

Към въпроса за отграничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове във ведомствата *

Христина Т. Балабанова **

Анотация: Статията разглежда научните и практическите въпроси, свързани с вътрешнослужебните актове, в контекста на реформите в стопанската и административната сфера на страната в края на 80те години на 20ти век. Работата е продиктувана от липсата на яснота и единство по въпроси, свързани с приложението на вътрешнослужебните актове, както и от въвеждането на нови положения в законодателството – създаване на нови правни субекти, поставяне началото на принципа на самоуправлението, приемане на ново административно-териториално деление. Авторката си поставя за цел да даде ясна характеристика на вътрешнослужебния акт и въз основа на това да открие съществените разлики между последния и други актове, издавани във ведомствата – методически указания, инструкции, вътрешни (нормативни) актове, актове по повод на вещи, окръжни писма. Подробният анализ на правната същност на всеки един от посочените актове се основава на многобройни примери, които правят статия особено актуална и за съвременното административно право.

Ключови думи: индивидуален акт, нормативен акт, вътрешнослужебен акт, инструкция, методически указания, актове-разпореждания, асоциации, ведомства, служба, организационна подчиненост.

I

1. Националната партийна конференция (28 и 29 януари 1988 г.) извърши равносметка на постигнатото и направи нова решителна крачка за претворяване в живота на историческото дело на преустройството. От решенията на Националната партийна конференция обобщено се извежда и необходимостта от реформа и в законодателството¹.

Стопанската реформа засегна създадения у нас организационен механизъм при осъществяване на стопанската дейност. С Решение за структурни и персонални промени в Министерския съвет (ДВ, бр.9 от 1986 г.) се закриха отраслови, включително и

* Публикувано в сб. Научни трудове на ВИИ „Карл Маркс“, т. 3 (1989), факултет „Международни икономически отношения“. С., 1990 г.. Повторната публикация е с любезното разрешение на проф. д-р Христина Балабанова.

** Проф. д-р Христина Балабанова е била декан I степен на УНСС, председател на Контролния съвет на УНСС, два мандата декан на ЮФ на УНСС, член на ПК по правни науки при ВАК към МС, член на Постоянна комисия по правни социални и военни науки при НАОА, както и член на български и международни научни организации. Автор е на повече от 70 статии, студии, учебници и учебни помагала, и монографии в областта на административното право и процес, сред които са: Местно самоуправление и местна администрация. С., 1994; Власт и организация. В., 2001; Административен контрол. С., 2004; Институцията министър в Република България. С., 2009; Публични организации. С., 2013; Административният договор по българското законодателство. С., 2017.

¹ Вж. Решение на Националната партийна конференция на БКП за преустройството и по-нататъшното изграждане на социализма в Народна република България. С., Партиздат, 1988, с. 9.

стопански министерства, а с Решение за структурни и персонални промени в Министерския съвет (ДВ, бр. 65 от 21 август 1987 г.) и редица функционални министерства.

Създадох се нови организационни форми като: асоциации (ср. Правилника за стопанската дейност ДВ, бр.100 от 24 декември 1987 г.); общинско самоуправление (ср. Временен правилник за самоуправлението на териториалните общности ДВ, бр. 3 от 12 януари 1988 г.).

Тези промени бяха обусловени от въвеждането на нов принцип – принципа на самоуправление в цялостното функциониране на обществото.

Преходът към самоуправление се налага от изискванията на обективните закономерности на социализма в нашата страна.

Трябва да се отбележи, че принципът на самоуправлението не противоречи, а предполага по-нататъшно разгръщане и на принципа на демократичния централизъм, визиран в чл. 5 от Конституцията.

Паралелното прилагане на двата принципа изисква изоставяне на командния, административно-властнически метод и мобилизиране инициативността на трудовите колективи, творческо въвеждане на икономически методи и форми на работа.

Точното и последователно претворяване в живота на новите партийни постановки в процеса на разгръщаната се стопанска реформа налага и редица промени в законодателството. Повдига нерешени проблеми, налага нови подход към тяхното осмисляне и разрешаване.

Един от тях е проблемът с ведомствените актове.

В практиката на правоприлагащите органи може да се констатира „доразвиване“ на законите с ведомствени нормативни актове. Това особено важи при издаване на наредби и инструкции². Не са редки случаите, когато с окръжни се отменят или изменят разпоредбите на законите.

Проблеми повдигат и индивидуалните ведомствени актове. Каква е тяхната правна природа? Доколко е обективно необходимо да се запази тяхното приложение и в условията на самоуправление?

2. Предмет на настоящото изследване е въпросът за ограничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове, издавани във ведомствата. Този въпрос е тясно свързан с проблематиката на единствените актове, която в условията на предстоящата реформа на законодателството представлява значителен интерес.

Запознаването с практиката и правната литература показва, че липсват яснота и единство по въпроси, свързани с тези актове.

В административноправната теория все още се срещат различни становища относно правната същност на вътрешнослужебните актове³; на инструкциите⁴; Застъпването на противоположни тези в теорията по правната природа на най-често използваните ведомствени актове създава редица затруднения в дейността на правоприлагащите органи. Могат да се констатират смущения при употребата на окръжни вместо на други правни актове; на инструкции вместо наредби и т.н.

Затрудненията в практиката зачестяват и поради факта на несъответствие между употреба и правно регламентиране на ведомствените актове.

Държавните органи във ведомствата използват най-разнообразни правни и неправни форми в процеса на ежедневното провеждане на държавната политика и решаване на задачи на социалистическото ни

² В този смисъл и **Мръчков, В.** Националната партийна конференция и социалистическата законност. – Държава и право, 1988, № 2-3, 5-17.

³ Вж. **Стайнов, П.** Административно правосъдие, С., 1936, с. 92 и сл.

⁴ Вж. **Вълканов, В.** Нормативните актове на Министерския съвет. С., 1979, с. 38.

строителство. Разяснителната, възпитателната, агитационно-пропагандистката дейност са неизбежен спътник на юридическите форми на тяхната работа.

Във ведомствата се издават различни правни актове. Най-често срещаните от тях са инструкции, вътрешнослужебни, окръжни, указания и др. В Конституцията (чл. 106), в Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 27 от 1973 г.) се съдържат правни норми, с които правно се регламентират основни положения, свързани с ведомствените актове. Специалните закони обаче не съдържат правна уредба на индивидуалните ведомствени актове (като например вътрешнослужебните). Подобно несъответствие между правна регламентация и практика в условията на социалистическа законност трябва да бъде отстранено в хода на реформата в законодателството ни.

