

HISTORICAL APPROACH TO ADMINISTRATIVE LAW¹⁷

Emanuil Kolarov

Associate Professor in Administrative Law and Procedures, Dr.iur.

Department of Public Law, Faculty of Law

“Angel Kanchev” University of Ruse

Tel.: +359 82 888434

E-mail: ekolarov@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper aims at defining historical method as an approach in administrative law science, and to apply it to some central institutions of that branch. The author defends the idea that research on state government and administration need to depict the form of the state and the structure of the public administration at the same time. On that basis, conclusions may be drawn that administrative law and some of its institutions are rather old and have been developed together with the stage of development of the polity and society of a state. Hence, historical parallelism can be found between different stages of development of societies and states.*

Keywords: *Administrative law, history, legal methodology, public administration*

ВЪВЕДЕНИЕ

В нашата правна наука е установено схващането, че административното право е сравнително нов отрасъл, за разлика от други, като гражданското и наказателното право, чиито корени традиционно се търсят далеч назад в развитието на европейските общества. Твърдението има своите основания в това, че самото административно право – и като отрасъл на действащото право, и като правна дисциплина, се еманципира от останалите направления в правото на един по-късен етап, а именно тогава, когато държавата започва да се разбира като общност от граждани (нация), носител на суверенитета. В тази връзка и разбирането за суверенитета – фактическото съществуване на властта в държавата, упражняването на обща воля¹⁸ – претърпява преход от „божественото” начало и обосноваването на абсолютната власт на владетеля над всичко и всички на територията на съответната държава („от Бога цар и самодържец”), към произхода на властта у самия народ (нация) и предоставянето на упражняването на тази власт (управление) от народа на определени обществени институции (органи на държавната власт и на държавното управление), които го представляват в осъществяването на същата тази власт. Оттук и изискването за правно регламентиране на обема от функции, компетентността и правомощията на всеки от тези органи при упражняването на властта, както и разграничаването на самите функции по реализирането на властта – правотворческата (законодателната), правоприлагащата (изпълнителната) и правораздавателната (съдебната). И докато в духа на просвещенската философия се обособяват основните принципи на държавната власт и управление (разделение на властите, законност и пр.), на основата на които се формират и институциите на обществото, започва обособяването на тези най-напред философски и политически възгледи в системата на основни начала и норми на държавната власт и на държавната власт и държавното управление, които дават началото

¹⁷ Докладът е представен на 57-мата Научна конференция на Русенски университет „Ангел Кънчев” и Съюза на учените – Русе „Нови индустрии, дигитална икономика, общество – проекти на бъдещето“ 25-26 октомври 2018 г., с оригинално заглавие на български език: „Исторически подход в административното право”.

¹⁸ Дачев, Л. Учение за държавата, С. 2001, стр. 113.

на държавното право, от което впоследствие се обособяват конституционното право и административното право.

ИЗЛОЖЕНИЕ

На всеки етап на съществуване и развитие на човешкото държавно организирано общество, тя (държавата) е функционирала с определени институции и е осъществявала съществените за това общество на съответния етап на развитие функции. Макар и организирани по различен начин и действащи на основата на различни властнически актове, проявява се един общ модел, по който протича именно това управление – като взаимодействие между отделни лица (органи) с обвързващ към изпълнение ефект (задължителност), чрез волеизявления (актове), с които да се въздейства върху индивидите, колективите и тяхното имущество, оттук и върху хода на развитието на съответното общество (държава).

