

Към въпроса за съдебния контрол върху административните актове, накърняващи субективните права на гражданите*

Велко Вълканов**

Анотация: В статията проф. Вълканов проследява историята по ликвидирането на административното правосъдие след приемането на Конституцията от 1947 г. Въпреки че самите конституционни законодатели през 1947 г. изразяват воля функцията на административното правосъдие да продължи в отделно административно отделение на Върховния съд, през 1948 г. обикновеният законодател отменя общата клауза за оспорване на административните актове и слага край на административното правосъдие у нас. Авторът опровергава идеите, че административното правосъдие било несъвместимо със социалистическото обществено и държавно устройство и, че било израз на буржоазната концепция за разделението на властите. Авторът оспорва догмата на българската административноправна доктрина в първите години след това, че прокурорският надзор и жалбите на трудещите се до администрацията могат да заменят административното правосъдие. Изтъква се, че съдебната защита на правата е единствено ефективният по замисъл път за защита на субективните права на гражданите. Посочва се тенденцията за установяване на административно правосъдие в социалистическите страни през 60-те години на 20 в. и се препоръчва възстановяване на общата клауза за съдебно обжалване на административни актове.

Ключови думи: административно правосъдие, съдебен контрол, административни актове, разделение на властите, съдебна защита, субективни права, конституция, конституционен законодател

Този въпрос става все по-актуален. Ония, които наблюдават неговото развитие, не могат да не установят, че силите, които му придават тази растяща актуалност, действат съвършено независимо от нашата воля. Въпросът за съдебния контрол върху административните актове, накърняващи субективните права на гражданите, е въпрос за *законност*, а въпросът за законността се превръща все повече в *основен* въпрос на нашето развитие, защото все повече се разбира, че едно развитие може да бъде успешно само тогава, когато е *законосъобразно*. Решенията на Юлския пленум на Централния комитет на Българската комунистическа партия, следвайки набеязаната от Априлския пленум линия, подчертаха с нова сила изключителното значение на принципа на законността.

Нарастващата актуалност на този въпрос се обуславя не само от постоянно нарастващото значение на принципа на законността, но и от все по-нарастващото признание на субективните права на гражданите¹. Признали, че човекът е „всичко“ в социалистическото общество, ние не можем да не признаем, че „всичко“ всъщност са неговите права, защото човекът като обществено явление не е друго освен съвкупност от права. Юлският пленум внесе необходимата категоричност и в тази насока:

* Публикувано в сп. „Правна мисъл“, 1968, № 5, с. 51-63.

** Велко Вълканов (1927-2016) - виден български научен работник, конституционалист, общественик, политик, съдебен заседател в СГС през 80-те години.

¹ В тази връзка вж. А. С. Ангелов, Разграничение и съотношения между административната и съдебната подведомственост при защита на субективните права в Народна република България, Год. на Соф. у-т, Юрид. ф-т, т. LVI, 1965, с. 3-5.

„Необходимо е да се създадат всички условия за увеличаване и гарантиране правата на гражданите във всички области на обществения живот, включително и в управленческата дейност на обществото.“²

Трябва да се съгласим, че досега ние не успяхме да видим този въпрос в действителния му обем, защото се смяташе, че у нас действуват „твърде много и разнообразни“³ средства за защита срещу незаконосъобразните административни актове. Но множествеността и разнообразието на формите, използвани с оглед на определени потребности, не всякога се оправдават. Ако всяка една от използваните форми е сама по себе си недостатъчно ефективна, тогава множествеността и разнообразието, достигнали дори и най-висока степен, трудно биха могли да допринесат за увеличаването на крайния, ефект. Ако пък всяка една от тези форми е сама по себе си достатъчно ефективна, тогава всички останали форми ще се окажат най-малкото излишни. Както навсякъде другаде, така и тук без съмнение се нуждаем от внасянето на съответна унификация. Вместо многобройните и за съжаление не всякога успешно действащи средства, би било много по-целесъобразно да установим *едно*, но затова пък винаги *точно и безотказно* действащо средство за защита срещу незаконосъобразните административни актове. Склонни към творчество, ние бихме могли да насочим своето внимание в редица направления, но ако искаме да се съобразим с действителните данни на собствения си държавен опит, ние не можем да не стигнем до извода, че това средство трябва да се състои в предоставената на *всеки* гражданин *правно регламентирана* възможност да постави за *решаване* пред *независим* спрямо него и администрацията орган спора за *законосъобразността* на накърняващ неговите *права* административен акт, т.е. в правото да се търси *съдебна* защита срещу всеки незаконосъобразен административен акт. Така въпросът за защита срещу незаконосъобразните административни актове се оказва в последна сметка въпрос за *административно правосъдие*.

I

1. Всеки опит да се защити идеята за административното правосъдие трябва, струва ми се, да започне преди всичко с усилията да се установи, макар и в най-общи линии, правнонормативното състояние, в което то се намира. В това отношение следва да се направят някои извънредно важни констатации и някои също толкова важни изводи.

Въпросът за съдбата на съществуващото у нас до 1948 г. административно правосъдие се поставя за първи път след 9. IX. 1944 г. във връзка със задачата да се изработи Конституцията на Народна република България. Той е бил обсъждан още на председателствуванияте от Г. Димитров заседания на Националния комитет на Отечествения фронт и на ръководствата на петте отечественофронтовски политически партии, на които е бил разглеждан предварителният проект на бъдещата Конституция, а по-късно и на заседанията на Великото народно събрание. Проучването на материалите от онова време оставя стабилното впечатление, че най-отговорни представители на Българската комунистическа партия са проявявали трайно положително отношение не само към функцията административно правосъдие, но и към органа, специализиран за нейното осъществяване – Върховния административен съд. На състоялото се на 1.X.1946 г. заседание на НК на ОФ и на ръководствата на

² Основни насоки за по-нататъшното развитие на системата на управление на нашето общество. Решения на Пленума на ЦК на БКП, състоял се на 24, 25 и 26 юли 1968 г., БКП, С, 1968, с. 50.

³ А. С. Ангелов, Жалбите на трудещите се и работата на държавния апарат, Годишник на Соф. у-т, Юрид. ф-т, т. XLVII, 1955-1956, с. 5.

петте политически партии Васил Коларов, като поставя въпроса за евентуалното премахване на административния съд, изтъква заедно с това и цялата негова сериозност: „Дали трябва да премахнем административния съд – пита той, – това е голям въпрос. Ако премахнем административния съд, тогава трябва да мислим за един орган, който действително да упражнява контрол върху администрацията.“⁴ В. Коларов следователно изобщо не поставя въпроса за премахване на *функцията*, упражнявана дотогава от административния съд. Напротив, тази функция трябва, както може да се заключи от неговите думи, да се запази и развие. Той изрично указва, че ние във всички случаи се нуждаем от *действителен контрол върху администрацията*. Целият въпрос е не дали да има такъв контрол, а кой орган да осъществява този контрол – дали действително тогава административен съд или друг специализиран орган.

