право, имат следните основни цели:

- Да осигурят разделението на властите – както хоризонтално /между представителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт/, така и вертикално /между местни, национални и наднационални органи/. Тук според нас е налице несъвместимост на позиции в различни органи и организации, поради което националното и международно право предвиждат забрани за едновременно заемане на длъжностите.

- Да предотвратят конфликт на интереси, с което да гарантират разделението между сферата на държавата и тази на гражданското общество [вж. 10, с. 435], иначе казано - между публичната и частната сфера. В този си аспект, несъвместимостта се проявява по-често като забрана за придобиване или притежаване на определени правни качества - например членство в политическа партия, синдикат, търговско качество и т. н. , тъй като наличието им би довело до противоречие с обществените интереси.

От гледна точка на заеманите длъжности /правни позиции/, Конституцията на Република България от 1991г. поставя следните ограничения спрямо състава на висшите държавни органи у нас:

1. **Забрана за осъществяване на друга публична длъжност** – забраната се прилага в различни аспекти и има различна тежест съобразно заеманата конституционнопредвидена публична длъжност, за която са предвидени основания за несъвместимост. Това ограничение е в пряка връзка с прилагането на принципа за разделение на властите /несъвместимост между парламентарен и министерски пост, между длъжността в съдебната и другите власти, абсолютната несъвместимост, установена за президентския мандат, както и за този на конституционните съдии, длъжността на омбудсмана и т. н. / От една страна, тази забрана гарантира въведеното още от Монтезкьо правило властта да възпира властта, а от друга - осигурява отдаването на лицата само на заеманата длъжност, ангажирането им само с функциите, за реализирането, на които са избрани или назначени. Както изтъква Ст. Стойчев, забраната за едновременно изпълнение на различни публични длъжности, предвидена в Конституцията, има за основно предназначение да осигури независимостта между отделните държавни органи, както и да гарантира, че лицата, осъществяващи обществени функции, ще съсредоточат цялото си внимание за изпълнение на служебните си задължения. Освен това, това ограничение се обуславя и от принципа за разделение на властите [вж. 5, с. 179]. Този вид несъвместимост е възникнал най-рано в исторически план. Тук сме изправени пред типична несъвместимост на позиции, доколкото всеки държавен орган има определени правомощия, определена компетентност, и наличието у едно физическо лице на позиции в два властнически дискурса би нарушило принципите за независимост и разделение на властите, а в нередки случаи би довело и до фактическа невъзможност за упражняване на функциите. Следва да посочим, че степента на тази забрана зависи пряко от възприетия модел на държавно управление, като у нас има и редица отклонения от традиционния парламентарен модел /така например, принципите на класическия парламентаризъм допускат съвместяване на парламентарен мандат и министерски пост, а у нас е налице относителна несъвместимост – чл. 68, ал. 2 от Конституцията/. Народните представители и министрите у нас не могат да заемат друга държавна служба; същото според Конституцията важи и за Президента и вицепрезидента, както и за конституционните съдии /вж. чл. чл. 68, 95, 113 и 147 от Конституцията/. При това, Основният закон има предвид „държавна служба” в широкия смисъл на понятието – всякаква функция на държавата извън определената за съответния държавен орган [вж. 7]. За останалите публични длъжности забраната за съвместяване на публични функции е законово уредена.

2. **Забрана за заемане на длъжност в държавни и общински предприятия или дружества с държавно или общинско участие, както и на определени длъжности в други юридически лица на частното право.** Тук се имат предвид особени позиции на лицата, по силата, на които те встъпват в определени правни връзки с /други/ органи на власт, най-вече такива на изпълнителната власт и които биха ги поставили в зависимост от административни актове; или случаи, когато същите индивиди биха могли да окажат неправомерно въздействие върху звена на държавния апарат. Това ограничение не е изрично уредено на конституционно ниво, но е имплицитно включено в забраната за извършване на дейност, несъвместима с правното положение на депутата и министъра, от невъзможността за изпълнение на държавна или обществена дейност, установена спрямо президента и вицепрезидента, както и от несъвместимостта на положението на конституционните съдии със заемането на държавна или обществена длъжност. Видно от редакциите на текстовете, ограничението важи с различна строгост за различните длъжности - докато за народните представители то касае само дейности, чието извършване е определено в закон като несъвместимо с парламентарния мандат, то за конституционните съдии,

Президента и вицепрезидента е налице абсолютна забрана за всякаква друга дейност извън позицията им.