Развитието на обществото е неразривно свързано с развитието на неговите институции. Държавата, по утвърдената теория¹⁹, разглеждаме на три нива на проявление – субстанционално (народ върху определена територия), атрибутивно (обществени отношения) и институционално (управление, осъществявано от определени органи). Тези равнища можем да проследим във всяка държава и във всеки етап на нейното съществуване – както в Древността, така и в Средните векове, така и в Новото време. Администрацията, която осъществява управлението – институционалното равнище на държавата – съществува и функционира във всяка от формите и във всеки стадий на развитие на съответната държава. Оттук и историята на държавно организираното общество включва и установяването, развитието, структурирането, организирането и функционирането на държавния апарат, чрез който се крепи реализирането на властта. Следователно, историята на администрацията е част от историята на обществото. И независимо от основанието – Божията воля или волята на избирателите, – както и независимо от конкретните детайли на първичната уредба на съответното общество (обичай, конституция или други правни актове, волята на владетеля), можем да приемем, че тази администрация служи за задоволяване на определени интереси на обществото, запазва определен ред в това общество (социален, икономически, политически), както и функционира по определени правила, които ѝ дават възможност да взема управленски решения и да ги прилага непосредствено спрямо управляваните (поданици, граждани). Независимо колко е разгърнатата системата на администрацията на даденото общество, независимо колко детайлна е уредбата на нейната дейност, тя във всеки случай се основава на обвързваща осъществяващия административната дейност воля (на владетеля; закрепената в правна норма воля на законодателя или на друг овластен да формулира правни норми орган).

Посочените предварителни бележки ни водят до убеждението, че към административното право като правила, уреждащи организацията и функционирането на администрацията на различни равнища в държавното управление, както и към самата администрация, схващана като държавен апарат, реализиращ важни функции в държавно организираното общество, но и като дейност по осъществяването на именно тези функции, можем да приложим историческия подход, чрез който да установим различни зависимости, като приемственост, реформиране, реципиране, които да покажат развитието на държавното управление на това общество през различните етапи на неговото съществуване.

Забелязваме историческия подход още при изясняването на самото понятие за държава²⁰. В редица изследвания се прави преглед на различни изрази, с които обществата през различни исторически епохи са обозначавали тази организация – *polis* в Древна Гърция, *civitas* в Древен Рим, с което се акцентира на субстанционалното равнище на държавата (населението); по-късно в Рим – *imperium* и *res publica*, което подчертава

¹⁹ Пак там, стр. 161 и сл.

²⁰ Торбов, Ц. Учение за държавата, С. 2004, стр. 9-10; Дачев, цит.съч., стр. 20 и сл.

институционалното ниво, властта на управлението в Римската империя. В германските и славянските народи се употребявали думите *Reich* и *царство* и *държава*, които също подчертават върховенството на властта на владетеля (*Keiser, цар и самодържец*), както и институционалното равнище в духа на патримониалното разбиране на държавата. Едва в по-ново време в градовете-държави в Италия се появява съвременната форма *stato*, която днес в западноевропейските общества означава държава – *Staat, state, etat*, - което очертава реда в обществените отношения, стабилността (*status-quo*) на властта в държавата, стабилитета на държавното управление.

В същия дух Л. Дачев отделя специално внимание на историческите типове държава. Неговата идея е, че „властовият и правовият ред следват развитието на социалната структура и се променят, за да ѝ съответстват”²¹. Подобна теза възприемаме и ние. Административното устройство, както и структурирането, организирането и функционирането на администрацията, с която несъмнено са разполагали държавите (владетелите, феодалите, гражданското общество), несъмнено са били адекватни на съответния тип държава, на съответните обществени отношения, развиващи се в тази държава.