Въпросът за отграничаване на вътрешнослужебните актове от други правни актове, издавани във ведомствата не е бил предмет на самостоятелно научно изследване у нас⁵. Разработването на този въпрос досега се е затруднявало и от факта, че в административноправната ни теория отсъства единство относно правната същност на вътрешнослужебните актове⁶.

Цел на настоящото изследване е по пътя на отграничаване на вътрешнослужебните актове от други актове във ведомствата да се разкрие правната природа на вътрешнослужебните актове, да се доизясни правната характеристика и на други ведомствени актове, като по този начин се съдейства на реформата в законодателството ни.

Разработването на темата има определена практическа насоченост, свързваща се с улесняване и усъвършенстване работата на правоприлагащите органи, както и с въвеждане на ред и на солидни правни гаранции в тяхната дейност.

Изграждането на ясна научна концепция за правната природа на различните актове винаги е била необходима база за оформяне на трайно, стабилно законодателство. С изясняване на правната същност на различните видове ведомствени актове ще се допринесе не само за създаване на адекватна правна уредба, необходима за нормалното функциониране на ведомствата, но ще се съдейства и за засилване на организираността в тяхната работа. В тази насока ще бъдат разгледани и някои нови моменти от приложението на вътрешнослужебните актове, очертани след Юлския пленум на ЦК на БКП от 1987 г., с въвеждането на асоциациите и общинското самоуправление.

Вътрешнослужебните актове ще бъдат отграничени от инструкции, вътрешни (нормативни) актове, актове по повод навещии окръжни, тъй като практиката на ведомствата посочва, че най-много затруднения поражда издаването на тези актове.

Срещат се, разбира се, и други актове – като например методически указания. Издаването на методически указания се свързва с осъществяване на методическо ръководство. При упражняване на методическо ръководство не се дават нареждания със задължителен характер. Във всички случаи органът, който ръководи методически, не администрира и не е овластен да дава нареждания със задължителна сила⁷.

С оглед на това проявите на методическо ръководство са например: осигуряване на научна и техническа информация, извършване на опити, експерименти, организиране на съвещания, конференции, разработване на организационни, технически въпросни методи на работа и др.

⁵В съветската юридическа литература по този въпрос вж. **Николаева, М.Н.** Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М., 1975, с. 113.

⁶ Вж. **Ангелов, А., Г. Костадинов, Ив. Дерменджиев.** Административно право. С., 1967, с. 267.

⁷ Вж. **Ангелов, А.** Методическо ръководство в областта на управление на стопанството. – ГСУЮФ, т. 52, 1962, с. 112.

По проявите и начините на реализиране на методическо ръководство не се констатира затруднения сред държавните органи във ведомствата. Трайно разбиране в тяхната практика е, че да се ръководи методически, не означава да се администрира, а да се „внедряват общи разбирания и изисквания, общовалидни за момента методи на работа“⁸.

Затова методическите указания, както и неправните форми на дейност на държавните органи във ведомствата, остават извън обсега на настоящото изследване.

II

3. Държавното управление е водеща форма на управленско въздействие на обществения живот в различни направления. То е призвано съгласно Конституцията да реши главните задачи на социалистическата държава: създаване на материално-техническата база на обществото, усъвършенстване на социалистическите обществени отношения, повишаване на материалното и културното развитие на живота на трудещите се, осигуряване безопасността на страната, укрепване на мира и др.

В правната литература държавното управление в собствен смисъл на думата се определя като „подзаконова, юридико-властническа дейност на особена група органи на социалистическата държава, състояща се в практическото изпълнение на законите в процеса на ежедневното, и това число и непосредствено ръководство на стопанското, социално-културното и административно-политическото строителство“⁹.

По своята правна природа то представлява дейност с юридико-властнически характер и е тясно свързано с категорията „власт“, с практическата реализация на властническите правомощия. Винаги се явява „конкретен вариант за реализация на държавната власт“¹⁰.

Държавното управление може да бъде насочено както навътре спрямо органи от системата на държавния апарат, така и навън по отношение на граждани, организации. Правната му природа не се променя от обстоятелството спрямо кого е насочена дейността.

И при новите условия, при действието на принципа на самоуправление може да се установи присъствие на държавно управление в стопанската и извънстопанската сфера.

Редица специални закони (ср. Закон за народното здравео ДВ, бр. 88 от 6 ноември 1973 г. и Закон за прокуратурата, ДВ, бр. 87 от 11 ноември 1980 г. и др.) и подзаконовни нормативни актове (вж. Правилник за стопанската дейност, ДВ, бр. 100 от 24 декември 1987 г.) свидетелстват за това.

В процеса на разгръщане на държавно управление се издават административни актове. В българската юридическа литература се поддържа, че „административният акт е властническо волеизявление на държавен орган“¹¹. Отстоява се становището, че административните актове биват нормативни, общи (ненормативни) и индивидуални¹².

Когато става дума за административни актове на държавни органи спрямо организационно-подчинените им органи или лица, в правната ни литература се използва терминът „вътрешнослужебни“.

⁸ Вж. Ангелов, А. Методическо ръководство в областта на управление на стопанството. – ГСУЮФ, т. 52, 1962, с. 112.

⁹ Козлов, Ю. Административные правоотношения. М., 1970, с. 15 и сл.

¹⁰ Козлов, Ю. Цит. съч., с. 101.

¹¹ Костов, М. Финансови правни отношения. С., 1979, с. 124.

¹² Лазаров, К. Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство. С., 1975, с. 43.

Присъствието на вътрешнослужебните актове сред другите юридически актове е фиксирано в разпоредбата на чл. 3, т. 4 от Закона за административното производство (ЗАП), ДВ, бр. 90 от 1979 г., която гласи: „разпоредбите на закона не се прилагат за актовете, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта“.

Вътрешнослужебният акт се представя като юридическо действие (юридически факт) и се нарежда на плоскостта на обективното право. То е юридически израз на развиваната от държавните органи изпълнително-разпоредителна дейност, когато държавното управление е насочено навътре към държавния апарат.

Съгласно чл.3, т. 4 ЗАП вътрешнослужебните актове се издават от държавни органи. „Държавните органи са еднолични или колективни звена от държавния апарат, които притежават държавно-властнически правомощия.“¹³

На държавните органи, съобразно правното положение, което заемат по силата на демократическия централизъм, се признава компетентност. „Компетентността е призната от закона възможност (способност) на държавния орган да бъде участник във властническо правно отношение, да придобие и упражнява правомощия в рамките на това отношение“¹⁴.

