

## Публичноправните задължения на лицата- основания на функционално ниво. Публичноправни задължения и функции на държавата

Елина Маринова

*Public obligations of individuals- grounds on functional level. Public obligations and functions of the state: The article examines the notion of common welfare, the way it develops in historico-cultural context, and what functions and tasks of the state and respectively what public obligations for the individuals are evolving from it.*

Ако за онтологичното обосноваване на публичните задължения използваме аргумента „защото...“, при функционалното обосноваване ще си служим с аргумента „за да...“. Тук съотговорността на гражданите ще бъде разгледана в светлината на държавните цели и функции.

Когато става въпрос за цели, функции и задачи на държавата, на преден план излиза обобщаващото понятие „общо благо“. Държавата неизменно се определя и легитимира чрез своята фундаментална функция да служи на общото благо. Общото благо (*bonum commune, salus publica*) - дали като елемент на божествения ред (трансцендентното легитимиране в Древността и Средновековието) или като разумно оправдани цели (рационално легитимиране на Новото време), е основна категория на ученията за държавата от Античността до днес. Представата за обхвата и съдържанието *bonum commune* се променя заедно с културно-историческия контекст.

В древността на преден план стои идеята за доброто в трансцендентен смисъл и за добродетелния живот като най-висше благо. Платон и Аристотел, а по-късно и Тома Аквински, виждат целта на държавата и общото благо в осъществяването на справедливостта, добродетелта и с това – на нравствеността. Патерналисткото разбиране за държавата и властта, захранвано от отношенията на лична зависимост в добуржоазните общества, се запазва и през Средновековието. Като есенциална се разглеждала естествената защитна функция на държавата. Така според Хобс хората създават държавата, за да се спасят от непрекъснатата война на всички срещу всички (*bellum omnium contra omnes*), ето защо целта на държавната власт се изчерпва в гарантирането на сигурност. Подобно на Хобс, който извежда държавните цели от естествените склонности на хората, Пуфендорф поставя две основни човешки характеристики в основата на своята теория за държавата: *imbecillitas* (слабост, зависимост от подкрепата на другите) и кореспондиращата *socialitas* (принадлежност към общността).<sup>221</sup> Съобразно тях основната цел на държавата е вътрешната и външната сигурност, при което всички индивиди в съгласие и с обединени сили се подsigуряват срещу вредите, които взаимно могат да си причинят. Запазването на сигурността и осигуряването на щастие на поданиците чрез активна подкрепа е цел на държавата според Кристиан Волф. Джеръми Бентъм вижда смисъл на държавата в полезността (*principle of utility*), при което под полезност той разбира свойството на нещата да са полезни, да носят удоволствие и щастие; така призванието на държавата е в това да максимизира щастие на своите поданаци- *the greatest happiness of the greatest number*.<sup>222</sup>

В теоретичен план държавните цели и разбирането на общото благо до XIX в. остават фокусирани върху осигуряването на сигурност и на подкрепа в евдемоничен смисъл. С разпадането на схоластичната представа за света през Ренесансовата епоха се изменя радикално мястото на човека в универсума, включително и в социалния свят. Християнският принцип на мистично равенство на хората пред бога изобщо се измества от принципа на естественото равенство и лична независи-

<sup>221</sup> Denzer, H., *Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Puffendorf*, München, 1972, S.92

<sup>222</sup> Sommermann, K.P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen, 1997, S.33

мост.<sup>223</sup> Извеждането на свободната човешка личност като самоценност обуславя промяна и в разбирането за общото благо- ударението се премества от общото към частното, от колективното към индивидуалното, от колектива към индивида. Развитието на тези разбирания във философията на Просвещението довежда до идеята за минималната държава. „Либерализирането“ на държавните цели представлявало контрапункт на неограничената намеса на държавата в името на общото благополучие от времето на Абсолютизма. Вижданията за това, какви държавни структури и задачи опосредстват реализирането на индивидуалната свобода като висше благо, били разнопосочни- в тази насока XIX век ни дава многообразие от постановки и теории с либерален или социалистически уклон. Въпреки, че либералните и социалистическите учения се възприемат като противоположни теоретични модели, следва да се посочи, че те имат в основата си обща изходна точка, но осмислена по различен начин. Тази обща изходна точка е именно свободата и еманципацията на човека като цел - в единия случай от държавната опека, в другия- от икономическото потисничество.<sup>224</sup> Разбирана първоначално предимно в негативен смисъл като „свобода от“ (от държавна опека, вмешателства, зависимост и пр.), с оглед на нестихващите социални напрежения, свободата по необходимост изисквала определени позитивни усилия от страна на държавата; наред с разбирането за обичайната защитна функция на държавата (налагане на закона и защита от външни врагове), все повече се утвърждавала и социалната ѝ роля. Така XIX век дава силен тласък в развитието на социалното законодателство в европейските държави, което продължава и до днес.