На историческия подход в правото се обръща внимание още в началото на системните изследвания в правните науки у нас. Ст. С. Бобчев публикува Старобългарски правни паметници²², където показва връзката между старобългарското право и правото на Византия. Възприемането на норми от византийското право в старата българска държава свързва българското средновековно право с римското. В. Ганев определя „историческото гледище” към правното явление като изучаване на правото „в неговата историческа зависимост от други предшестващи, съществуващи или последващи правни явления от същата група или вид (в същия правен отрасъл – б.м.), както и в зависимост от друга група правни явления (в други правни отрасли – б.м.) или от други обществени или политически явления (социални или икономически условия, политическа конюнктура – б.м.)”²³. Авторът поставя въпроса за историческото значение на определени правни явления, които могат да повлияят на развитието на обществените или политическите отношения през дадената епоха, като по този начин тези явления стават предмет на исторически изследвания²⁴. Поради това и историята на администрацията и на административното право се ориентира към такива „масови явления”, които по-ярко се проявяват едва на по-късен етап от развитието на държавите (като напр. административното правосъдие). Това кореспондира с възгледите за смисъла, функциите и организацията на държавата, основани на принципа на разделение на властите. Защото едва в Новото време, в модерния тип държава ясно се очертава, или по думите на В. Ганев – „масово” се проявява упражняването на държавното управление като реализиране на държавната власт от определени в правните норми органи и чрез вменени им в такива норми правомощия.

Историята на правото ни дава ценни сведения, че това е било важен аспект на управлението и в по-ранни типове държави, в по-стари епохи. В историята на българската феодална държава и право М. Андреев разгърнато обсъжда управлението и административното устройство на двете средновековни български царства, като откроява длъжности, често съответстващи на съвременни органи и дейности (напр. при събирането на данъци, отчуждаването на имоти, събирането на мита, военната организация, опазването на реда). Авторът подчертава влиянието върху средновековната българска администрация, оказвано от Византия, по чийто образец са функционирали административните служби – формулирани са длъжности²⁵, данъци²⁶.

²¹ Дачев, цит.съч., стр. 69.

²² Бобчев, С. Старобългарски правни паметници, С. 1903.

²³ Ганев, В. Курс по обща теория на правото. Увод в методологията на правото, С. 1932, стр. 25.

²⁴ Пак там, стр. 26.

²⁵ Андреев, М., Ф. Милкова, История на българската феодална държава и право, С. 1993, стр. 81, 138-143.

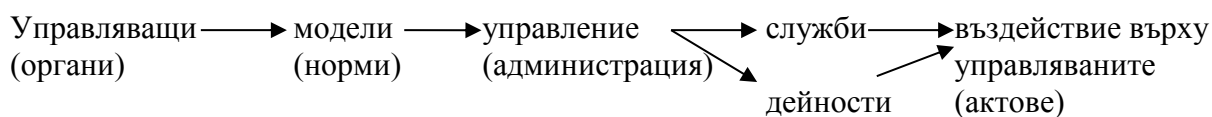
²⁶ Пак там, стр. 144-146.

В тези примери изпъква управленската функция като проява на властнически правомощия, което е в основата на администрацията и днес. Разликата се състои в това, че понастоящем тези функции са отделени от собствеността (основа на патримониалния възглед за държавата), а в онези етапи от развитието на обществото (на европейската цивилизация въобще) схващането за държавата е свързано със собствеността върху нея, върху земята (територията – субстанцията на държавата) – патримониум на владетеля. Това обосновава и неговия, на владетеля, империум – възможността да управлява нейното население (пак субстанцията – населението, поданиците) и непосредствено да се намесва в обществените отношения (атрибута на държавата).

Едва през XVII в. се осъзнава отделянето на властническата функция в държавата от собствеността върху нейната територия – с напредването на стоково-паричните отношения. При това властта трябвало да стимулира и подпомага, да създава необходимите условия, но и да заповядва и регламентира, да формира нормите, правилата за осъществяването на редица дейности от обществен, икономически и социален характер²⁷, основно с цел осигуряване на държавата с достатъчно военна сила, както и осигуряване на управлението с достатъчно финансови средства. Така държавата се превръща във „фиск“, а управлението трябва да гарантира средствата в него.