С признаването на компетентност на държавния орган всъщност се признава възможността той да се конституира като правен субект, признават се юридико-властнически правомощия, признава се власт. „Властта на органите за държавно управление се изразява в комплекса правомощия, закрепени за него от действащото законодателство в рамките на неговата компетентност, които му дават възможност да встъпи в конкретни административноправни отношения в качеството си на субект на управление, оправомощен да адресира до обектите на управление задължителни за тях волеизявления (предписания)“¹⁵.

С други думи, по силата на демократическия централизъм на по-горестоящия държавен орган, с признаване на компетентност се признава власт по ръководство, организация и контрол спрямо подчинените му звена. Това е така, защото държавните органи от различни равнища притежават различна правосубектност: „единият има право да ръководи другия“¹⁶.

С оглед нормалното функциониране на държавния апарат компетентност се признава и на по-ниски равнища в системата на апарата.

Компетентност по издаване на вътрешнослужебен акт от даден държавен орган спрямо организационно-подчинените му не се признава на някакво специално основание и в отличие от признатата власт на ръководство, организация и контрол.

Основанието за издаване на вътрешнослужебен акт лежи в демократическия централизъм и по специално в ръководното положение, което даден държавен орган заема спрямо организационно-подчинените си органи или лица.

Тази идея се потвърждава от редица текстове на специалните закони. Член 3, ал. 1 от Закона за народното здраве (ДВ, бр.88 от 6 ноември 1973 г. и посл.изм.) например определя: „Дейността по опазване и възстановяване здравето на населението се ръководи, координира и контролира от Министерството на народното здраве и социалните грижи“.

Подобна е формулировката и на чл.6, ал.1 от Закона за прокуратурата (ДВ, бр.87 от 11 ноември 1980 г.): „Главният прокурор ръководи и контролира дейността на органите на прокуратурата“.

¹³ Спасов, Б., Г. Желев. Държавно право. Ч. II. С., 1983, с. 3.

¹⁴ Костов, М. Цит.съч., с. 191.

¹⁵ Козлов, Ю. Цит.съч., с. 94.

¹⁶ Пак там, с. 90.

Катовътрешнослужебни актове, издавани на основата на призната власт по ръководство, организация и контрол, се представят например: заповед на министъра на отбраната за задържане на срочнослужещия състав за един месец след изтичане срока на военната служба; заповед на министъра за повишаване на офицер в длъжност; заповед на командир на дивизия за провеждане на маневри и др.

4. Вътрешнослужебният акт като административен акт поражда властнически правни отношения от типа на административните¹⁷.

От текста на чл.3, т. 4 ЗАП може да се установи, че в този случай административноправното отношение се структурира чрез белега „организационна подчиненост“.

„Организационната подчиненост“ е белег на онези властнически правни отношения, които произтичат пряко от началата на демократическия централизъм¹⁸. Тя присъства при т.нар. вертикални административноправни отношения. „Вертикални са онези обществени отношения, в които едната страна е организационноподчинена на другата. За тях е характерна субординацията, т.е. подчинението“¹⁹.

Когато организационната подчиненост се положи в основата на връзките между различните по степен звена, в предметното съдържание на специалната правосубектност на двата субординирани помежду им органи се установяват аналогични правомощия, само че с различен обхват²⁰.

От този тип вътрешнослужебни актове се представят например:

заповед РД 0958 от 21.03.1986 г. на министъра на просветата, с която се нарежда на училище „Хр.Ясенев“-гр. Етрополе да разкрие нови паралелки за II и III курс²¹;

заповед на командир на поделение, с която се нарежда провеждане на учение и други.

5. Предметното съдържание на вътрешнослужебния акт може да притежава белезите на задължаващо или оправомощаващо.

Когато задължава към определено поведение, властническото волеизявление може да изисква да се направи нещо (*facere*), да се даде нещо (*dare*) или да не се направи нещо (*non facere*). В последния случай сме изправени пред забраните.

Например: заповед на командир на поделение, с която се забранява внасянето на спиртни напитки в района на поделението по време на клетва; заповед на командир на поделение, с която се забранява на срочнослужещите по време на домашен отпуск да ползват правата си като водачи на МПС; заповед РД 2317 от 15.04.1986 г. на председателя на Комитета за култура до отдел „Музика“ СГНС за откриване на нови паралелки по музика към районните читалища и др.

Предметното съдържание на вътрешнослужебния акт може да бъде и оправомощаващо. Например: заповед на министъра на отбраната за повишаване в звание на офицер; заповед на министъра на вътрешните работи за повишаване на офицер в длъжност и др.

От гледна точка на предметното си съдържание вътрешнослужебните актове не разкриват никаква специфика в сравнение с административните актове в приложното поле на ЗАП (ср. чл.2 ЗАП).

¹⁷ За понятието „административноправно отношение“ вж. **Стайнов, П.** Административноправните актове в правната система на Народна република България. С., 1953, с. 28.

¹⁸ Вж. **Димитров, Д.** ОНС и управление на търговията. БАН, т. XIII. С., 1963, кн. 1, 28-29.

¹⁹ **Козлов, Ю.** Основы советского административного права. М., 1977, с. 58.

²⁰ За аналогичните правомощия вж. чл.3 от Закона за народното здраве (ДВ, бр. 88 от 6 ноември 1973 и посл.изм.) и чл.8, чл.13 от Правилника за устройство на Министерството на народното здраве (ДВ, бр.12 от 31 май 1977 г.) на министерството и отделите „Народно здраве и социални грижи“ на народните съвети.

²¹ Приведените примери са съобразени със законодателството до 31.12.1987 г.

Не стои така въпросът, ако проследим правния ефект, който интересуващите ни актове предизвикват.

Вътрешнослужебните актове са административни актове, които държавните органи издават спрямо организационно-подчинените си органи или лица при условията на оперативна самостоятелност.

В юридическата ни литература е доминиращо становището, съгласно което „оперативната самостоятелност е възможност да се избира измежду няколко (най-малко две) решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно, но в различна – целесъобразно“²².

Съществуват спорове относно това дали оперативната самостоятелност или обвързаната компетентност изискват изрично законово регламентиране. Поддържа се, че обвързаната компетентност е генералното, общо правило в законовата уредба, а оперативната самостоятелност може да се проявява от административните органи само в случаите, приведени от закона²³.

Други автори са на мнение, че оперативната самостоятелност е правилото, а за да има изключения от нея е необходимо изричен текст²⁴.