2. Както се вижда от материалите на състоялите се по-късно заседания, този въпрос е бил решен в полза на административния съд. При обсъждането на проектоконституцията в трета секция на конституционната комисия Владимир Димчев, който тогава очевидно е говорил не от свое име, а от името на представляваната от него БРП (к), се изказва решително за запазването на административния съд: „От няколко десетилетия у нас съществува Върховен административен съд, който по всеобщо признание изпълнява полезна функция на контрол⁵ на действията и разпорежданията на административните органи и от това гледище ролята му на надзорен орган за точното изпълнение на законите от страна на администрацията е безспорна. Този изпитан институт ще следва да остане и занапред.“⁶ В основата на своята теза Владимир Димчев поставя вярната мисъл, че „Неправилните административни актове и незакономерните действия на органите на управлението накърняват обществения ред, интересите на народната общност, поначало толкова, колкото и престъпни деяния от общ характер.“⁷

Административният съд – и толкова повече административното правосъдие – запазва своето място в проектоконституцията до нейното второ четене във Великото народно събрание. Едва при второто четене в отношението към него настъпва промяна. Като изхожда от съображенията, свързани с необходимостта да съществува *единен* съдебен контрол, какъвто дотогава е липсвал, Йордан Чобанов предлага от името на конституционната комисия нов член, чл. 61, и с него – реорганизация на върховните съдебни органи. „От миналото – казва той – са останали няколко върховни съдилища: Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Военнокасационният съд. Липсата на единство във върховния съдебен надзор се чувства. Върховният съд на Народната република, който се учредява с разглеждания текст, има за задача да запълни тази важна празнота и да обезпечи еднообразното прилагане на закона от всички видове съдилища.“⁸ Конституционната комисия предлага следователно премахването на Върховния административен съд. Но съвършено ясно е, че като предлага премахването на Върховния административен съд, комисията съвсем не предлага премахването на самата функция, осъществявана дотогава от ВАС, функцията административно правосъдие. И в този случай усилията са насочени не към премахването, а към *усъвършенстването* на тази функция. Това е изрично казано в продължението на вече цитираните мотиви: „Резултатите от повече от 30-годишното съществуване на Върховния административен съд могат да се разглеждат като полезни.

⁴ Материали по Конституцията на НРБ, т. III, с. 139 (материалите се съхраняват в Президиума на Народното събрание).

⁵ В оригинала е „колектив“ – очевидно грешка при записването. [А дали казаната дума не е бшло „коректив“? бел. ред. Васил Петров].

⁶ Материали по Конституцията на НРБ, т. VII, с. 52.

⁷ Пак там, стр. 54.

⁸ Стенографски дневници на ВНС, 123, 3, 30. XI. 1947 г., с. 757.

При бъдещия Върховен съд на Народната република ще бъде необходимо да *функционират отделения или колегии*, които да съдят *административноправна материя*, по-специално да *разглеждат жалби срещу административни актове*. Комисията смята, че като отделения или колегии към един общ и единен Върховен съд на Народната република те ще *изпълняват по-добре задачата си*, отколкото ако останат обособени в отделен Върховен административен съд, както бе досега. Тези отделения или колегии, административни, на Върховния съд на Народната република ще могат да използват богатия досегашен опит и практика на Върховния административен съд⁹ (подчертаното от мене, В. В.). Мотивите са съвършено точни и ясни. Те не оставят никакво съмнение, че административното правосъдие *като функция* се запазва изцяло. Промяната, която е предстояло да претърпи, е засягала *единствено органа*, който е трябвало да я осъществява.

Смисълът на предлаганата промяна е бил вярно схванат от народните представители. Един от тях, Иван П. Димитров, защитавайки предлаганите в глава VI от проектоконституцията изменения, изрично заявява: „Чл. 61 може да остави убеждението, че се премахва у нас административното правосъдие. Това е погрешно схващане. Във Върховния съд наред с отдела за едно военно-наказателно отделение, едно гражданско и углавно отделение ще има и едно административно отделение.“¹⁰

При тия мотиви – нека подчертаем: *именно при тия мотиви* – официалният орган на Великото народно събрание, конституционната комисия, предлага учредяването на единен Върховен съд, поглъщащ в себе си – заедно с функциите им — всички съществуващи дотогава върховни съдебни институции. „При *тия обяснения* (курисвът мой, В. В.), казва в заключение Йордан Чобанов – новият член 61 се предлага в следния вид (чете): „Чл. 61. Върховният съдебен надзор над съдилищата от всички видове се осъществява от Върховния съд на Народната република, членовете на който се избират от Народното събрание за срок от пет години.“¹¹

Народното събрание приема предложението му нов текст, който при третото четене на проекта се превръща в окончателна конституционна разпоредба. Но ясно е, че ако Конституционната комисия е предложила посочената промяна „*при тия обяснения*“, *при същите тези обяснения* Великото народно събрание е и приело. С други думи, ако Великото народно събрание се е отказало от институцията на Върховния административен съд, то се е отказало от нея само защото заедно с това е решило (всъщност и поради това, че е решило) да възложи нейната функция на бъдещия Върховен съд. Следователно, учредявайки Върховния съд, Великото народно събрание го учредява като орган, осъществяващ между другото и функцията административно правосъдие. От гледна точка на органа, определящ (и определил) съдържанието на Конституцията, следователно от гледна точка на *самата* Конституция Върховният съд у нас е орган и на административното правосъдие. Неговата дейност не може да не включва в себе си и елемента административно правосъдие, с оглед на което той не може да няма в състава си и нарочно административно отделение. Това е конституционна повеля¹².

⁹ Пак там.

¹⁰ Пак там, с. 756.

¹¹ Пак там, с. 757.

¹² Проследявайки развитието на въпроса за административното правосъдие, протекло във ВНС, ние установяваме, че тогава у никого не е съществувала дори и мисълта да се отрече административното правосъдие. Невъзможно е следователно да се съгласим с проф. А. С. Ангелов, който пише, че „при окончателното оформяне и гласуване на текстовете надделя обаче мисълта да се изостави административното правосъдие и надзорът за законност в държавното управление да се поеме изключително от прокуратурата“ (Общ надзор на прокуратурата в Народна република България, С., БАН, 1958, с. 177).