Въобще историята на държавно организираното общество е история както на самото развитие на това общество, така и на неговото управление. Въпросът за управлението, за оправдаването на властта на управляващите, както и за моделите на осъществяването на това управление, нормите, от които трябва да се води управляващият, когато взема управленските решения, занимават философската мисъл от дълбока древност. Историята на политическите и правни учения, както и историята на държавата и правото могат да ни дадат достатъчно сведения именно за възгледите за управлението и неговото реализиране в дадено общество на определен етап от неговото развитие, както и за моделите (нормите), от които се ръководи управлението на това общество. Те могат да ни дадат, по-нататък, достатъчно информация за структурата на това управление, разпределението на властническите функции между институциите на това общество, разпределението им също и между различни обществени служби и лица. Те ни дават сведения и за конкретни управленски решения, които като израз на техните властнически правомощия са задължителни за изпълнение, което при необходимост е можело и в предишни епохи да бъде осъществявано чрез принуда.

На основата на изложените дотук бележки, може да бъде установен своеобразен исторически паралелизъм в държавното управление. Той ни очертава един общ модел на управлението:



Независимо от конкретната държава и общество, от епохата, която се изследва, или от възгледите за начина на структуриране и осъществяване на властта, ние можем да открием този модел на (право-) прилагащата функция на властта. Още повече, че сведенията от различни епохи и от различни общества са и за наличието на различни групи служебни лица, които да подпомагат управлението на владетеля както на централно, така и на териториално ниво. Това говори за нуждата от администрация още в древните проявления на държавността²⁸.

²⁷ Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht, Muenchen, 2006, стр. 15.

²⁸ Вж. Дачев, Л. История на политическите и правни учения. Дял I. От Древността до буржоазните революции. С. 2001, стр. 23, където авторът представя идеята на Конфуций, че „господарят трябва да бъде господар, сановникът – сановник...”.

С развитието на обществените отношения се развива и управлението на обществото, което се отразява върху уреждането, структурата, организирането и функционирането на администрацията. Затова можем да кажем, че осезаемо възгледите за общата уредба на администрацията, за стабилността на нейната организация, за съблюдаването волята и интересите на всички членове на обществото, за връзката между самото общество и управлението на това общество, се формират на един сравнително по-нов етап – едва в края на XVIII и през XIX век със засилването на юридическото обяснение на държавата и създаването на първите конституции, които прокарват принципа за разделение на властите. Това води до усещането, че административното право е сравнително нов отрасъл на правото. В последните две столетия се засилва специализацията на правото, неговата демократизация, като значителен акцент се поставя на правната уредба в публичната сфера. Както видяхме, обаче, наченките, корените на основни елементи в управлението могат да се търсят и открит далеч назад в държавното развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представените в настоящия доклад съображения и бележки имат за цел да насочат вниманието към организирането, функционирането и реализирането на държавното управление като основен проблем на всяко държавно организирано общество, което предполага наличието и дейността на съответна администрация. Изтъкнатите мнения ни дават повод за по-нататъшни и по-специализирани и задълбочени изследвания в областта на историята на администрацията и на административното право. В разните епохи и в различните държави и общества са се променяли властническите органи, методите на управлението, основанията на реализирането на властта, актовете на тази власт; но генералната схема остава, по наше мнение, непроменена, което е повод за посочения по-горе исторически паралелизъм.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Андреев, М., Ф. Милкова**, История на българската феодална държава и право. С. 1993.
- Бобчев, Ст. С.**, Старобългарски правни паметници. С. 1903.
- Ганев, В.**, Курс по обща теория на правото. Увод. Методология на правото., С. 1932.
- Дачев, Л.**, Учение за държавата, С. 2001.
- Дачев, Л.**, История на политическите и правни учения. Дял I. От Древността до буржоазните революции, С. 2001.
- Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов**, Административно право. Обща част. С. 2012.
- Стайнов, П.**, Административно право. Обща част. С. 1942.
- Стайнов, П.**, Административно правосъдие. С. 1936.
- Торбов, Ц.**, Събрани съчинения. Том четвърти. Учение за държавата. С. 2004.
- Торбов, Ц.**, История и теория на правото. С. 1992.
- Mauger, H.**, Allgemeines Verwaltungsrecht. Muenchen, 2016.