Според нас с оглед да се разширяват инициативността и оперативността на държавите органи в условията на разгръщащата се научно-техническа революция, правната регламентация в нашата страна се насочва към по-широкото приложение на оперативната самостоятелност и към изрично посочвано на обвързаната компетентност. Тази линия се подкрепя и от разпоредбата на чл.11, ал.1 ЗАП, която гласи: „административният акт се издава, като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации“.

Обсъждането на обяснения и възражения при издаването на административните актове повече подкрепя идеята за възможност за преценка, за оперативна самостоятелност на органа, отколкото за обвързана компетентност.

Вътрешнослужебните актове като актове, издавани в условията на оперативна самостоятелност, имат конститутивно, а не декларативно действие.

Конститутивният ефект на вътрешнослужебният акт според нас се доказва и при тълкуване на чл.3, т.4 ЗАП. Законодателят особено настоява на този ефект, като насочва в чл. 3, т. 4 ЗАП, че с тези актове се *създават*(а не декларират) права изадължения на подчинените органи или лица.

Тази идея е споделена и в юридическата литература.„Щом като административният акт предизвиква правни последици (възникване, изменение или погасяване), щом като създава права и задължения или въздейства върху правната сфера на адресата на акта, като му се възлагат задължения, свързват се права или те се намаляват, изменят,отнемат, то с това се признава неговото *конститутивно*действие (курс. на автора)“²⁵.

Прието е актовете с конститутивно действие да се наричат актове-разпореждания.С вътрешнослужебния акт тепърва се създават нови правни положения, права, задължения.От този аспект интересуващите ни актове се представят от категорията на конститутивните по своя характер административни актове.

²²Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. – В: Проблеми на държавното и финансово право. С., 1975, с. 97.

²³Лазаров, К.Цит. съч., с. 107.

²⁴ Вж. Стайнов, П. Оперативната самостоятелност на администрацията в социалистическата държава. ГСУЮФ, т. 51, 1960, с. 142.

²⁵Костов, М. Цит. съч., с. 124.

Конститутивните административни актове имат за свое съдържание създаването на права, разрешения, задължения. Затова се счита, че те могат да бъдат както престационни, така и благоприятстващи²⁶.

Можем да обобщим: вътрешнослужебните актове като вид административни актове не разкриват никаква специфика от гледна точка на предметното си съдържание в сравнение с актовете в приложното поле на ЗАП. Що се отнася обаче до правния им ефект, това са административни актове с конститутивно действие.

б. Трудността при изследване на проблематиката, свързана с адресатите на вътрешнослужебните актове, произтича преди всичко от това, че на практика няма ведомство, което да е изградено на основата на правни отношения само от определен вид.

При правни отношения във ведомството от типа на административните (например в армия, милиция, прокуратура и други) адресати на вътрешнослужебните актове се представят органи или лица, организационно подчинени на субекта на властта по ръководство, организация и контрол. Тогава може да се констатира и една особеност, изразяваща се в това, че в предметното съдържание на специалната правосубектност на по-горестоящия държавен орган, наред с правомощията по ръководство, организация и контрол, се включва и дисциплинарна власт.

Например по силата на чл. 5, ал. 2 от Закона за всеобщата военна служба (Изв., бр. 13 от 14 февр. 1958 и посл. изм.) непосредственото ръководство на армията се възлага на министъра на народната отбрана.

Съгласно чл. 17 от Дисциплинарния устав на Въоръжените сили²⁷ „министърът на народната отбрана на НРБ по отношение на военнослужещите от Въоръжените сили на НРБ се ползува с дисциплинарната власт в пълния ѝ обем по този устав“.

Дисциплинарната власт, включена във властта по ръководство, организация и контрол, функционира като един административноправен механизъм. В подобни хипотези адресатите на вътрешнослужебните актове могат да съвпадат с адресатите на упражнена дисциплинарна власт.

Най-често срещаното явление във ведомството е съчетаването на административноправни и трудовоправни отношения. Трудовоправното отношение е „обществено отношение, урегулирано от трудовоправна норма“²⁸

За присъствието на подчинение и дисциплинарна власт на плоскостта на трудовоправните отношения говорят редица разпоредби на Кодекса на труда (КТ). Това обстоятелство с основание налага въпроса съществуват ли адресати на вътрешнослужебните актове и на основата на трудовоправни отношения.

Изходно положение при отговора на този въпрос е разбирането, че организацията на трудовия процес се възлага на първо място на ръководството на предприятието. Член 133 КТ гласи: „...Предприятието е длъжно да организира трудовия процес...“.

Но в съответствие с решенията на Тринадесетия конгрес на БКП, Януарския пленум на ЦК на БКП от 1980 г., Кодексът на труда въздига и трудовия колектив на равнище субект на управление в рамките на трудовоправните отношения чрез предоставяне на редица правомощия в изключителна негова компетентност като: правомощия сам да регулира своя състав (чл. 20, ал. 2 КТ); да приема и разработва редица вътрешни актове на предприятието (чл. 37 КТ) и др.

Променя се традиционното разбиране за ръководство на трудовия процес само и изключително от страна на административното ръководство. В предвидените от закона случаи тъкмо то дължи „повинуване“ спрямо волеизявленията на колектива.

²⁶ Ангелов, А., Г. Костадинов, Ив. Дерменджиев. Административно право. С., 1967, с. 266.

²⁷ Дисциплинарен устав на Въоръжените сили на НРБ. С., 1976.

²⁸ Лившиц, Иванов, Орловски. Советское трудовое право. М., 1976, с. 88.

С признаването на изключителни правомощия на трудовия колектив не се обезсмисля необходимостта от приложението на принципа на единоначалието (чл. 31 КТ). Веднъж избран и назначен, ръководителят организира трудовия процес в съответствие с този принцип.

„Тези разпоредителни правомощия на ръководните служители са част от техните трудови задължения и са обусловени от колективния характер на труда...“²⁹

По силата на чл.131, т.3 и т.4 и чл.133, т.7 КТ на ръководителя се признава правната възможност за упражняване на дисциплинарна власт.

В нашата трудовоправна литература е изразено становището, съгласно което спецификата на дисциплинарната власт „трябва да се търси в спецификата на трудовите субективни преобразуващи права“³⁰.

На плоскостта на трудовоправните отношения дисциплинарната власт не функционира като административноправен механизъм.

Различието в правната природа на административноправните и трудовоправните отношения, както и в характера, съдържанието на дисциплинарната власт и подчинението налагат извода, че граница на възможните адресати на вътрешнослужебните актове е наличието на трудовоправно отношение.