3. Този извод не би могъл да бъде преодолян. Единствено възможното възражение е възражението, че мотивите, на които се опираме, за да изясним смисъла на определен текст от закона, не са закон. Това е вярно. Но мотивите не са закон само тогава, когато противоречат на собствения (непосредствения) смисъл на закона. Напротив, когато мотивите към даден закон се вместиат в логическия обем на закона, тогава те, обяснявайки смисъла (значението) на закона, придобиват смисъла (значението) на самия закон, т.е. придобиват силата на закон, стават закон, са закон¹³. Не би могло, разбира се, да има съмнение че мотивите към чл. 61 от Конституцията не противоречат на непосредствения смисъл на самия този член. Непосредственото съдържание на чл. 61 не изключва възможността за осъществяване на съдържащото се в мотивите към този член искане за упражняване на административното правосъдие от страна на общите съдилища, чиято система е трябвало да завърши – от организационна гледна точка – със специално (административно) отделение или колегия при Върховния съд на републиката¹⁴. Това се доказва между другото от съществуването на т. нар. особени юрисдикции. Основанията за съществуването на особените юрисдикции също не могат да бъдат открити в непосредствено съдържащото се в чл. 61 от Конституцията. Въпреки това тези юрисдикции съществуват.

Откъде обаче те все пак извличат необходимите им основания? Очевидно от същия този член 61, който, допускайки съществуването на съдебния контрол върху администрацията *изобщо*, допуска съществуването и на *вида* съдебен контрол, известен под името особени юрисдикции. Но ако особените юрисдикции, бидейки един вид съдебен контрол, могат да черпят правните основания на своето съществуване от чл. 61 от Конституцията, тогава и административното правосъдие, бидейки *друг вид* съдебен контрол, трябва да може да черпи правните основания за своето съществуване от същия този текст. На основанията, на които признаваме правото на съществуване на особените юрисдикции, на същите тези основания трябва да признаем правото на съществуване и на административното правосъдие. Не би могло, разбира се, в случая да се мисли за някакво паралелно съществуване на двете институции. Това е принципно невъзможно. Въпросът се поставя следователно във формата на алтернатива: или особени юрисдикции, или административно правосъдие¹⁵. Към тази алтернатива чл. 61 от Конституцията се отнася с външно безразличие, препращайки към своите мотиви, където е оставил тъкмо оная част от своето волево съдържание която има непосредствено отношение към нея. Както вече можахме да установим, мотивите решават тъй поставената алтернатива в полза на административното правосъдие.

¹³ Вж. например **С. И. Вильнянский**: „Подготвителните работи и мотивите имат значение само в тази степен, в която мислите, изказани при съставянето на закона, са получили своя израз в самия закон“ (Толкование и приложение гражданскоправових норм, цитиран по **А. С. Пиголкин**, Толкование нормативных актов, СССР, М., Госюриздат, 1962; вж. също самия Пиголкин, с. 90, 104, 105).

¹⁴ Вж. например **П. Стайнов**: „Така погледнато именно защото не се възприема принципът на разделността на властите, принципно не е невъзможно при нашата система да се повери от законодателя на *обикновения съд* да разглежда и административни дела, както разглежда граждански и наказателни“ (Правораздавателен контрол на съдилищата в областта на администрацията, Годишник на Соф. у-т, Юрид. ф-т, т. XLII, 1954-1955, с. 63-64).

¹⁵ Поддържам това разбиране, защото изхождам от идеята, че административното правосъдие е система, почиваща върху т. нар. обща клауза, а особените юрисдикции — система, почиваща върху т. нар. специална клауза. Несъвместимостта на двата вида контрол се определя следователно от несъвместимостта на двете клаузи.

Особените юрисдикции, които почиват върху обща клауза, са в същност административно правосъдие в собствения смисъл на думата, поради което изобщо не могат да му се противопоставят. Те са само друга форма на административното правосъдие. (По този въпрос вж. също **А. С. Ангелов**, Общ надзор на прокуратурата в Народна република България, С., 1958, с. 180-181.)

4. Трябваше да се очаква, че гласуваните по-късно нормативни актове ще бъдат съобразени с изискването да се учреди при Върховния съд административно отделение (колегия), което да поеме в пълния им обем функциите на ВАС. Но Законът за устройството на народните съдилища, гласуван на 4.ІІІ.1948 г., разпусна Върховния административен съд, без да учреди към новосъздадения Върховен съд съответно административно отделение или колегия.

Чл. 41, ал. 1 от Закона за устройството на народните съдилища би могъл наистина да остави впечатлението, че функциите на бившия ВАС все пак се поемат от една или друга форма от Върховния съд: „Във всички случаи дейността на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на Военно-касационния съд по всички закони се възлага на Върховния съд на Народната република, който разглежда делата по реда, предвиден за тия съдилища в съответните закони.“ Тъй като „съответният“ за ВАС закон – Законът за административното правосъдие – тогава все още не бе отменен (той бе отменен едва през 1951 г. заедно с всички гласувани преди 9.ІХ. 1944 г. закони), оставаше да се мисли, че Върховният съд като приемник на ВАС ще прилага именно този закон, т.е. че Върховният съд ще упражнява предвидения *в него* контрол върху административните актове. Чл. 43 от Закона за устройството на народните съдилища обаче ни дава друго решение: „Административните актове, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд съгласно чл. 29, т. 1 от Закона за административното правосъдие, но които не са обжалвани до влизането на Конституцията в сила, не подлежат на обжалване пред Върховния съд на републиката.“ С това административното правосъдие у нас бе ликвидирано *като принцип* на правната ни система, тъй като чл. 43 ликвидира неговата *основа* – общата клауза. В страната останаха да действат единствено т.нар. особени юрисдикции, но те, както вече се изтъкна, изразяват друг принцип, друга клауза. Принципът на административното правосъдие е, че *всички* административни актове подлежат на *съдебен* контрол с изключение на изрично указаните (общата клауза)¹⁶. Принципът на административните юрисдикции гласи обратното: *никой* от административните актове не подлежи на *съдебен* контрол *с изключение* на изрично указаните (специална клауза).

II

1. Установили действителния смисъл на съответните конституционни разпоредби, ние не бихме могли да не поискаме да установим и съображенията, довели до неочакваното отклонение от него. Естествено е да се надяваме, че ще открием някакви съображения за това в акта, отбелязал началото на извършеното отклонение – Закона за устройството на народните съдилища. В мотивите към този закон обаче не се съдържа нищо, което би могло да обясни промяната в отношението към административното правосъдие, настъпила *след* приемането на Конституцията. За съжаление няма и изказвания – нито при първото, нито при второто четене на законопроекта, – от които да може да се съди за отношението на народните представители към тази промяна. Изобщо причините за извършената ревизия не са намерили никъде официален израз.

Отсъствието на официална критика на административното правосъдие ни заставя да се обърнем към критиката, отправяна му от теоретическата мисъл у нас.

