
EXECUTION OF THE LAW. LAW ENFORCEMENT PROCESS – MAIN CHARACTERISTICS. GROUNDS FOR INCLUDING THE STATE.⁷¹

Asst. Prof., Doroteya M. Dimova-Severinova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

University of Ruse, Bulgaria

Tel.: +359 82 888 429

E-mail: ddimova@uni-ruse.bg

Abstract: *The meaning of the law derives from its social purpose of being a means of imposing a certain order. The realization of the law in social reality is the practical embodiment, transition and transformation of the normative existence of the law into public practice, into reality.*

*The execution of the law is **autonomous** when it comes directly from the conditions in the hypothesis of the legal norm and **not autonomous**, when the occurrence of a legal fact is not a sufficient prerequisite for the legal consequences to occur. Law enforcement as a process of public-governmental implementation of legal norms is a specific manifestation of the social existence of the law:*

The present report has three purposes: to analyze the substantive characteristics of the two types of execution of the law; to bring out the essential features of law enforcement as a specific activity of public-governmental authorities; to attempt to define the grounds for the involvement of the state in the independent execution of the law.

Keywords: *execution, law enforcement, grounds, main characteristics*

ВЪВЕДЕНИЕ

Правото регулира отношенията по повод на блага, в които се включват, встъпват правни субекти, в зависимост и в съответствие със своите интереси. Ето защо правото гарантира свободата на индивидите както при формиране на техните интереси, така и с оглед задоволяването им със съответни блага. Практическото постигане на тази цел става чрез **самостоятелно реализиране** на правни норми.

Все пак съществуват определени блага, чиито характер е свързан с обществен интерес и техният правен режим е несъвместим с принципа за правната свобода. Отнасянето към тези блага, предоставяне, разпределение, ограничение, отнемане и пр. е правно регламентирано да става под контрола и с участието на съответен държавен орган. В тези случаи се осъществява **несамостоятелно реализиране** на правни норми. То следва да бъде анализирано, с цел извеждане на същностните му характеристики.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Реализирането на правото е осъществяването на практика на правните предписания и затова формите на реализиране се извеждат от съдържанието на правните норми.

Според вида предписано поведение правните норми се разделят на разрешаващи, задължаващи и забраняващи.

Разрешаващи (оправомощаващи) са тези правни норми, които предоставят на субекта възможност да има определено поведение. Субектът разполага със свободата да избере дали да се възползва, или не от предоставената възможност съобразно своя интерес.

Задължаващи са тези правни норми, при които адресатът следва да извърши точно определените от правната норма действия, с оглед заетата от него правна позиция.

Забраняващи са правните норми, с които се въвежда императив, забрана за определено поведение, респ. въздържане от определено поведение за адресата на нормата. (Tashev, R., 2007)

⁷¹ Докладът е представен на пленарната сесия на 25 октомври 2019 с оригинално заглавие на български език: РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРАВОТО. ПРАВОПРИЛАГАНЕ-ПОНЯТИЕ И СЪЩНОСТНИ БЕЛЕЗИ. ОСНОВАНИЯ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА.

В зависимост от вида предписание реализирането на съответните норми е в три форми: използване при разрешаващите норми, изпълнение при задължаващите норми и спазване при забраняващите правни норми.

Използването е форма на реализиране на субективни права. Субектът, на когото е представена тази възможност, може да достигне до определени блага в зависимост от своя интерес. Правото установява предпоставките и реда, по който той би могъл да се възползва от тази възможност. Използването може да се осъществи в различни направления.

Чрез тази форма на реализиране субектите упражняват, предоставените им от правото субективни права – граждански, облигационни, политически, изборителни. Чрез сключване на сделки субектите извършват правно значими действия.