Интерес представлява случаят, когато държавният орган като междинно или крайно равнище в дадено ведомство е едновременно носител на административни правомощия и на дисциплинарна власт по смисъла на Кодекса на труда.

При обсъждане на този вариант се налага изграждането на критерий, по който ще можем да определим, че става дума за упражнени административни правомощия и сме изправени пред адресат на вътрешнослужебен акт или става дума за упражнена дисциплинарна власт по смисъла на КТ и отсъства такъв адресат.

Съгласно чл. 369 КТ за определена категория работници трудовите спорове се разглеждат не по обичайния ред пред Комисията по трудови спорове, а по административен ред, пред по-горестоящия административен орган. Това са изборни работници, относно отмяна на освобождаването им от работа. „Когато се касае за изборна длъжност в държавния апарат, той [изборът – б.м., Х.Б.] представлява оправомощаване да се упражни власт“³¹.

Към тази група се причисляват съдии (чл. 366, ал.1 КТ), прокурори (чл.23а от Закона за прокуратурата, ДВ, бр. 87 от 11 ноември 1980 г.), както и лицата, посочени в § 2, т. 1 и т.3 от Допълнителните разпоредби на Общите правила за вътрешния трудов ред (ДВ, бр.11 от 10 февруари 1987 г.): „ръководители на предприятия по смисъла на КТ и техните заместници по длъжност; началници на управления; главни експерти; главни инспектори; главни контролори; главни директори, съветници и директори в министерствата... асоциациите, стопанските обединения и другите стопански организации, в които са включени предприятията...“.

Тези лица се намират в трудовоправно отношение, но за тях КТ изключва своята приложимост и предвижда тази на ЗАП (чл.363 КТ). Това е така, защото освен в трудовоправно отношение тези работници се намират и в административноправно отношение с по-горестоящия орган. В тях се съвместяват две качества: страна по трудовоправно отношение и носител на държавна служба³².

²⁹ **Мръчков, В.** Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. С., 1985, с. 215.

³⁰ **Мръчков, В.** За субективните преобразуващи трудови права. – В: Актуални гражданскоправни проблеми. С., 1983, 243-260.

³¹ **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор. С., 1976, с. 43.

³² За носителите на държавна служба вж. **Костов, М.** За понятието „държавна служба“ в системата на българското социалистическо законодателство. – Правна мисъл, 1980, № 5, 46-60.

Затова свидетелства и разпоредбата на чл.8, ал.5 от Правилника за стопанска дейност (ДВ, бр.100 от 24 декември 1987 г.), съгласно която избраният от колектива ръководител се назначава и от точно определени държавни органи.

Въз основа на изложеното можем да формулираме следния критерий: при едновременна даденост на административни правомощия и дисциплинарна власт по смисъла на КТ адресати на вътрешнослужебни актове могат да се представят само лица, за които КТ или нормативни актове по неговото приложение изключват спрямо тези лица своята приложимост и обявяват тази на ЗАП.

И при този вариант адресати на вътрешнослужебни актове се представят органи или лица, организационно-подчинени на субекта на властта по ръководство, организация и контрол.

7.В заключение може да се даде следното определение за вътрешнослужебен акт: вътрешнослужебният акт е властническо волеизявление на държавен орган до организационно-подчинените му органи или лица³³.

8.В настоящата точка вниманието ще се насочи към въпроса за наименованието на интересувашите ни актове.

Във връзка с отграничаването на вътрешнослужебните актове от други правни актове, издавани във ведомството, въпросът за наименованието има важно значение за практиката на различните ведомства.

Може да се констатира, че вътрешнослужебните актове се означават, като се използват два атрибута към понятието акт: „вътрешни“ и „служебни“.

Елементът „вътрешни“ е познат за означаване на юридически акт в законодателството и правната литература.

В чл. 3, б. „в“ от Закона за административното производство от 1970 г. (отменен) така се означаваха актове, които действат между службите или вътре в тях и които нямат действие навън спрямо граждани и организации.

В юридическата литература С.Попович означава като вътрешни актове, „които не оказват непосредствено юридическо въздействие по отношение на трети (физически или юридически) лица, а действат само в пределите на съществуващите отношения между органите на управление, докато външни актове са онези, които оказват юридическо въздействие в отношение с трети лица, незаети в сферата на държавно управление“³⁴.

Изразеното от С.Попович становище може да бъде подкрепено, защото държавното управление като юридико-властническа дейност може да бъде насочено както навътре към държавния апарат, така и навън от него. С оглед на това посоченото от С.Попович съдържание на елемента „вътрешни“ отговаря на правната същност и предназначение на тези актове. Това е и смисълът, който чл. 3, т.4 ЗАП (1979 г.) придава на актовете, известни с наименованието „вътрешнослужебни“.

С други думи елементът „вътрешни“ за обозначаване на интересувашите ни актове може да бъде възприет с посоченото съдържание.

Използва се и елементът „служебни“.В нормативните актове със „служба“ се означава органи за организационно обособено звено, отдел и др.³⁵ Един преглед на нормативните актове с основополагащо значение за административното право дава възможност да се констатира, че в тях не се съдържа правно понятие „служба“,

³³ В нашата юридическа литература е дадено и друго определение за вътрешнослужебен акт. Вж. **Стайнов, П.** По съдържанието на понятието вътрешнослужебни актове в социалистическата държава. – Във: Въпроси на държавата и правото в решенията на VIII конгрес на БКП. С., 1963, с. 186.

³⁴ **Попович, С.** Административное право. М., 1968, с. 318.

³⁵ Вж. чл. 5, ал. 6 от Правилника за лощманската служба при българските черноморски пристанища (ДВ, бр. 76 от 1955 г.) и др.

отсъстват и признаци, чрез които такова понятие може да бъде изградено. Това налага изводът, че „службата“ няма значението на правно понятие за административното право.

По-различно е положението на плоскостта на наказателното право³⁶. В нашата наказателноправна литература е обосновано становището при тълкуване на разпоредбите на чл. 93 от Наказателния кодекс (ДВ, бр.26 от 2 април 1968 и посл.изм.), че „службата е дейността, която служителите и учрежденията извършват във връзка с възложените им задачи“³⁷.