¹⁶ Общата клауза се съдържаше именно в чл. 29, т. 1 ЗАП [Наредба закон за административното правосъдие от 1934 г., бел. ред., В. П.]:

„На Върховния административен съд са подсъдни:

1. Всички жалби за отмяна на административни актове на публичните власти, когато законите не определят друга подсъдност“ (подчертаното от мене, В. В.).

Трябва да се признае, че такава критика у нас не е липсвала¹⁷. Но трябва заедно с това още сега да се изтъкне, че тя не е в състояние да ни даде представа за действителните причини, довели до промяната в отношението към административното правосъдие. Грешките, които тя допуска в критиката, която му отправя, са твърде значителни, за да можем да се отнесем с необходимото доверие към нея, т.е. за да можем да повярваме, че посочените от нея недостатъци на административното правосъдие са *действителни* и че те следователно *биха могли* да бъдат причина за неговото отхвърляне.

2. Първият порок на административното правосъдие се търси в неговите връзки с миналото. Срещу него се отправя обвинението, че било свързано с частната собственост¹⁸, че било служило на буржоазните интереси¹⁹. Вярно е, разбира се, че в *буржоазното* общество административното правосъдие е служило на буржоазните обществени отношения. На буржоазните обществени отношения обаче са служили не само административното правосъдие, но и всички други институции на буржоазното общество, като съд, прокуратура, армия, включително и самата държава, взета в нейната цялост. Едва ли обаче някой е помислял да ги отрича само на това основание, т.е. само на основание на функционалната им подчиненост спрямо буржоазията. Съдбата на една институция не може очевидно да се поставя в зависимост единствено от факта, че възникнала в миналото, тя е служила на това минало. Определящото в случая са не целите, с оглед на които тя е била използвана, а нейната годност да служи на целите, поставяни във връзка с развитието на новите обществени отношения. Въпросът е следователно дали *правната природа* на институцията административно правосъдие позволява да бъде използвано и за целите на социалистическото общество. Но административното правосъдие никога не е било отричано с оглед на неговата правна природа, а и не би могло да бъде отричано. Очевидно не неговата правна природа го прави буржоазно или социалистическо, а функцията, която икономически и политически господстващата класа му възлага. Осъществявайки функцията на защита на буржоазните обществени отношения, административното правосъдие е буржоазно; осъществявайки функцията на защита на социалистическите обществени отношения, административното правосъдие е социалистическо.

Но ако критиката на административното правосъдие с оглед на неговата правна природа, взета сама за себе си, не е възможна, тогава какъв смисъл може да има критиката на *буржоазното* административно правосъдие? Не би могло очевидно изводите, произтичащи от критиката на *буржоазното* административно правосъдие, да се отнесат за сметка на административното правосъдие *изобщо*. Отрицанието на *вида* още не е отрицание на *рода*. Не е възможно следователно, отричайки буржоазното административно правосъдие, да отречем административното правосъдие изобщо.

3. Срещу административното правосъдие се прави на второ място възражение, извлечено от произволно дадена характеристика на социалистическото общество. Административното правосъдие било средство за преодоляване на спорове между държавата и отделните граждани, а такива спорове у нас „почти“ нямало²⁰. Този довод

¹⁷ Важно е да се подчертае, че критиката на административното правосъдие се появи *след* 1948 г. Тя следователно се появи не за да *мотивира* (да обуслови, да подбуди) отказа от административното правосъдие, а за да го *оправдае*.

¹⁸ Вж. **П. Стайнов**, О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии, Сов. гос. и пр., 1964, кн. 9, с. 128-129.

¹⁹ Вж. **А. С. Ангелов**, Обеспечение на законността в държавното управление на Народна република България, С, БАН, 1952, с. 110, 216.

²⁰ Вж. **П. Стайнов**, О новой организации. . . , с. 129.

отдавна, разбира се, няма вече никаква стойност²¹. Спорове между държавата като държава и отделни граждани наистина почти няма, но има все пак достатъчно спорове между граждани, на които е възложено упражняването на известни държавни функции, и граждани, чиито права са накърнени при (и чрез) упражняването на тези функции. Броят на възможните спорове не би могъл всъщност да има никакво значение. Несправедливостта не може да се счита за по-малка само защото засяга един, а не десет, сто или хиляда души. *Всеки* гражданин на социалистическото общество трябва да има *цялата* възможна защита на всяко свое право. Ако определено нарушение на законността представлява от гледна точка на цялото общество един безкрайно малък процент, за гражданина, пострадал от него, то е винаги сто процента. Нашата етика не може да стои равнодушна пред съдбата на отделния гражданин. Всъщност това е въпрос не само на етика. Нашите собствени интереси изискват да окажем цялото възможно съдействие на онзи, който по някакъв начин е станал жертва на извършена незаконосъобразност, защото онова, което днес е *негова* съдба, утре би могло да бъде *наша* съдба. Не бива при това да забравяме, че ако днес не окажем трудния за нас отпор на закононарушението в качеството му на *отделна проява*, утре ние ще трябва може би да му окажем много по-трудния отпор в качеството му вече на *система*. Закононарушенията принадлежат към онзи вид явления, които трябва да бъдат унищожавани още в зародиш. В противен случай те могат да разраснат, застрашавайки ни с трудно предвидими последици.

4. Административното правосъдие се смята най-после за израз на теорията за разделение на властите²². И този упрек трудно може да се приеме. Трябва най-напред да се изтъкне, че в социалистическата държава разделениято на властите в оня смисъл, в който то обикновено се разбира, е принципиално невъзможно. В социалистическата държава суверенът – народът – е един и неделим, което означава, че една и неделима е и цялата държавна власт. Чрез народа всички възможни власти – в каквито и взаимоотношения да се намират – се свързват и единяват, освобождавайки се от своите външни различия. Административното правосъдие у нас не би могло следователно да бъде израз на разделениято на властите. То би могло да бъде единствено израз на разпределението на *функциите*, без каквото разпределение всяко организирано съществуване би било немислимо. Нещо повече! Ако осъществяването на административното правосъдие би било възложено на *общите съдилища*, тогава то би било дори и *формално отрицание* на теорията за разделение на властите, защото, както се вижда, на органи от „една власт“ – съда – позволяваме „вмешателство“ в дейността на органи на „друга власт“ – администрацията. Ако продължим да изхождаме от абсурдната за условията на социалистическата държава теория за разделение на властите, ние бихме могли по-скоро да кажем, че не административното правосъдие, а сега съществуващият административен ред на разглеждане на жалбите е израз на тази теория, тъй като тъкмо той, изключвайки всяка „чужда“ намеса в работата на администрацията, следва принципа „администрацията за администрацията“, „съдът за съда“ и пр. При решаването на устройствените въпроси на нашето общество ние трябва следователно да се освободим веднъж завинаги от комплекса „разделение на властите“, от комплекса за миналото изобщо и да се подчиним на общото правило, че организацията на взаимоотношенията трябва да бъде съобразявана единствено с обективните обществени потребности и със собствената природа на нещата.