Разбиранията за общото благо и още повече за конкретните задачи на държавата не са константна величина. В своето учение за държавата Йелинек сочи, че държавните цели не са веднъж завинаги предопределени, а зависят от насоката на общностния дух; така с развитието на културата се поставят нови цели.<sup>225</sup> По своята същност това разбиране се доближава до модерните днес консенсуални теории, включително дискурсната етика на Ю.Хабермас. Те се отказват от търсенето на трансцендентно обосноваване, веднъж завинаги дадени публични цели и приемат за легитимни целите, за които е постигнато съгласие в рамките на общ регионален дискурс. Така публичното благо не е израз на някаква абсолютна истина, а представлява една исторически и културно обоснована, непрестанно подлежаща на ревизиране, консенсуална истина. Ако в съдържателно отношение публичното благо е изменчиво, то неизменен е неговия смисъл да служи като интегрираща и легитимираща формула- тоест неизменен е принципът, че държавата се определя и легитимира чрез своята функция да служи на общото благо. Консенсуалните теории търсят да преодолеят слабостите на релативните и абсолютните теории - търсят средния път между широката произволност и веднъж завинаги установената същност. Възможно е нещата да имат вечна същност- извън историческата ситуация и актуалните потребности, но тази вечна, обективна същност иманентно подлежи на едно сигурно посегателство- определянето от човека, което винаги означава субективизиране. Не някое висше съзнание-извън времето и пространството, а хората *съвместно* придават смисъл на нещата. „Смислите, подреждащи съвместния живот, са проява на консенсус- „ще приемаме нещата по този начин“<sup>226</sup>.

Съвременният социален свят се конституира около икономическите отношения като централна тема (т.н. „овещяване на социалните отношения“)<sup>227</sup>. Това оказва влияние и за дефинирането на публичното благо. Участието на гражданите в осигуряването на публичното благо има предимно материален израз- центрира се около данъчното задължение. Частната собственост е фундамент на модерното общес-

<sup>223</sup> Фотев, Г., История на социологията, том 1, С., 2002, с.256

<sup>224</sup> Sommermann, K.P, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tuebingen, 1997, S.40, S.60

<sup>225</sup> Rudolf von Jhering, Zweck im Recht, Leipzig, 1877, S.307

<sup>226</sup> Михайлова, М., Правото- смисъл, сянка, противоположности, С., 2001, с.49

<sup>227</sup> Фотев, Г., История на социологията, том 1, С., 2002, с.254

тво, а равното и защитено право на собственост се разбира като основен аспект от свободата и автономията на личността. Правото на собственост позволява на собственика на благата да разполага с тях и да изключва другите от ползите, които благата носят или да ги предоставя срещу насрещна възмездна престация.<sup>228</sup> Така субектите, които не предоставят насрещна престация за благото, не могат да го ползват. Но съществуват такива блага (материални и нематериални), които задоволяват колективни потребности (включително жизнения минимум на хората) и до които достъп следва да имат всички, независимо от материалните им възможности. По отношение на тях не може да важи принципът „do ut des” („давам, за да дадеш”) в частноправното му измерение. Държавата следва да се ангажира с предлагането на тези блага защото, ако те се осигуряват от частния сектор ще е налице непредлагане (поради липса на икономическа мотивация за производството им). „ Държавният апарат осъществява своята дейност в един „непазарен кръг”. Държавният апарат предоставя услуги под формата на доставки, а не на сделки”.<sup>229</sup> Типични примери за публични блага са отбраната, сигурността, образованието, здравеопазването, държавното управление, уличното осветление, магистралите и прочие. При много от тези блага практически не е възможно да се персонализира или ограничи ползване им от отделни лица- например при отбраната. Това са чисти публични блага, които се ползват само общо. Цената за тяхното ползване са данъците. В други случаи потреблението на публичните блага може да се персонифицира (например по отношение на здравеопазването, образованието, социалното осигуряване, градския транспорт и пр.) и изключването е възможно, но е скъпо и нецелесъобразно. Тогава при заплащането на стойността на тези блага, освен държавата чрез данъчните приходи, участват и непосредствените им ползватели чрез системата на потребителски такси.