Понятието „служба“ се разбира очевидно във функционален смисъл, защото се разглежда на плоскостта на държавната служба, схващана като изпълнение на държавни функции. Всъщност разпоредбата на чл. 93 НК е насочена към изясняване на понятието „длъжностно лице“ по смисъла на наказателното право. Изграждането на това понятие се постига чрез различни правни белези. В хипотезата на чл.93, ал.1 от Наказателния кодекс „длъжностното лице“ се определя чрез белега „служба“ в държавно учреждение, т.е. посредством принадлежността на длъжностното лице към държавния апарат. В този смисъл на „службата“ се придава функционално значение. Това е необходимо с оглед неговото съпоставяне с разпоредбата на чл.93, ал.2 НК, когато длъжностното лице се определя посредством „ръководна работа или работа, свързана с пазене на обществено имущество“. Касае се все за дейности(действия или бездействия) на определени лица, защото наказателното право се интересува само от това дали със съответното деяние (действие или бездействие) не се осъществява съставът на чл. 9 от Наказателния кодекс.

Когато обаче ще използваме елемента „служба“ за означаване на интересувашите ни актове, ние трябва да изхождаме от това какво съдържание, какъв смисъл му придават нормативните актове на плоскостта на административното, а не на наказателното право, защото то ще обслужва неговите нужди.

Щом нормативните актове, нямащи значение за административното право, не съдържат признаци на понятие „служба“, се налага да подчертаем още веднъж, че за административното право „службата“ има само организационно-техническо значение. С подобно съдържание ние не можем да използваме елемента „служебни“ за обозначаване на интересувашите ни актове.

За административното право правно значение има институтът на „държавната служба“. Извън предмета на настоящото изследване еподробно да се занимаваме с проблематиката на държавната служба. Тук трябва да посочим, че в нашата юридическа литература е обосновано становището, съгласно което „държавната служба е дейност, която по същество е упражняване на държавна власт“³⁸.

Правната природа на вътрешнослужебните актове, като проява на упражнена власт по ръководство, организация и контрол от държавен орган спрямо организационно подчинените му органи или лица, обективно се свързва с държавната служба като дейност по упражняване на държавна власт. Това ни дава основание да използваме елемента „служебни“ за обозначаване на интересувашите ни актове.

Когато наименуваме актовете по реда на чл. 3, т. 4 ЗАП като „вътрешнослужебни“, с това ние искаме да подчертаем, че те са вид административни актове, които се издават при упражняване на държавна служба (в разбирания по-горе смисъл) спрямо организационноподчинени органи или лица.

³⁶ Вж. Бузов, В. За някои понятия на наказателния закон. – Социалистическо право, 1953, № 2, 34-47. Вж. също Хинова, Т. Някои въпроси на престъпленията по служба. С., 1965, с. 40.

³⁷ Пак там, с. 34.

³⁸ Костов, М. За понятието „държавна служба“ в системата на българското социалистическо право. – Правна мисъл, 1980, № 5, 52-62.

Това наименование по своя смисъл се различава от използваното в буржоазното ни чиновническо право наименование за актове, издавани вътре в една служба или между служби.

III

9. По силата на Конституцията (чл. 106) и специалните закони, държавните органи от министерства и други ведомства са овластени да осъществяват държавно ръководство в различни сфери на обществения живот – наука, просвета, отбрана и сигурност, здравеопазване и т.н.

Съгласно чл. 108 на Конституцията министри и ръководители на ведомства издават „правилници, наредби, инструкции и заповеди“. Това положение е препотвърдено и в редица специални закони и правилници за тяхното приложение.

Например чл. 13, т. 2 от Правилника за приложение на Закона за прокуратурата (ДВ, бр. 56 от 17 юли 1981 г.) посочва, че главният прокурор „издава правилници, наредби, инструкции и заповеди“.

Когато отграничаваме вътрешнослужебния акт от други актове, издавани във ведомството, ще се спрем на инструкции, окръжни, защото посочените актове, както и вътрешнослужебните, се издават от един и същ правен субект – орган на държавно управление в процеса на разгръщаната от него изпълнително-разпоредителна дейност, когато тя е насочена навътре към държавния апарат.

Ще разгледаме и актове по повод на вещи, вътрешни (нормативни) актове, които притежават някои сходни белези с вътрешнослужебните: издават се от орган на държавно управление, респ. сходно наименование, поради което се забелязват и смущения в практиката на ведомствата.

Върху основата на критерия, естеството на извършваната дейност и посоката, в която тя протича, извън обсега на изследването остават актове като постановления, правилници, наредби (ср. чл.108 от Конституцията с чл.5, чл.6 от Закона за нормативните актове, ДВ, р. 27 от 1973).

Общ елемент в правната характеристика на вътрешнослужебния акт, инструкцията, окръжното се явява и обстоятелството, че това са актове с еднакво приложно поле. Действието им се проявява във ведомството, а не и извън него.

Ведомството е родово понятие³⁹. По смисъла на Конституцията ведомства са министерствата, държавите комитети, главните управления и други. „Ведомството е организационно-административен щаб на съответния орган или група от органи“⁴⁰.

Присъствието на общи елементи и правната характеристика на посочените актове не обуславя тяхното тъждество. Вътрешнослужебният акт се отличава по юридически свойства, форма, адресати и други правни белези от инструкцията, окръжното, актове по повод на вещи и вътрешни (нормативни) актове, като отликите са в различни направления и в зависимост от това с кои от посочените актове той се съпоставя.

Това налага задълбочен анализ на правната същност на всеки един от посочените актове поотделно, за да може той да бъде ограничен от вътрешнослужебните.

В практиката на държавните органи се срещат актове-разпореждания, които се издават по повод на вещь. Това са актове, с които на дадена вещь се признава годност, определено качество. Например:

³⁹ За понятието „ведомство“ вж. Ангелов, А. П. Стайков. Административно право. С., 1957, с. 105.

⁴⁰ Христофоров, В. Държавните учреждения – правна същност и административноправен режим. С., 1966, с. 68.

Заповед 578 от 17.06.1986 г. на Комитета за опазване на природната среда, с която се обявяват буферни зони около резервати в Шуменски окръг (ДВ, бр. 52 от 1986 г.).

Заповед 307 от 10.04.1986 г. на Комитета за опазване на природната среда, с която се обявява за природен резерват „Риломанастирска гора“ (ДВ, бр. 34 от 1986 г.).

Заповед 310 от 10.04.1986 г. на Комитета за опазване на природната среда за обявяване на природна забележителност на „Малък Преславец“ на основание чл. 18 и чл. 22 от Закона за защита на природата (ДВ, бр. 34 от 1986 г.).

Актовете по повод на вещи, както и вътрешнослужебните актове се издават от органи на държавно управление в процеса на разгръщане изпълнително-разпоредителна дейност.