²¹ В съветската правна литература този довод бе решително отхвърлен. Вж. например **Н. Г. Салищева**, Административный процесс в СССР, Юрид. лит., М., 1964, с. 148-149; **Д. М. Чечот**, Судебная защита субъективных прав и интересов, Советское государство и право, 1967, кн. 8, с. 50.

²² Вж. **В. Г. Христофоров**, Контроль за законосъобразностью над управлением в Народна република България, Годишник на Соф. у-т, ф-т за стопански и социални науки, т. II, 1948-1949, с. 35.

Обстоятелството, че организирайки по този начин своите взаимоотношения, ще получим форми, *наподобяващи* форми на отречени организационни системи, не бива да има значение. Оня, който иска да бъде реалист, се съобразява не с подобията на нещата, а с тяхната действителна стойност. Поставени пред задачата да решим въпроса за правото на съществуване на административното правосъдие, ние трябва следователно да изходим не от външното му подобие с административното правосъдие в буржоазното общество, където то между другото е израз и на теорията за разделение на властите, а от действителната му годност да обслужва съответните обществени потребности. Решавайки този въпрос, ние не бихме могли, разбира се, да не се съгласим, че у нас наистина не съществува потребността „власт да възпира власт“, но не бихме могли заедно с това и да не признаем, че у нас все още съществува потребността „власт да възпира човека на власт“²³. Както отделната личност е в състояние да изпревари развитието на обществото, така и обществото е в състояние да изпревари развитието на отделната личност. Тази именно възможност поставя въпроса за необходимостта от контрол върху действията на *всяка* облечена с власт личност, тъй като не би могло предварително да се каже *коя* именно личност ще се окаже изпреварена от обществото. Този въпрос поражда серия допълнителни въпроси, първият от които е: кому да се повери този контрол, дали на системата, *вътре в която* тези действия се упражняват, или на система, намираща се *извън нея*. Както виждаме, това е същият въпрос, който по-горе – в друга форма – бе поставен, въпросът дали административното правосъдие ще бъде действително годно да се справи с евентуално възложената му задача да удовлетворява потребността от такъв контрол. Всеки от нас има право да даде, какъвто поиска отговор. Във всички случаи обаче този отговор трябва да бъде извлечен единствено от собствената правна природа на административното правосъдие.

III

1. Отказът от административното правосъдие се оказва неоправдан не само от гледна точка на неговата правна природа, но и от гледна точка на правната природа на заменената го административна система на защита срещу незаконосъобразните

²³ Както вече бе изтъкнато отдавна (и особено след Априлския пленум), не е възможно да се поддържа, че отделни носители на държавната власт не биха могли да злоупотребят с нея. Ще добавим, че още Ленин посочи опасността от „злоупотребите на онези представители на съветската власт, които, използвайки измамно званието комунисти, провеждат на дело не комунистическа, а бюрократическа, началническа политика“ като заедно с това изисква борбата срещу тези злоупотреби да се постави на едно от първите места (Съч., т. 29, стр. 105). Борбата срещу тези злоупотребления, в които **Ленин** е виждал проявна форма на изключително опасното социално явление бюрократизъм, изисква по мнението на Ленин наред с всичко друго и смелост: „Смелост е нужна в смисъл на борба с бюрократизма: не напразно нашата партийна програма с пълна определеност постави въпроса за причините за известно възраждане на бюрократизма и за мерките за борба срещу това; смелост е нужна в смисъл на установяване, първо, *контрол* над служещите, над чиновниците, над специалистите от страна на новите партийни членове, които добре познават положението на народните маси, техните нужди, техните искания. Смелост е нужна в смисъл за *незабавно* предоставяне възможност на тези новаци да се разгърнат и да се проявят в *широка* работа; смелост е нужна в смисъл на разрушаване привичните шаблони (у нас също се забелязва – уви! нерядко – прекомерен страх да се посегне на установените съветски шаблони, макар че ги „установяват“ понякога не съзнателни комунисти, а старите чиновници и служещи“ (Съч., т. 30, с. 59-60).

Както виждаме, Ленин поставя *контрола* върху държавните служители на *първо* място. Ленин не е имал, разбира се, задачата да разработва подробно въпроса за формите на този контрол, но ясно е, че изключителното значение, което той му е отдавал, във всички случаи би го довел до възможно най-строгите му форми.

административни актове²⁴. Тази система в никакъв случай не е по-добра, макар че, разбира се, и тя има своите предимства.

Основното предимство на административната защита срещу неправилните административни актове е в осигуряването от нея бързина на производството. Никой обаче не би могъл да твърди, че принципът на бързината е, който трябва да определи всички останали принципи на едно производство. Пред бързината стои законосъобразността. Принципът на бързината следователно е подчинен на принципа на равенството на страните, на обективността, пълнотата и всестранността при разглеждане на материалите по производството и пр., т.е. на всички ония принципи, които в своята съвкупност ни осигуряват онова, от което се нуждаем – законосъобразност. Поради това, ако искаме да определим действителната стойност на дадена система на защита срещу незаконосъобразните административни актове, ние трябва да я преценим преди всичко от именно такава тледна точка. Преценена обаче от такава гледна точка, административната система на защита разкрива някои твърде съществени недостатъци.

Основният недостатък на тази система се състои в положението, че *съдия* по даден спор е *една от страните по същия спор*. Самата тази диспозиция на основните фигури в спорното административно производство вече показва, че не всякога би могло да се очаква едно действително правосъдие. Да съединим в едно лице съдещата и спорещата страна, ще означава да се окажем в конфликт със самата идея за правосъдието. Идеята за правосъдието е невъзможна без идеята за *равнопоставеността* на спорещите спрямо съдещите. Но каква равнопоставеност би могла да се търси там, където една от спорещите страни – противно на всички очаквания – си е присвоила не друго, а самото право да съди.

Не е възможно да не изпитваме опасението, че администрацията, изправена пред задачата да реши спор, по който е страна самата тя, няма да бъде в състояние да прояви необходимата обективност. Този страх има своя източник не, разбира се, в убеждението, че администрацията е субективно недобросъвестна. Напротив, в своята маса нашата администрация *проявява* желанието да бъде добросъвестна в своето отношение към жалбите на трудещите се. Самият факт, че през 1967 г. са били уважени 41% от подадените срещу нейни актове жалби, ясно потвърждава това. Но ясно е, от друга страна, че *желанието* не би могло да бъде достатъчна гаранция за обективност на постановяваните решения. Решавайки даден спор, администрацията не би могла да не бъде повлияна от факта, че *вече* е заела становище по предмета на този спор. Всеки от нас е могъл да констатира въз основа на собствения си опит, че убедителността в собствената правота, формирала се преди възникването на даден спор, след спора или дори още в спора се превръща твърде често в предубедителност. Предварителното заангажиране без съмнение създава *обективни* затруднения в условията да се намери правилното решение. Всеки съдия може да потвърди, че основната му грижа, разглеждайки някое дело, е да не допусне да се заангажира с определени тези, защото в такъв случай едва ли ще бъде в състояние да остане верен на собствения си стремеж да бъде обективен. Предварителното заангажиране е наклонена плоскост за всяка съдийска добронамереност. В администрацията обаче предварителното заангажиране не е просто възможност, а *правило*. Във възникналия административноправен спор

²⁴ Нека отново подчертаем: обстоятелството, че у нас действуват т.нар. особени юрисдикции, не променя факта, че разглеждането на жалбите срещу административните актове става по правило по административен ред. В този смисъл акад. **П. Стайнов**: „Може да се сметне следователно, че създаването на такива особени правораздавателни дистанции не съставлява отклонение от общоприетото днес начало, че разглеждането на жалбите против административните актове става само по административен ред“ (Особените юрисдикции в областта на администрацията, С., 1956, с. 77).

администрацията се оказва вече заангажирана със самия факт, че е издала оспорения акт.

Опасението, че администрацията няма да бъде в състояние да бъде обективна при решаването на спора между гражданина и нея, има своя законодателен израз в разпоредбата на чл. 7, ал. II от Указа за жалбите, сигналите и предложенията, съгласно с която жалбата срещу определено незаконосъобразно действие не може да бъде пратена за решаване на органа, автор на действието, срещу което жалбата се подава. Той намери своя израз и в доклада на др. Тодор Живков, изнесен пред Юлския пленум на ЦК на партията: „Не бива да търпим повече такава аномалия, когато молба или жалба, отправена от даден гражданин до определен институт или учреждение, отново се връща на онзи орган, от който гражданинът се оплаква.“²⁵ Но тук неизбежно възниква въпросът дали ще бъде съществено по-различно положението, ако жалбата бъде отправена не до органа, срещу когото се подава, а до вишестоящия му орган. Отговаряйки на този въпрос, ние не бива, разбира се, да забравяме, че ако органът, издал незаконосъобразния административен акт, е заангажиран спрямо този акт, вишестоящият му орган е заангажиран спрямо самия него. Състоянието на взаимна обвързаност, в което се намират служителите в определено ведомство на администрацията, не би могло в една или друга степен да не затрудни стремлението да се прояви „надведомственост“, т.е. обективност. Неизбежно е пораждането на определен „ведомствен дух“, който, макар и анонимен, ще се окаже всъщност действителния субект на всеки акт на който и да е административен орган. Съществуването на този „ведомствен дух“ бива признато дори и от ясно изразени привърженици на административната система на защита срещу незаконосъобразните административни актове. Така например акад. П. Стайнов в едно от своите вече цитирани работи пише изрично: „Институтът на жалбите на трудещите се бе създаден в нашата страна по съветски образец преди 15 години. Въпреки благотворните резултати този институт не можа да надмине (превзойти) стария институт на „йерархическия“ (вътрешния) контрол. Причината за това е връзката на органите, решаващи жалбите, с апарата на съответното ведомство, в резултат на което те твърде много се пронизват от „ведомствен дух“²⁶.

Виждаме, че несъвършенството на административната система на защита срещу незаконосъобразните административни актове се проявява дори и тогава, когато съществува действително желание за подчинение на изискването за законосъобразност. Но то се разкрива особено подчертано в случаите, в които такова желание не съществува. С какви наистина *правни* средства за защита разполага засегнатият от незаконосъобразен административен акт гражданин, когато представителят на администрацията, проявявайки недобронамереност, отказва да съобрази акта си с разпоредбите на съответния нормативен акт? От гледна точка на действащата система такива средства не съществуват. Ако административният орган поиска да прояви упоритост, следвайки своята недобронамереност, актът му ще остане такъв, какъвто той намери за добре, защото той именно е, който има последната дума. Но нима може да се счита за съвършена една система, която е безсилна пред ония, които са решили да проявяват недобронамереност? Нима може да се счита за съвършена една система, чието успешно функциониране е поставено в зависимост от доброто желание на ония, които са натоварени да я осъществяват? Истински добра е само оная система, която е в състояние да действа независимо от волята, а когато е необходимо, и дори против волята на своите субекти. Да свържем дадена защитна система с добрата воля на

²⁵ Тодор Живков, Основни насоки за по-нататъшното развитие на системата на управление на нашето общество. Доклад пред Пленума на ЦК на БКП, 24 юли 1968 г., С., 1968, с. 142.

²⁶ О новой организации. . . , с. 133.

определени личности ще означава да я подчиним на тези личности. Но това на свой ред ще означава да подложим тази система на твърде сериозни колебания – не само защото добрата воля, но и защото самият субект на тази воля е нещо твърде преходно. Поради това принципът на законността изобщо не бива да търси своите гаранции в личността. Напротив, доколкото той бива нарушаван именно от личността, дотолкова самият той трябва да бъде гаранция против личността. „Аз изобщо не мисля, че личностите трябва да служат като гаранция против законите; аз, напротив, мисля, че законите трябва да служат като гаранция против личността.“²⁷ Гаранциите за законност трябва, с други думи, да бъдат не субективни, а *обективни*. В своята съвкупност те трябва да се сведат до *правен механизъм*, който веднъж задвижен, сам, т.е. независимо от когото и да е било, ще върши своята работа по възстановяване на законността.

2. Разглежданият тук същностен порок на административната система на защита срещу незаконосъобразните административни актове, състоящ се, както вече се посочи, в положението, че съдия по даден спор е една от страните по същия спор, не би могъл да бъде преодолян не само от отделния гражданин, но и от който и да е друг правен субект, включително и от прокуратурата, на която наред с другото е възложена и задачата да упражнява общ надзор за законност върху актовете на администрацията.

Широко разпространени са у нас някои не съвсем точни представи относно възможностите на прокуратурата в сферата на борбата за законосъобразни административни актове. Те имат може би своя източник в неправилното убеждение, че прокурорският надзор бил дошъл, за да „замени“ отстраненото административно правосъдие²⁸. Функционално невъзможно е, разбира се, прокуратурата да замени административното правосъдие, защото докато административното правосъдие – подобно на всяко друго правосъдие – има функцията да *решава* споровете, прокуратурата има функцията само да ги *поставя* за решаване. Тя е следователно единствено сезиращ орган.