Погледнато в абстрактен план, общото благо се състои в това, да се създадат онези външни, обективни условия на сигурност, в рамките на които да е възможно реализирането на индивидуалната свобода и субективните цели на всеки поотделно. Потребността от и осигуряването на сигурност е база на модерната държава; тя се легитимира чрез изпълнението на тази нейна оригинална задача. Легитимирането на държавата чрез нейните функции във връзка със сигурността води началото си още от Хобс, който разработва своя легитимационен модел за абсолютистката държава на XVII век. Тази легитимираща концепция се развива съобразно новите измерения на потребността от сигурност и кореспондиращите ѝ държавни функции и структури. В най-общ план можем да говорим за потребност от физическа сигурност, сигурност по отношение на свободата и собствеността и социална сигурност.<sup>230</sup> Повечето теоретици на общественения договор се позовават на един същ мотив за преход от естественото състояние - „status naturalis” в „status civilis”: страхът за живота и собствеността. Либералното разбиране за функциите на държавата се ограничава до защитата на тези две блага. Но постулираното в либералните учения институционално безразличие към социалния въпрос постепенно се оказва обществено неприемливо. Вследствие на това социалната сигурност се утвърждава като оригинална задача на държавата и първостепенна нейна цел.<sup>231</sup>

Днес, на теоретично ниво, нуждата от физическа, правна и социална сигурност се поставя в основата на модерната държавност. В удовлетворяването на тези потребности държавата намира своето оправдание. Така ако акцент на правовата държава са свободата и неприкосновеността на гражданските и човешките права

<sup>228</sup> Хайек, Ф., Политическият ред на свободния народ, С., 1998, с.62

<sup>229</sup> Дачев, Л., Учение за държавата, С., 2001, с.182

<sup>230</sup> Depenheuer, O., Solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung, Norderstedt, 2009, S.169

<sup>231</sup> Разбирането за социалната сигурност като основна задача и цел на държавата в немската теория се поддържало от Лоренц фон Щайн, който се позова на Хегел.

(свободата в негативен смисъл- *свобода от*), то социалната държава е фокусирана върху онзи минимум материални условия и икономически предпоставки, без които не би могла да се реализира свободата в позитивен смисъл (*свободата за*).

Съобразно тези два аспекта на държавата се извеждат две основни нейни функции - защитна и производствена. Защитната функция включва поддържането условия на стабилност и ред, включително чрез правоустановяване. На правителството е предоставен монополът за легитимна употреба на сила, за да защитава гражданите един от друг и от външни лица. Така, държавата в защитната си функция не допуска индивидите да си вредят взаимно и поддържа комплекс от норми в рамките, на които хората могат да взаимодействат хармонично помежду си и с институциите. Производствената функция включва осигуряването на онези блага, които индивидите поединично нямат ресурса да си осигурят.

Постигането на тези общи цели и осигуряването на сигурността е възможно в рамките на институционална структура в основата, на която стоят два първични елемента - суверенитет на държавата (държавна власт) и кореспондиращи задължения на гражданите.<sup>232</sup> Потребността на гражданите от сигурност не може да се удовлетвори, без преди това нещо да е дадено от тях. Държавата като структура и институционална рамка се превръща в априори на *status civilis*, в гарант за сигурността и свободата на отделните граждани, но всеки отделен гражданин участва наравно в осигуряването на тази сигурност. Встъпването в *status civilis* носи както права, така и задължения. Последните са израз на онова дължимо, без което държавата не може да изпълни целта си за осигуряване на физическа, правна и социална сигурност. G. F. Schuppert сочи, че публичните задължения на лицата са нещо като „входен билет”, който гражданите трябва да платят, за да е възможно ползването на публичните услуги- осигуряване на сигурност и вътрешен ред, осигуряване на външна сигурност и финансиране на публичните услуги.<sup>233</sup> В този смисъл може да говорим за корелация между задълженията на държавата и задълженията на гражданите - публичните задължения на лицата са естествена и необходима предпоставка за осъществяването на държавните задачи, и така представляват условия за модерната държавност.<sup>234</sup>

В немската теория е известна теза, според която е налице силна взаимовръзка между основните публични задължения на гражданите и основните цели на държавата. Съгласно нея като основни задачи на държавата- държавна дейност *sine qua pop*, от Древността до днес се открояват осигуряването на вътрешна сигурност, осигуряване на териториален интегритет и осигуряване на необходимите финансови ресурси за чиновническия апарат, армията и за социална издръжка. На тези три основни държавни функции съответстват три основни задължения на гражданите: общото задължение за подчинение (за спазване на законите) кореспондира на задачата за поддържане на вътрешния ред и сигурност чрез законодателството; задължението за военна служба е съответно на задачата за защита на държавата от външни врагове; задължението за заплащане на данъци отговаря на необходимостта от осигуряването на необходимите материални средства за осъществяването на държав-

<sup>232</sup> О. Депенхойер сочи, че публичните задължения на лицата не стоят в синалагматична връзка с държавните цели и не зависят от това дали държавата, изпълнява своите задачи или дали другите граждани изпълняват задълженията си: задължението за подчинение на правния ред не се погасява, ако държавата не може да гарантира сигурност в отделния случай, данъчното задължение не се погасява поради това, че друго лице отказва да плаща или задължението за военна служба на основание на това, че друг лице я избягва- Otto Depenheuer, *Solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*, 2009, Nordestedt, S. 179

<sup>233</sup> Gotz, F., H.Hofmann, R.Wahl, J.Pietzcker, *Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension*, Berlin, 1983, S. 106

<sup>234</sup> Depenheuer, O., *Solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*, 2009, Nordestedt, c.175

ните задачи.<sup>235</sup> Много държавни конституции (включително и българската) закрепят изрично тези задължения на гражданите като основни.