Едно от различията, което може да се констатира, се изразява в това, че актовете-разпореждания по повод на дадена вещь не притежават конститутивния за вътрешнослужебния акт белег „организационна подчиненост“. Актовете-разпореждания по повод на вещь се отнасят до вещь, а не до лице. Те действат *in rem*, а *nein personam*. Овластяванията и задълженията за лицата са само последица от извършената правна промяна в свойствата (качествата) на вещи. Тези актове-разпореждания по повод на вещь наподобяват актовете, с които се удостоверяват лицата с определена способност (например удостоверяване с някаква професионална квалификация).

Независимо от обстоятелството, че в определени случаи авторът на вътрешнослужебен акт може да съвпадне с автора на акт-разпореждане по повод на вещь, основната разлика помежду им се състои в това, че вътрешнослужебният акт действа *in personam*, а акт по повод на вещь – *in rem*.

10. Един от най-често използваните юридически актове в практиката на ведомствата е инструкцията. В чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 27 от 1973) се дава следното определение на инструкцията: „С инструкция висшестоящ орган дава указания до подчинените нему органи относно прилагането на нормативен акт, който той е издал и чието изпълнение трябва да обезпечи“.

От определението на инструкцията, дадено в чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, могат да се извлекат някои общи елементи в правната характеристика на инструкцията и вътрешнослужебния акт.

Съгласно чл. 3, т. 4 ЗАП във връзка с чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове инструкцията и вътрешнослужебният акт се издават от държавни органи. Правният субект (държавният орган), овластен по силата на нормативните актове с издаването на инструкция и вътрешнослужебен акт, може да заема различно или еднакво място в степенната организация на държавния апарат, защото компетентност се признава на различни равнища в йерархията на държавните органи.

Обикновено в практиката на ведомствата инструкцията и вътрешнослужебният акт се издават от един и същ държавен орган (министъра, на когото по силата на специалните закони е призната власт по ръководство, организация и контрол).

Общият белег – автор на акта – не е достатъчен аргумент за отъждествяването на двата правни акта. Определящо значение в случая има различията в юридическите свойства на инструкцията и вътрешнослужебния акт.

Въпросът за правната природа на инструкцията е бил предмет на научно изследване в нашата юридическа литература. Най-общо становищата могат да се обединят в две групи.

Обосновава се, че инструкциите са нормативни актове, но се отнасят главно до технически въпроси. „Те са нормативни актове само когато съдържат в себе си повелителни волеизявления.“⁴¹

⁴¹Стайнов, П., А. Ангелов. Цит. съч., с. 53.

Подчертава се обстоятелството, че в инструкциите преобладава техническият, обучаващият, указателният момент⁴². В известни случаи инструкцията е „дори толкова строго техническа, вътрешно-разяснителна, че престава да бъде и юридически акт“⁴³.

За да бъдат задължителни за изпълнение от насрещната страна, указанията, обясненията е необходимо да бъдат направени чрез повелително волеизявление на висшестоящия орган.

Съществува и друго становище, според което инструкциите „не съдържат най-съществените белези на нормативен акт изобщо“⁴⁴.

Приема се като изходно положение, че един нормативен акт регулира външното, обективирано, физическо проявление на поведението на лицата. Инструкцията регулира една интелектуална дейност, т.е. дейност на съзнанието. С нея се дава само указание. Тя съдържа разпоредби относно начина, по който трябва да бъде разбран даден нормативен акт. „Инструкцията се очертава като вътрешнослужебен акт с определено правно значение“⁴⁵.

Становището, според което инструкцията не е същински нормативен акт, е непълно и се нуждае от доуточняване. При изясняване правната природа на инструкцията се анализира обстоятелството, че с нея се дава указание.

Указанието се полага в основата на тезата и се стига до извода, че инструкцията регулира дейността на съзнанието, а не външно, обективирано поведение на адресата.

Този извод би могъл да се приеме само ако почива на едно изградено правно понятие за „указанието“. Това обаче не е направено и не може да се установи дали според автора „указанието“ има някакво правно значение или за него се съди от общовалидният му смисъл.

Не е изследван и признакът „подчиненост“ на адресата на инструкцията.

Непълнотата в изследването на признаците на инструкцията води и до неприемлив краен извод,

а. Указанието не е правно понятие. В нито една правна норма от действащото ни законодателство не се съдържат признаци, чрез които то може да бъде изградено.

Щом това е така, то не може (и не трябва) да се полага в основата на тезата и да се обосновава, че инструкцията регулира само дейността на съзнанието.

Това е и причината, поради която указанието не може да повлияе и върху правната природа на инструкцията.

б. Указанията се дават с оглед по-нататъшната работа по прилагането на нормативен акт от страна на подчинените органи в един момент, предхождащ момента на прилагане на акта от подчинената страна спрямо граждани и организации.

Инструкцията, както това се установява в чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, има за цел да разясни този нормативен акт само в отношенията между висшестоящия и подчинения орган.

Тя сочи какво трябва да бъде разбирането, което трябва да се даде на съответния акт, чието приложение е нужно да се обезпечи.

В рамките на правните отношения между висшестоящия и подчинен нему орган се дават наставления, упътвания, указания относно това, как да се постъпи при приемането на известни мерки, за да се осигури ефективност, оперативност в действията на органите за управление.

⁴² Пак там.

⁴³ **Стайнов, П.** Цит.съч., с. 132. „Същото смесение се забелязва и при окръжното, което днес е нормативен акт, но в някои случаи съдържа само технически елементи и пояснения, а не повеления“.

⁴⁴ **Вълканов, В.** Нормативните актове на Министерския съвет. С., 1979, с. 38.

⁴⁵ **Вълканов, В.** Нормативните актове на Министерския съвет. С., 1979, с. 60 и сл.

Подчиненият орган ще издаде акта за прилагане на съответния нормативен акт в един по-късен момент (след указанието, дадено с инструкцията).

Прилагането на правните норми за разлика от установяването на общи правила е винаги конкретно решение на правния въпрос, подвеждане на определен факт под общото правно правило и решаването му в съответствие с това правило.

Средствата за прилагане на правните норми - това са индивидуалните правомерни актове на държавните органи и други овластени за това органи, т.е. актове, с които не се установяват общи правила, а само се предизвиква изменение, прекратяване на конкретни правни отношения.

„По своето социално съдържание правоприлагането, както и правотворчеството, е управленска дейност – една от разновидностите на социалното управление. Правоприлагането обаче не е управление изобщо, а управление със специализиран характер, което има за цел да осигури строгото изпълнение в живота на общите програми, закрепени в правните норми.“⁴⁶

„Прилагането на правните норми за разлика от другите форми на осъществяване означава реализацията им в правни отношения“⁴⁷.