Фактът, че прокуратурата е единствено сезиращ орган, предварително ограничава нейните възможности. Тя би могла винаги само да иска законосъобразното решаване на възникнал спор във връзка с издаден административен акт. Решаването обаче на спора остава във всички случаи компетенция на административния орган. Прокуратурата също не разполага с никакви *правни* средства за въздействие върху поведението на административния орган. В последна сметка съдържанието на атакувания административен акт ще бъде такова, каквото поиска органът на администрацията. Той запазва тази възможност дори и тогава, когато законът точно предписва поведението, което той трябва да привлече административния орган под наказателна отговорност в случаите, когато злоумишлеността му, намерила израз в неговия акт, съставлява престъпление, но и в тези случаи съществуващите за прокуратурата възможности са все пак възможности не спрямо самия акт, а единствено спрямо административния орган. Извън възможностите на прокуратурата стои не само отмяната на незаконосъобразния административен акт, но и дори и обявяването на неговата нищожност.

В практиката на прокуратурата съществуват данни, които биха могли да бъдат използвани срещу развитите по-горе теоретически съображения. Изключително високият процент на уважените протести, подадени от прокуратурата – за първото

²⁷ К. Маркс, Ф. Енгелс, Соч., т. 1, с. 149.

²⁸ Вж. например акад. П. Стайнов: „Когато възникна въпросът, с какъв нов институт съобразно с условията в НРБ да се замени отстраненото административно правосъдие с цел да се обезпечи ефективен контрол върху законността в действията на администрацията, беше решено да се заимства от Съветския съюз институтът на общия надзор на прокуратурата. И това обезпечи ефективен, динамичен, диференциран и бързо действащ контрол“ (О новой организации. . . , с. 129).

полугодие на 1968 година той е около 97,7 – би могъл да остави у някого убеждението, че е без значение всъщност обстоятелството, че тя не разполага с правни средства за въздействие върху решенията на администрацията. Трябва разбира се, да се радваме, че авторитетът на прокуратурата ни е достатъчно голям, за да може да застави администрацията да поиска да се вслуша в направените ѝ указания във връзка със спазването на изискването за законност. Но това все пак не трябва, от друга страна, да ни попречи да видим, че високият процент на уважените протести съвсем не покрива твърде високия брой на всички незаконосъобразни административни актове. Процентът на уважените протести спрямо подадените протести е наистина много висок, но никак не е висок процентът на незаконосъобразните актове, предмет на подадените протести, спрямо общия брой незаконосъобразни административни актове в цялата страна. Ние не можем, разбира се, да се сърдим на прокуратурата, че нейният надзор за законност не обхваща всички незаконосъобразни административни актове. Самите условия на дейност на прокуратурата предварително определят факта, че надзорът ѝ за законност обхваща само *част* от тия актове. В тази насока действат някои причини от външен, но в никакъв случай маловажен характер. Нека в тази връзка отбележим например обстоятелството, че изключителната натовареност на прокуратурата във връзка с изпълнението на основната ѝ задача – борбата срещу престъпността – не би ѝ позволила да отдели силите, необходими за пълно покриване на нуждите, свързани с борбата срещу незаконосъобразните административни актове²⁹.

Но възраженията ни срещу успокоението, основано върху високия процент уважени протести, подадени от прокуратурата, биха останали дори и ако приемем, че те, протестите, обхващат всички незаконосъобразни административни актове в цялата страна. Ако подложим на анализ процента на *неуважените* протести, ние ще установим, че той има твърде различна структура. Една част от протестите ще се окаже *основателно* оставена без уважение (не би могло да се мисли, че абсолютно всички протести на прокуратурата ще бъдат основателни). *Неоснователно* оставените без уважение протести разкриват на свой ред определено различие в своята структура. Част от тях ще имат своите обяснения в естествените недостатъци на човешката способност на критическо мислене (тук ще отнесем случаите на обикновени грешки, на добросъвестно заблуждение, на неразбиране и пр.). Другата част от нея обаче ще има своите обяснения в злонамереното отношение към правата на гражданите. Тази част би могла да бъде много малка, но тя все пак ще съществува. (Съвършено ясно е, че случаите на неоснователно отхвърляне протестите на прокуратурата поради естествени недостатъци на човешката критическа способност са неизбежни. Те ще съпътствуват *всяка* система, доколкото всяка система ще бъде свързана в една или друга степен с необходимостта от намесата на човешкото мислене.) Другата част обаче, онази, която има своите обяснения в злонамереността на отделни служители, би могла без съмнение да бъде преодоляна. Тази друга част е продукт единствено на съществуващата у нас административна система на защита срещу незаконосъобразните административни актове, която система, както вече се изтъкна, съвсем не изключва възможността да бъде проявена злонамереност. Заедно с това тя не предоставя никому – нито на отделни граждани, нито на органите на прокуратурата – никакви правни средства за преодоляване на проявите на злонамереност. Но имаме ли право да търпим такава система? Никакво значение не би могло да има в случая обстоятелството, че процентът на актовете, засегнати от подобни прояви, би бил изключително нисък. Той не трябва да съществува, след като изобщо може да не съществува. Трябва да бъде отречена всяка система, която би допускала възможността дори и за една-единствена такава проява. Системата сама по себе си (поне в своя проектен, в своя идеен вид) трябва да бъде

²⁹ По-подробно по този въпрос вж. А. С. Ангелов, *Общ надзор на прокуратурата...* с. 45 и сл.

съвършена. Ако предварително се съгласим с нейното несъвършенство, ние с това ще абдикираме от своето задължение да се борим за всяко субективно право на всеки отделен гражданин. Това обаче би противоречало на същността на социалистическия обществен строй, чийто пръв закон е грижата за човешката личност. В борбата за правата на човешката личност социализмът може да отстъпи само там, където съществуват непреодолими природни и обществени затруднения. Както обаче можахме да установим, в разглеждания по-горе случай съвсем не се касае за такива затруднения. Касае се за несъвършенства на една система на защита срещу незаконосъобразните административни актове, която не би могла да бъде определена като непреодолима. Тя е преодолима. Следователно трябва да бъде отхвърлена в името на безусловната защита на субективните права на гражданите на нашата социалистическа държава.

IV

Може спокойно да се излезе с твърдението, че административното правосъдие, без да има *нищо* един сериозен недостатък, има *всички* преимущества, които има всяко правосъдие изобщо. Тя осигурява *пряка* възможност на *всеки* гражданин да търси защита на своите субективни права и с това осигурява *абсолютна* обжалваемост на незаконосъобразните административни актове.

Осигурявайки *равнопоставеността* на страните в отношението им към съдещия, то осигурява *обективност и безпристрастие* при решаването на възникналия административноправен спор. Заедно с това, осигурявайки публичност при разглеждането на спора, то осигурява и тъй необходимия обществен контрол. То изобщо поставя в действие цялата съвкупност от изключително действени процесуални гаранции, познати на съдопроизводството. Посредством съответни нормативни мерки административното правосъдие би могло да бъде направено и достатъчно бързо. Административното правосъдие има най-после и това ценно качество, че не изключва своето съществуване с другите способности на защита срещу незаконосъобразните административни актове. Нищо очевидно не би пречило успоредно с нея да функционира и съществуващата сега административна система на защита. В условията на действащо административно правосъдие тази последната би могла да бъде само полезна.