3. **Забрана за заемане на ръководна длъжност в политически партии** – същата е установена в Конституцията за президента и вицепрезидента. В случая от значение е не самото членство в политическа партия, което по-скоро можем да отнесем към несъвместимите качества, а до участието в ръководството ѝ, което според нас е особена длъжност, т. е. позиция, несъвместима с представителната и обединяваща роля на държавния глава. Следователно, политическата дейност на президента е само ограничена – той може да бъде член на партия, но не и да участва в ръководните ѝ органи, при това както на централно, така и на местно ниво. Поставя се въпросът дали така не се нарушава изискването държавният глава да олицетворява единството на нацията. Конституционният съд се е произнесъл, че президентът не е деполитизиран държавен орган, той може да издава актове и прави изявления с политическо значение [вж. 8]. Както посочва П. Пенев обаче, изискването на чл. 92, ал. 1 от Конституцията съществено ограничава възможностите за осъществяване правото на партийно членство. Най-добре би било избраният президент сам да напусне политическата партия, в която е членувал, или със свое изявление да замрази членството си в нея, за да може в пълен обем да изпълнява задълженията си като олицетворяващ единството на нацията [вж. 6, с. 10].

Освен несъвместими позиции, Конституцията предвижда и **несъвместими качества** спрямо персоналия състав на висшите държавни органи у нас:

1. **Търговско качество** /и стопанска дейност/ – за множество от конституционноустановените длъжности важи забрана за извършване на стопанска дейност, и то най-вече в аспекта ѝ на търговска дейност, свързана с придобиването, респективно наличието, на търговско качество. Конституционноправните императиви визират качества и дейности, които биха отклонили управляващите от техните служебни задължения и биха довели до конфликт на интереси. По правило, забраната за стопанска дейност не е абсолютна - за народните представители е предвидено ограничение само за извършване на дейности, несъвместими с техните функции. На Президента и вицепрезидента обаче е забранена всякаква обществена и стопанска дейност, а на конституционните съдии - упражняването на свободна, търговска или друга платена професионална дейност /т. е. дори несвързани със стопанска цел частноправни дейности/. Следователно, степента на ограниченията е отново в пряка зависимост от функциите и правомощията на съответния орган, а в допълнение - Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, както и други нормативни актове, допълват правната регламентация на качествата, несъвместими с правната позиция на членовете на висшите държавни органи у нас.

2. **Партийна принадлежност /членство/** - считаме, че същата представлява особено качество на лицето, обвързано с определена партийна програма, визия и цели, както и с участието в определени политически дейности. Естествено, тази забрана не важи за всички конституционноустановени длъжности, а само за тези, които по функции и предназначение следва да бъдат деполитизирани. Такива у нас са конституционните съдии, магистратите /за които правната регламентация е на законово ниво/, както и президентът и вицепрезидентът /на тях обаче, както бе посочено по-горе, Конституцията дискусивно предоставя възможността да членуват в политическа партия, стига да не заемат ръководна позиция/. По отношение на конституционните съдии, забраната за партийно членство е допълнена и доразвита със забрана за **членство в синдикални организации**, с цел да се гарантира пълната независимост и безпристрастност при осъществяване правомощията на КС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тези основни аспекти на несъвместимостта са предвидени в действащата ни Конституция за лицата, заемачи висши длъжности в държавния апарат. Така установените дейности и длъжности, както бе посочено, могат да бъдат разгледани като качества и позиции, притежаването или заемането на които се приема за несъвместимо с държавния интерес и изискванията за добро и ефективно управление. Ограниченията на съвместимостта намират своето основание и оправдание именно в спазването на разделението на властите, правовата държава и останалите основополагащи принципи на съвременния конституционализъм.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Muylle, K. Incompatible offices in Belgium and France: A Comparison. In: European Public Law, 2000, vol. 6, issue 4, pp. 469-478.
- [2] Близнашки, Г. Формата на държавата, С. , 2009.
- [3] Дачев, Л. Юридически дискурс. Р. , 2004.
- [4] Каазе, М. , К. Нютън. Доверия в управлението. С. , 1995.
- [5] Конституция на Република България. Коментар. С. , 1999.
- [6] Пенев, П. Президентът – олицетворяващ единството на нацията. В: Съвременно право, С. , 1996, бр. 4, с. 7-11.
- [7] Решение № 8 от 06. 05. 1993г. по КД № 5/1993г. на Конституционния съд на Република България /обн. ДВ, бр. 41 от 1993г. /.
- [8] Решение № 25 от 1995г. по КД № 27/1995г. на Конституционния съд на Република България /обн. ДВ, бр. 6 от 1996г. /.
- [9] Стефанов, Г. Кооперативно право. Част I. Велико Търново, 1998.
- [10] Танчев, Е. , М. Белов. Сравнително конституционно право. С. , 2009.

За контакти:

Ас. Зорница Людмилова Йорданова, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, e-mail: zordanova@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран.