

Същност и съдържание на държавното управление

проф. д-р Лъчезар Дачев

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Държавата възниква и съществува като вид социална организация, Всяка социална организация е съзнателно създадено средства към определена цел /цели/, чието постигане е обусловено от социалния закон за синергията. Релацията средство - цел определя мисията на всяка социална организация. Мисията на държавата, смисълът от нейното съществуване да съхрани съответната етно-социална общност, която е нейна субстанция. Казано иначе - да осигури съществуването на отделното общество.

Животът на конкретното общество протича в различни сфери, свързано е с постигането на различни цели и затова дейността на държавата като организация включва осъществяването на различни функции.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Като организация на конкретното човешко общество държавата осъществява два вида функции. Първо - естествени функции, присъщи на обществото - стопанска и социална. Стопанската и социалната дейности са обективно присъщи на човешкия род. Те са сфери на частния, личния живот на човека и запазват този си характер и при държавата. В съвременната държава стопанската функция се извършва чрез дейността на недържавни и държавни стопански организации - търговци, търговски дружества, кооперации. Социалната функция се осъществява чрез дейността на също недържавни и държавни институти - училища, болници, театри, спортни дружества и пр.

Второ, държавата осъществява и специфични организационни функции. Съхраняването и развитието на обществото налага обособяването на определени дейности, които обслужват общи обществени интереси. Те се изземват от частната сфера и се осъществяват като публична дейност. Осъществяват се от отделни държавни институции като публични функции на организацията - държава.

Първата публична организационна функция на държавата е защитата. Военната защита се осъществява от въоръжените сили /Армията/. С развитието на държавата защитната функция се допълва с нови дейности, но запазва публичния си характер, осъществява се като публична служба, не като частно дело.

В исторически план, известно време войската осъществява и поддържането на вътрешния ред и сигурност. В модерната държава тази част от защитната функция се осъществява от полицейските институции.

Отделен вид защитна дейност представлява правосъдието, което също се явява като публична дейност и се осъществява от институциите на съдебната власт.

Съвременната правова държава осигурява не само признаване на правата на човека но и тяхната защита. Това налага създаването на нови държавни институции - комисии за защита на конкуренцията, на личните данни, срещу дискриминация и др.

Публичната служба неизбежно налага и публична издръжка на тези, които я осъществяват. Защитниците първи се откъсват от стопанската дейност и тяхната издръжка се поема от обществото като цяло. Така се стига до въвеждането на следващата организационна функция на държавата - фискалната функция. Плащането на данъци се възлага на обществото, тяхното събиране се осъществява като публична дейност от съответни държавни институции.

Съвременните международни отношения налагат отделянето и на външни организационни функции - военна и дипломатическа. Те също се осъществяват като публична дейност.

От своя страна всяка функция се реализира чрез дейността на множество отделни звена, институти, суборганизации. Така държавата съществува като съставна многозвенна организация.

2. Всяка социална организация действа като управлявана система. В нея се осъществяват два вида дейност - предметна и управленска. Това се отнася и до държавата. Държавата обединява в едно всички подсистеми, които осъществяват нейните функции. В управленски план държавата съществува като съставна система с многостепенно управление, включващо и предоставеното самоуправление на отделни суборганизации. Едновременно с това, за да се поддържа организационното единство на държавата се осъществява и общо, върху всички звена, върху цялата система единно държавно управление. Общата управленска дейност в държавата се осъществява от държавните органи.

По своята същност социалното управление е произвеждане на решения, насочени към дейността на съответната организация. Задължителният характер на решенията се основава на социалната власт, присъща на всяка отделна организация. В този план управлението представлява реализиране на социална власт, то е властване.

Държавното управление е реализиране на държавна власт. Известното и конституционно закрепено разделение на властите следва да се допълни в следния смисъл: държавното управление като властване е функционално и институционално. Функционално е държавното управление, което е насочено или обхваща осъществяването на държавните функции. Именно във функционален план е разделен обхвата на трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна.