Високите качества на административното правосъдие намират все по-широко признание в социалистическите страни. От 1.IX.1967 г. по силата на Закона за разглеждане от съдилищата молбите на лица, чиито права са накърнени от незаконосъобразни административни актове, то вече функционира в СР Румъния. То отдавна функционира и в СФРЮ. В останалите социалистически страни административното правосъдие намира все по-решителната подкрепа на правната теория. Особено внимание заслужава подкрепата, която то намира в съветската правна литература. След като бе дълго време премълчавано, административното правосъдие представя сега може би главната тема на всички съветски административисти. Както изтъква научният секретар на Института за държава и право при АН на СССР Ю. А. Тихомиров, „В правната литература засега е твърде спорен въпросът за административното правосъдие в СССР, но все пак започва да *преобладава* (подчертаното от мене, В. В.) мнението за обосноваността да се разшири компетенцията на съдилищата при спорове“³⁰. Оценка в същия смисъл намираме и в излезлия през 1967 г. *учебник по административно право*. След като подчертават „голямото държавно значение“, което има „активното участие на съдебните органи и осъществяването на контрола за законност върху дейността на управленческия апарат,

³⁰ Ю. А. Тихомиров, Разделение властей или разделение труда, Сов. госуд. и право, 1967, кн. 1, с. 21.

особено при разглеждане на жалбите³¹, авторите на учебника се съгласяват, че в съветската правна литература са изказани „убедителни (курсивът мой, В. В.) доводи за разширяване списъка на административните дела, жалбите, по които могат да се подават в съда“³¹. За разширяване компетенциите на съда при разглеждането на жалбите срещу действията на администрацията се обявява и *М. С. Строгович* в своята книга „Основные вопросы советской социалистической законности (Москва, 1966) и доцентът в Юридическия факултет в Ленинградския държавен университет *Д. М. Чечот* в своята статия „Судебная защита субъективных прав и интересов“ (Сов. гос. и пр., 1967, кн. 8) и още много други. В своята книга „Административный процесс в СССР“ (Москва, 1964) *Н. Г. Салищева*, след като провежда много убедителна защита на административното правосъдие, свързана при това с една не по-малко убедителна критика на прокурорския надзор³² като средство за защита на субективните права и интереси на гражданите, идва до извода, че интересите на законността изискват „счетаването и активното използване“ на двата способа на защита срещу наказателносьобразните административни актове – съдебния и административния³³.

Твърде важно е да се отбележи, че наред с авторите, които се обявяват просто за разширяване списъка на административноправните спорове, подлежащи на съдебно разглеждане, т.е. за запазване все пак на т. нар. специална клауза, все по-често се срещат и автори, които се обявяват не просто за разширяване на този списък, а за предаване на всички – по принцип – спорове за разглеждане от съда, т.е. за въвеждането на т.нар. обща клауза.

Така например проф. *М. И. Бару*, доктор на юридическите науки, завеждащ катедрата в Харковския юридически институт, и доцент *А. А. Пушкин*, доктор на юридическите науки, пишат в своята статия „Оспаривание решений органов управления в судебном порядке“ изрично следното: „Във връзка с това в действащото гражданско законодателство наред със списъка на случаите на съдебно обжалване действията на органите на управлението би следвало да се установи *обща норма*, съгласно с която могат да бъдат признати за недействителни по съдебен ред *всякакви* разпоредителни актове на органите на управлението, нарушаващи субективните права на гражданите в организациите, с *изключение* на случаите, установени със закон“ (курсивът мой, В. В.)³⁴.

У нас също започват да се чуват все по-решително гласове в подкрепа на административното правосъдие. Всъщност идеята за пълен съдебен контрол върху административните актове едва ли вече би могла да срещне убедени противници. Мисля, че онова, което ни предстои да преодолеем, за да я осъществим, са преди всичко силите на инертността. Но те не могат да не бъдат преодоленни. Решителна подкрепа в тази насока ни оказва Юлският пленум на ЦК на Българската комунистическа партия. В доклада си пред Пленума др. *Т. Живков* подложи на сериозна критика съществуващата сега система на защита срещу незаконосьобразните административни актове. Той посочи, че „все още се срещат случаи, когато граждани не са достатъчно защитени, когато несправедливо се засягат техни интереси, когато се ощетяват и се подлагат на незаслужено оскърбление от отделни бюрократи и самозабравили се служители.“³⁵ Той призова „да създадем всички условия за

³¹ Административное право, Юрид. лит., М., 1967, с. 222.

³² Салищева изказва подчертано съмнение относно възможностите на прокурорския надзор във връзка със задачата да се защитят субективните права на гражданите: „Едва ли такива задачи могат да се решат само по пътя на надзорната дейност на съветската прокуратура“ (с. 157).

³³ Пак там, с. 156.

³⁴ Советское государство и право, 1967, № 2, с. 30.

³⁵ Тодор Живков, пак там, с. 140.

увеличаване и гарантиране правата на обикновения човек³⁶. Във връзка с това той изтъква необходимостта „отново да се занимаем с въпроса за жалбите на трудещите с е не само като важен канал за получаване на информация, но и като една от формите за защита на правата и интересите на гражданите, за критика и контрол, за изява на нашия социалистически демократизъм“³⁷.

В търсенето на средствата, необходими за повишаване защитата на субективните права на гражданите др. Т. Живков изказва предположението, че „Може би ще бъде правилно в съответните държавни органи да се създадат специални групи от опитни и овластени служители, които бързо, по възможност още същия ден да дават решения или предложения по жалбите, а в случаите, когато въпросите са по-сложни, и да ги проучват и решават в установен непродължителен срок“³⁸. По мое мнение др. Т. Живков (както и Пленумът, който постанови решение в, същия смисъл) оставя открит въпроса, къде точно трябва да се намират въпросните специални групи по жалбите – дали вътре в системата на органа, срещу когото е подадена жалбата, или извън нея. Ако те бъдат прикрепени към система, намираща се извън системата на държавния орган, срещу когото е подадена жалбата, тогава ние ще се окажем изправени пред определена форма на административното правосъдие, защото какво друго е съдът, ако не орган, стоящ извън отношението, в което се намират спорещи помежду си субекти на правото. Какви биха били преимуществата на административното правосъдие, бе вече посочено. Мисля, че всички ще спечелим, ако го приемем.

³⁶ Пак там, с. 141

³⁷ Пак там, с. 141.

³⁸ Пак там, с. 142