Чрез използването се реализира диспозицията на задължаващите правни норми. Правните задължения тук възникват при настъпването на предвидените в хипотезата на същите норми юридически факти. Изпълнението е нормалното, желаното, очакваното правомерно поведение. Изпълнението е форма на реализация на юридическа обвързаност, която изисква активно поведение – правомерно действие/бездействие на адресата. Предписаното поведение е от задължаващ тип. Адресатът не може да избира дали да следва поведението или не.

Възможно е обаче, правният субект да се отклони, да не изпълни възложеното действие/бездействие. Това отклонение е правонарушение, което води като правна последица принудителното изпълнение на правното задължение (санкция и принуда). Реализирането на санкцията на задължаващата правна норма се осъществява по нов отделен правен ред, несамостоятелно и опосредствано от нарочен юридически акт на държавен орган (правен субект, притежаващ публична власт).

В определени случаи изпълнението е форма на въздържане от действие, за да може насрещната страна в правното отношение да използва оправомощаваща правна норма. Поведението на субекта, който изпълнява предписаното, е насочено към задоволяване на конкретен правен интерес на насрещната страна или пък на публичен интерес.

Спазването е форма на реализиране на правни норми, която се осъществява без настъпването на юридически факти и без правоотношение. Така се реализира правна норма, съдържаща забрани и заповеди. В тази ситуация е налице самостоятелно реализиране на нормите и не се издава нарочен юридически акт за това.

Забраняващите правни норми въвеждат изискване правните субекти да не извършват противоправно поведение.

Посочените форми на реализиране на правото се различават по между си по типа поведение, което субектите трябва да следват. При използването на правото – активно или пасивно поведение, при изпълнението на правото – активно поведение, при съблюдаването – единствено пасивно поведение.

2. Реализирането на правните предписания следва **пряко** от осъществяването на условията, когато е самостоятелен вид и **непряко (косвено)**, когато реализирането е от несамостоятелен вид. (Dimova-Severinova, D., 2019)

При самостоятелното реализиране правилата за поведение достигат до знанието на адресатите и за тях се поражда възможността да използват правата си, да изпълняват задълженията си и да съблюдават императивите.

Осъществяването на юридическия факт е достатъчно условие за порождаване на правно отношение и съответно за реализиране на неговото съдържание от страните⁷². Тук правото като нормативен регулатор успешно изпълнява своите функции спрямо обхванатите обществени отношения.

Веднъж установени, правилата за поведение, достигат до знанието на адресатите и за тях се поражда възможността да използват правата си, да изпълняват задълженията си и да съблюдават императивите. Законодателят е преценил, че „последваща“ (след

⁷² Повече за спецификата на правните отношения в сферата на публичното право - вж. Е. Маринова, Данъчни правоотношения, Научни трудове на Русенския университет, 2016, том 55, серия 7, с. 73.

нормотворческия процес) властническа намеса при самостоятелната реализация на правото не е необходима. Нормативният регулатор успешно изпълнява своите функции спрямо обхванатите обществени отношения посредством тази форма.

Несамостоятелното реализиране на правото се определя като прилагане. За разлика от самостоятелното реализиране при несамостоятелното реализиране е необходимо опосредяване. Опосредяването се осъществява чрез намесата на нарочен, компетентен орган. За да възникнат субективните права, юридически задължения или императиви, законодателят е предвидил нарочен правен механизъм. При прилагането правните последици възникват непряко, след преценка на правоприлагащ орган за валидността на юридическия факт. В тези случаи обществените отношения, регулирани от правото, се осъществяват само с и чрез съдействието и под контрола на компетентни властнически органи. Законодателят е преценил, че е необходимо, в процеса по прилагане на правото държавата отново да се включи, когато се налага да се осигури приоритет на обществения интерес.

Понятието „прилагане на правото“ („правоприлагане“) означава подвеждането на един правен случай (казус) като юридически факт към установения в хипотезата на съответна правна норма нормативен факт и свързването му с правните последици на същата правна норма – прилагане на правната норма към казуса (случая).