Наред с това, функционалното управление следва да се раздели на политическо и неполитическо. Смисълът на "политическото" е в алтернативата на управлението, съобразно политическите интереси и концепции /програми/. Независимостта на съдебната власт е в нейната конституционно обявена политическа необвързаност. Правосъдието трябва да се осъществява като непартийна публична власт, като неполитическо властване. Неполитическо трябва да бъде и властването, осъществявано като дейност по защита на конституционните права на гражданите, реализирано от независимите държавни комисии. Накрая, неполитическо трябва да бъде властването, предоставено на Президента. Във всички случаи, защитата на страната не може да бъде "партийно дело", респективно като главнокомандващ Президентът реализира държавна власт с неполитически характер. Политически характер изцяло имат законодателната и изпълнителната власт /властване/.

Институционалното управление е осъществяване на вътрешна, в рамките на отделната структура /институция/ организационна власт. Това е управлението в тесен смисъл, осъществявано като мениджмънт. То е присъщо и на недържавните организации и се осъществява от управленските органи на самата институция, респективно недържавна структура.

Съдържанието на управленските решения произтича от задачите на управлението и представлява целенасочени властнически волеизявления, чрез които се осъществява социалното регулиране. Задачите на управлението се определят като: организирани, разпоредителни, ръководни, контролни. Тяхното изпълнение може да е съвместно или разпределено между различни органи на управление. Спецификата на държавата като многофункционална съставна организация налага разпределението на управленските задачи между различни държавни органи и изграждане на степенна система на държавно управление. В съвременната българска държава е установен тристепенен модел на управление, осъществяван от държавните органи.

3.1. На първото, най-високо ниво държавното управление се осъществява като реализиране на суверенната държавна власт. При парламентарната форма на управление Народното събрание се явява и действа като представител на суверена и осъществява неговата власт.

На това ниво държавното управление се изразява в изработване и приемане на държавните политики. Това са управленски решения, които изпълняват организирани задачи. Те имат за предмет промяна на социалните системи, които осъществяват функциите, на държавата като организация чрез определяне на нови структурни звена /организации, институции/; възлагане, променяне на дейности в рамките на функциите, както и въвеждане на нови функции, основано върху възприет принцип - ефикасност, ефективност, солидарност и пр; разпределение на ръководството, управлението и контрола върху функциониращите организации. Тези решения се приемат по законодателен път и се официализират в закони.

Политиките на модерната държава са в диапазона между либерализма /минимум държава/ и тоталитаризма /държавата е навсякъде/. Съвременната държава се определя като правова и социална държава. Това означава от една страна, че се обособяват нови публични дейности свързани с правата на човека. Например в стопанската сфера се въвежда защита на конкуренцията; защита на потребителите; защита на кредиторите срещу несъстоятелност и пр. В социалната сфера - защита срещу дискриминация; защита на личните данни; защита на детето и др.

От друга страна, се въвежда нова социална функция от публичен характер, която включва осъществяването на дейности, свързани с образованието, здравеопазването, социалното осигуряване.

В зависимост от приетите политики се установява модел на по-широк или потесен периметър на държавна намеса /регулиране/, осъществявана от държавното управление. Проблемът е в това, че е необходим финансов ресурс, който трябва да се осигури от обществото, при положение, че не сме страна с развита икономика. Освен това, разширяването на периметъра на държавното управление доведе и до парадокса, българската държава да е най-големият работодател в полза на публичната администрация.

3.2. На второ ниво държавното управление се осъществява от органите на изпълнителната власт. Министерският съвет, министрите, другите централни и териториални органи на изпълнителната власт осъществяват държавна публична власт, делегирана им от Парламента. Това е производна власт и затова Народното събрание, което ги овластява, осъществява и контрол върху властването, реализирано от тях. Производна е и властта, осъществявана от органите на местното самоуправление. Тезата за населението на общината като "малък суверен" е несъстоятелна. И като местен суверенитет, щом властването на местните органи на самоуправление се контролира от областния управител като представител на централната изпълнителна власт в държавата.

Обществено прието е осъществяването на изпълнителната власт да се определя и като изпълнително-разпоредителна, като административна власт. В настоящия момент съдържанието на изпълнителната власт е по-широко, включени са и правомощия, които нямат административен характер.

Определящият критерий за административно правомощие /административна власт/ е подзаконовия характер на приетите управленски решения, на административните властнически актове. На това основание те подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. При това обаче, органите на изпълнителната власт могат да приемат и решения, обосновани с политическа целесъобразност. Те не са административни актове и не подлежат на административен контрол. Логично е тези актове да са законосъобразни, Поради политическия си характер обаче, практиката показва, че се върви към промяна на закона, за да съответства на подзаконовото реше-

ние на орган на изпълнителната власт /казуса с липсващия образователен ценз на В.Иванов - Лучано/.