Поради тясната им обвързаност с управлението и политическите цели и задачи, за разлика от частноправните задължения, публичните задължения не са израз на хабитуална практика, а на съзнателно конструиран ред. Съществуването на „държавен сектор - включващ всички контролирани от правителството персонални и материални ресурси, както и всички осигурени и поддържани от него институции и съоръжения за обща употреба - създава проблеми при регулирането, които се решават от законодателството.“<sup>236</sup> Но както сочи Хайек, законите, изработени с такава цел, се различават от тези с частноправен характер. Регулиращите ги правила са „по природата си правила на организация, стремяща се към определени резултати“ и тяхното съдържание ще се определя главно от съображения за ефективност и целесъобразност, а не за разменна справедливост.<sup>237</sup> Това не отменя изискването при установяването на подобни правила правителството да се съобразява с общите изисквания на справедливостта, както и с общите принципи и норми на правото.

Публичните задължения на гражданите имат своя корен в модерната политическа система. Новото време извежда на преден план принципите на рационализма и съвместяването на стремежите за власт и свобода у човека, лансира идеята за държавата като продукт на човешката воля и разум и преосмисля позициите на гражданина и поданика, на свободния и несвободния в отношенията с властта.<sup>238</sup> Структурата на модерното общество се изгражда чрез свободен достъп на всеки до участие в управленската и стопанската сфера и това е базата за формиране на неговите принципи и институции. Може би от този момент нататък може да говорим за публичност, в смисъла, който влага Хабермас - като „отвореност, достъпност за всички“ и съответно за същински *публични* задължения. Характерно за съвременните публичноправни задължения е, че те се основават на принципите за универсалност, равенство и взаимност. Това ги различава от корпоративно-затворените обществени състояния на Древността и Средновековието и личните (съсловни и групови) задължения, които ги поддържат.

Класическото договорно легитимиране на държавата (Пуфендорф, Хобс, Лок, Русо, Кант), въпреки различията между отделните автори, позволява извеждането на теория за публичните задължения от общественото гражданско състояние. Тя е резонна и днес, когато наблюдаваме ренесанс на договорните теории, макар и от различни изходни позиции (Джон Ролс, Юрген Хабермас). Основата на консенсуалните теории е доброволното, рационално оправдано съгласие на хората да ограничат свободата си на произволни действия (да се откажат от определени права и свободи на своето естествено състояние) в полза на държавата, която от своя страна има за задача осигуряването на физическа, правна и социална сигурност за своите граждани. Между публичните задължения на лицата и функциите на държавата съществува тясна обвързаност. Постигането на социални цели е възможно само в рамките на институционална структура в основата, на която стоят суверенитетът на държавата (държавната власт) и съответстващото съдействие на гражданите, включително под формата на публични задължения.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1.] Дачев, Л., Учение за държавата, С., 2001
- [2.] Михайлова, М., Правото- смисъл, сянка, противоположности, С., 2001
- [3.] Тафков, Д., Философия на политиката, С., 1996
- [4.] Фотев, Г., История на социологията, том 1, С., 2002

<sup>235</sup> Sommermann, K.P., Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen, 1997, S. 465

<sup>236</sup> Хайек, Ф., Политическият ред на свободния народ, С., 1998, с.67

<sup>237</sup> Пак там

<sup>238</sup> Тафков, Д., Философия на политиката, С., 1996, с.14

- [5.] Хайек, Ф., Политическият ред на свободния народ, С., 1998
- [6.] Denzer, H., Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Puffendorf, München, 1972
- [7.] Depenheuer, O., Solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung, Norderstedt, 2009
- [8.] Gotz, F, H.Hofmann, R.Wahl, J.Pietzcker, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, Berlin, 1983
- [9.] Sommermann, K.P, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tuebingen, 1997

**За контакти:**

Елина Маринова, Докторант, Юридически факултет, РУ „Ангел Кънчев”,  
E-mail: [elina\\_marinova@abv.bg](mailto:elina_marinova@abv.bg)

**Научен ръководител:**

Проф. д-р Лъчезар Дачев, Юридически факултет, РУ „Ангел Кънчев