Прилагането е преценка за съответствието на казуса с хипотезата на правната норма. Тази преценка е прерогатив на нарочен компетентен за това правен субект – властнически орган и се обективира в акт на прилагане.

Правната норма като общо правило за поведение съдържа точно определена „мяра“. „В правната норма е институционализирана мяра на поведение за всички определени по родов и видов признак адресати. В този смисъл тя е обща мяра за тези адресати. ... В правната норма се съдържа общата мяра за задължителното или възможното поведение на неперсонифицираните нейни субекти.“ (Boichev, G. 2009), Преценката за наличието/отсъствието на мярата трябва да бъде извършена от прилагащия субект.

Правоприлагането не е „механичен“ акт за подвеждане на индивидуалния (частен) казус към общото правило за поведение. Правоприлагането има логически характер. Обхватът на регулираните обществени отношения, обвързани с тази особена форма на реализиране на правото, е огромен. Социалният живот е динамичен и многообразен, което затруднява задачата на правоприлагащите органи. От тях се изискват значителни специални познания и логическа опора на изводите, за да достигнат до законосъобразен, правилен и обоснован акт по прилагане на правото.

Според Георги Бойчев целта на нормативната институционализация, чрез правните норми е да стане възможно, да се осъществи „правна институционализация за всеки конкретен случай“. (Boichev, G., 2009) Авторът я определя като „емпирична институционализация“, осъществявана чрез актовете на прилагане на компетентните правни субекти.

Актът на прилагане е необходимият юридически факт, допълващ елемент във фактическия състав на хипотезата на прилаганата правна норма. Без него правното отношение в процеса по реализиране не може да възникне. Този акт непосредствено организира фактическото реализиране на правната норма от конкретно определени правни субекти.

В правната теория в широк смисъл правоприлагането се определя като самостоятелна форма на реализиране на правото, чиято особеност е участието в процеса на реализиране на компетентен държавен орган, издаващ властнически организиращ акт.

В тесен смисъл, според Лъчезар Дачев, прилагането е предпоставка, първи организиращ етап в реализирането на прилаганата правна норма. (Dachev, L., 1982)

Независимо от сферата, в която се осъществява, правоприлагането притежава общи същностни признаци. Първо, прилагането е обективно необходима дейност по реализиране на правни норми. Във всички правни системи съществуват норми, които могат да се реализират само чрез прилагане. Второ, прилагането е реално включване на държавата в процеса на реализиране на правото.

3. Първата, определяща черта на правоприлагането е неговата **нормативна уредба** като необходимо правомощие на специални държавни органи, органи на местно самоуправление или други публичноправни субекти (организации и лица).

Основанията за включването на държавата в процеса по прилагане на правото могат да се разделят на три групи.

Първо, това е спецификата на регулираните от правото обществени отношения. За разлика от спазването, изпълнението и използването, резултатите от прилагането на правото имат по-висока степен на социална значимост. Това произтича от особената важност на обществените отношения, които се регулират чрез правоприлагане. Това са такъв вид обществени отношения, които биха могли да доведат до нарушаване на правната сигурност и стабилност, а понякога дори и до обществена опасност, при липсата на контрол от компетентен орган. Държавата не може и не трябва да оставя някои съществени страни на обществения живот в зависимост от личния „произвол“ на отделни лица, от случайността или от други инцидентни фактори. Обратно, държавата трябва да организира постигането на ефекта – „гарантиран резултат“. Оттук и положителното в правоприлагането е неговата способност максимално да осигури целения правомерен резултат.