Съгласно чл.6 ал.2 ЗНА, Министерският съвет издава постановления, с които установява първична нормативна правна уредба на неуредени в законите отношения в областта на изпълнителната и разпоредителна дейност на правителството. Това не са нормативни административни актове и не подлежат на съдебен контрол - аргумент от чл.75 ал.2 АПК.

Не са административни актове и решенията на Министерския съвет, които се назначават областни управители. Не са административни актове и заповедите на Премиера, за назначаване на заместник-областни управители. Това са властнически актове с политически характер. На същото основание не са административни актове и актовете по назначаване на лица в политическите кабинети; актовете, с които се определят персонално ръководители на звена, подчинени на Министерския съвет.

Така административната власт е част от изпълнителната власт. Обхватът на административната власт включва разпоредителни /ръководни/ и контролни правомощия в изпълнение на законите, установяващи права, задължения и императиви за физически и юридически лица, чрез които се осъществява държавното ръководство за изпълнение на политиките в различните функции на държавата. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 105 ал. 1 от Конституцията, според която Министерският съвет ръководи изпълнението на цялата политика /разбирай - на всички политики/ на държавата.

В осъществяването на държавното управление държавните органи се подпомагат от помощен апарат от работници и служители. Това е корпусът на държавната /публичната/ администрация. Администрацията съпътства дейността на всеки държавен орган, но тук разглеждаме само администрацията на органите на изпълнителната власт. Тя е организирана в министерства и ведомства и е вътрешно структурирана в звена /служби, отдели, дирекции/. Следва да се отчете обстоятелството, че Министерският съвет има право, може и създава административни структури, непредвидени в Конституцията, без ранг на министерство. Това са различни държавни агенции: държавна агенция пътища; национална агенция по горите; национална агенция за оценяване и акредитация на висшето образование и други/.

Държавната администрация въобще и на изпълнителната власт в частност осъществява две функции - подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на съответния държавен орган и дейност по административно обслужване на граждани и юридически лица. На тази база администрацията е разделена на специализирана и обща.

Следва да подчертаем, че публичната администрация не реализира държавна власт, не реализира административна власт. Държавната администрация осъществява публична служба. Нейната дейност е изпълнителска. Администрацията няма правомощия, има само юридически определени задължения. Констатациите, оценките и изискванията към лицата са част от тези задължения. Публичната администрация осъществява административна дейност, а не административна власт. Административната дейност също трябва да бъде изцяло законосъобразна и затова, когато е насочена към обществото, подлежи на съдебен административен контрол. Ето защо изпълнителната дейност на администрацията не е управленска дейност. Администрацията не управлява обществото, тя му служи. Проблемът тук е в административния капацитет – наличието и назначаването на подготвени изпълнителски кадри.

В кръга на своята компетентност органи на изпълнителната власт може да делегират своята административна власт на длъжностни лица от администрацията. Само в тази ограничена хипотеза и в изрично предвидени от закона случаи, служители от администрацията могат да приемат управленски решения, да осъществяват

административна разпоредителна власт спрямо обществото. Тук проблемът е в мотивацията на държавните служители; в законосъобразността и легитимността на техните решения и в последна сметка - до корупцията.

3.3. На трето ниво държавното управление се осъществява като институционално управление - публичен мениджмънт.

Задачите на това управление са непосредственото осъществяване на държавните политики, както функционални, така и административни. Това управление е администриране в широкия смисъл на понятието. Ръководителят на съответното звено /организация/ - стопанска, социална или администрация упражнява власт на работодател или по назначаването /за държавните служители/. В това си качество ръководителят, макар и определян като администратор, не осъществява административна власт, не издава административни актове. Разпореждането, контролът и изпълнението на трудовите и служебни задължения е предмет на дисциплинарна власт. Тя е само производна и възниква с учредяването на организацията като самоуправляващо се юридическо лице. Отделен е въпросът за нейното делегиране в рамките на самата организация.

За контакти:

Проф. Лъчезар Дачев, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет на Русенски Университет

Докладът е рецензиран.