Второ, основание за участие на държавата в прилагането на правото е и установяването на гаранции за правна сигурност. Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България въвежда принципа на правовата държава. Производни на него са принципите правна сигурност, предвидимост и стабилност. С намесата на държавните органи в процеса по прилагане на правото се създава гаранция за осигуряване на правните принципи. В теорията се отбелязва, че „Принципите на публичното право са продиктувани от неговите цели и служат да се определи степента на държавна намеса.“ (Stoilov, Y., 2018) Органите с компетентност да издават актове по прилагане на правото са изрично натоварени с тази дейност и я извършват по установен от нормативен акт ред. Правната сигурност следва да бъде осигурена с акта на правоприлагащия субект, с който завършва производството. Това е нарочен юридически акт на компетентен орган, който трябва да осигури точното и правилно приложение на правната норма.

Трето, основание за включване на държавата в прилагане на правото е и императивността на решението на акта на прилагане.

Властническият характер на правоприлагането се изразява в това, че тази дейност се осъществява само от **специални държавни органи, органи на местно самоуправление и публичноправни субекти (организации и лица)** по изрично оправомощаване и при заложен контрол за резултатите.

Ето защо отделните граждани не могат да прилагат правни норми. Физическите лица, които действат в качеството на прилагащ орган, не осъществяват тази дейност в личностно качество, те не се водят от собствени интереси, а изпълняват служебните си функции в обществен интерес.

Прилагането на правото означава употреба на власт, използване на властнически правомощия. Затова, по принцип, прилагането на правото е предоставено основно на държавни органи. Същевременно властническите правомощия формират особен правен статус на прилагащия субект, това е тяхната компетентност, чрез която те се обособяват като специални субекти. Ето защо прилагането на правните норми трябва да се разглежда като дейност или правомощие на специфични правоприлагащи субекти.

Държавата разпределя осъществяването на своите функции като възлага различна компетентност на отделните правоприлагащи субекти. Компетентността е израз на конкретизация на тези функции. Дарина Зиновиева подчертава, че компетентността е характерна само за публичноправните субекти и се отличава със специфични характеристики – „едностранности и властнически характер на волеизявлението, и по съдържание обхваща кръг от въпроси, по които органът има право да взема решения като определи съответно право или задължение на адресата.“ (Zinovieva, D., 2018)

Правоприлагането се осъществява чрез съответни **процесуални производства**.

Следва да уточним, смисълът на понятието „процесуално производство“ като трябва да подчертаем, че то не е погрешно и тавтологично определено.

В правото в процесът се включват различни производства. От своя страна самите производства са изградени от различни по вид и форма процедури. Процесуалното производство е „процедура“. Тя има отношение към средствата и реда, с които се постига защита и съдействие за материално право или се налага принуда. Позитивното право, разпределя материалните права (чрез материалното право) и осигурява тяхната защита (чрез процесуалното право). Тази защита е определена в теорията като система от особени правила. Правната същност на процесуалното право са „установения ред и средствата“. (Mihailova, M., 2002) За да е налице съдебен процес трябва „да има за предмет правнозащитен интерес или прилагане на санкция, а правнозащитното и правовъзмездното действие да се извършват от правораздавателни органи (съдилища) по правно определен ред и взаимни позиции на страните в процесуалното действие“. (Mihailova, M., 2002)

Правомощието на прилагащите правото субекти е неотделимо от процесуалната форма, от процесуалното производство. Процесуалността е свойство. То се реализира „чрез процедурни правила от технологично естество, което улесняват реализацията на материалноправните норми, била тя позитивна или негативна.“ (Mihailova, M., 2002)

В този смисъл понятието „процесуални производства“ обхваща в тесен смисъл (не само посочване на процесуални похвати) извършване на правни действия, в съответно, нарочно производство, където компетентен орган или организация издава акт по прилагане на правото. „Процедурата, предварително установеният ред...има същността на право“ (Mihailova, M., 2002) само когато нейният смисъл е да бъде гаранция за правост.

Правоприлагането завършва с издаването на индивидуален публично-властнически юридически акт – **акт на прилагане**.

Юридическите актове по прилагане на правото са формализираното средство за обективизиране на държавната воля.

Актът по прилагане на правна норма е официален юридически акт на компетентен орган, индивидуално държавно-властническо волеизявление за приложимост на правна норма към конкретен правен случай. Всяко производство по правоприлагане завършва с властническо волеизявление – юридически акт. (Dimova-Severinova, D., 2019).

Правоприлагането е система от последователно осъществяващи се дейности на участващи в него правни субекти, като актът по прилагане е центърът, където тези действия се фокусират. В резултат на властническото волеизявление се открива пътят към правните последици на приложената норма. В този смисъл трябва ясно да се разграничават актовете по прилагане на правото от актовете по полагане на правото.

ИЗВОДИ

Реализиране на правото има две форми – самостоятелно и несамостоятелно. Несамостоятелното реализиране се определя като правоприлагане. Правоприлагането като процес на публично-властническа реализация на правни норми е специфично проявление на социалното битие на правото. Държавно-властническият характер на правоприлагането се изразява от една страна чрез включването на нарочен, компетентен за случая държавен орган, а от друга страна чрез строго формалната процедура по неговото осъществяване и накрая от властническия и императивен характер на издавания правоприлагащ индивидуален юридически акт. Така правоприлагането може да се дефинира като държавно (публично-властническа) организираща дейност на компетентни държавни органи по разрешаване на конкретни правни казуси чрез издаване на индивидуален акт на прилагане на валидната/съответстващата за тях правна норма, при съответно процесуално производство.

REFERENCES

- Tashev, R. (2007). *General legal theory*. Sofia: Sibi, 163-164. (**Оригинално заглавие:** Ташев, Р., 2007. *Обща теория на правото*. София: Издателство „Сиби“, 163-164)
- Boichev, G. (2009). The legal institutionalism. Methodology of jurisprudence. Sofia: University publishing house “St. Kliment Ohridski”, 401-409. (**Оригинално заглавие:** Бойчев, Г., 2009. *Правният институционализъм. Методология на юриспруденцията*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 401-409)
- Dachev, L. (1982). To the essence of law enforcement. Sofia: Legal Thought, book.1, 69 (**Оригинално заглавие:** Дачев, Л., 1982. *Към въпроса за същността на правоприлагането*. София: Списание „Правна мисъл“ книга 1, 69)
- Dimova-Severinova, D. (2019). The motives of the authority in the law enforcement act., Science conference of Ruse University. (**Оригинално заглавие:** Димова-Северинова, Д., 2019. *Мотивите на решаващия орган в акта по прилагане на правото*. Русе: Сборник научни доклади от Научна конференция на Русенски университет)
- Kolev, T. (2012) *Arguing in justice*. Sofia: University publishing house “St. Kliment Ohridski” (**Оригинално заглавие:** Колев, Т., 2012. *Аргументиране в правораздаването*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“)
- Marinova, E. (2016) Tax legal realations, Ruse, Proceedings of University of Ruse, 2016, volume 55, book 7 (**Оригинално заглавие:** Маринова, Е (2016), *Данъчни правоотношения*, Научни трудове на Русенския университет, 2016, том 55, серия 7, 73-78)
- Mihailova, M. (2002). Theory of law. Sofia, Feneya, 173-181 (**Оригинално заглавие:** Михайлова, М., 2002. *Теория на правото*. София: Издателство „Феня“, 173-181)
- Sabo, I. (1974) *Basics of the theory of law*, Moskow (**Оригинално заглавие:** Сабо, И., 1974. *Основы теории право*. Москва)
- Stoilov, Y. (2018). *Legal principles. Theory and application*. Sofia: Sibi, 180 (**Оригинално заглавие:** Стоилов, Я., 2018. *Правните принципи. Теория и приложение*. София: Издателство „Сиби“, 180)
- Zinovieva, D. (2018), *Competence of the Administrative Bodies*. Sofia: Siela, 17-18 (**Оригинално заглавие:** Зиновиева, Д., 2018. *Компетентност на административните органи*. София: Издателство „Сиела“, 17-18)