Ако инструкцията имаше за предмет да регулира само съзнанието, без оглед на това за какви правни отношения и между какви правни субекти ще става дума, то тогава действието на инструкцията би се разпростряло и спрямо граждани, организации, защото регулиране на съзнанието може да протече и в един по-късен момент, когато държавният орган издава акт на правоприлагане спрямо граждани и организации.

Не е такъв обаче смисълът на чл.7, ал.3 от Закона за нормативните актове, който сочи като адресати само подчинените органи.

Според нас инструкцията е нормативен акт. Нейното систематично място е сред другите нормативни актове в Закона за нормативните актове.

В законодателството не е формулирано определение на понятието „нормативен акт“.

С.С.Алексеев дефинира нормативния акт като „официален акт – документ на правотворчеството на компетентния орган, съдържащ юридически норми (предписания)“⁴⁸.

Може да се приеме като господстващо изразеното в нашата и съветската правна литература становище, съгласно което нормативните актове са „обща актове, т.е. такива актове, с които органът на административната власт в приложение на закона, въз основа на закона, създава едно общо правило, едно общо уреждане, което се отнася до неопределено число лица, за които по общ начин урежда известни положения“⁴⁹.

„Нормативният акт се отнася до неопределен и неограничен брой адресати. Той е отправен към всеки, който може да се окаже в условията, предвидени от него, съдържа правни норми, задължителни правила за поведение.“⁵⁰

Авторите са единодушни по това, че съдържание на нормативните актове „се явяват правните норми“⁵¹.

⁴⁶ Алексеев, С. С. Обща теория на правото. т. 1 С., 1985, с.281.

⁴⁷ Недбайло, П. Е. Применение советских правовых норм. М., 1960, с. 12.

⁴⁸ Алексеев, С. С. Обща теория на правото. т. 2. С., 1982, с.177.

⁴⁹ Стайнов, П., А. Ангелов. Цит.съч., с. 18. Вж. още и Васильев. Правовые акты органов управления. М., 1970, с. 27.

⁵⁰ Лазаров, К. Цит.съч., с.43. Вж. също и Ангелов, А., М. Костов. Финансов план и финансовоправна норма. С., 1972, с. 63.

⁵¹ Вж. Козлов, Ю. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства. М., 1963, с. 27

Както бе посочено в точка трета на настоящото изследване и съгласно § 2 от Допълнителните разпоредби на ЗАП, вътрешнослужебните актове са индивидуални административни актове.

С други думи, те се различават от инструкциите както по характера на предписанието, така и по начина на определяне на адресатите. Вътрешнослужебните актове са индивидуални, а инструкциите – нормативни актове, т.е. по юридическите си свойства те се различават съществено.

Общ елемент в правната характеристика на инструкциите и вътрешнослужебния акт е и признакът „организационна подчиненост“.

Без да се спираме отново на въпроса за правната същност на този белег, тук само отново ще подчертаем, че той има определящо значение при разкриване правната природа на инструкцията.

Текстът на чл.7, ал.3 от Закона за нормативните актове (ДВ, бр.27 от 1973 г.) дава ясно определение на инструкцията, а именно, че „тя има място само в отношенията между висшестоящ и подчинен нему орган“⁵².

Инструкция не може да се издава до органи, организационно неподчинени на нейния автор. Такава практика е порочна и трябва да се преустанови. Като примери от подобна практика могат да се посочат:

Инструкция на Министерство на финансите и Централно управление на БНБ от 01.02.1980 г. до министерства, ведомства, стопански организации и подразделения за усъвършенстване плащанията между социалистическите организации по Постановление № 59 от 1979 г.

Инструкция № 2 за програмно осигуряване на механизирани и автоматизирани финансово-счетоводна дейност на Министерство на финансите и КЕССИ (ДВ, бр. 31 от 1980 г.).

Инструкция № 1 за състава на фонд „Работна заплата“ на работници и служители на Министерството на финансите (ДВ, бр.39 от 1977 г.) и др.

„С инструкция не може да се добави (конкретизира, детайлизира) нищо, което не е уредено със закона, т.е. тя не може да каже нещо повече от това, което е казал законът“⁵³.

По смисъла на чл.7, ал. 3 от Закона за нормативните актове присъствието на белега „организационна подчиненост“ идва да покаже, че инструкция се издава само в рамките на една йерархично устроена система, в отношенията между висшестоящ и подчинен орган и не се прилага навън спрямо физически и юридически лица.

Наличието на един и същ белег (в случая „организационна подчиненост“) при инструкцията и вътрешнослужебния акт също не може да обоснове тъждеството на тези два акта.

Това би било възможно, ако „организационната подчиненост“ влияе по някакъв начин върху правната природа на инструкцията, като по този начин се заличават различията в юридическите свойства на двата акта.

Според нас обстоятелството, че с инструкция се регулират правни отношения между държавни органи само в пределите на дадена йерархично устроена система, не разколебава тезата за нейния нормативен характер.

Това е така, защото възможността за нееднократно прилагане, съхраняване действието на предписанието като едни от основните признаци на нормативността са налице за инструкцията и при правни отношения, структурирани чрез белега „организационна подчиненост“.

⁵² В този смисъл вж. **Костов, М.** Финансова система и система на финансово-правно регулиране. С., 1986, с. 160.

⁵³ Пак там.

За подчинения орган не съществува възможност по собствена воля да прекрати нейното действие. „То се запазва без оглед на това дали инструкцията е изпълнена от адресата или не.“⁵⁴

Подробното изследване на признаците на нормативността надхвърля рамките на поставената в тази точка задача. Тук ние го засягаме само с оглед на това, че „организационната подчиненост“ не влияе върху нормативния характер на инструкцията.

Инструкциите и вътрешнослужебните актове могат да бъдат съпоставени и по юридическа сила, форма и т.н.

Всяка отделна функция на държавата не се осъществява само от едно звено в държавния апарат. По силата на разделението на труда между държавните органи всяка функция се води от различни звена, действащи на различни равнища.

Това неминуемо води до обстоятелството, че нормативните актове се издават от различни органи на държавната йерархия, като йерархията на нормативните актове в социалистическата държава е отражение на йерархията на самите държавни органи.

В този смисъл инструкцията и вътрешнослужебният акт могат да бъдат от една и съща степен, с еднаква „юридическа сила“⁵⁵, когато се издават от едни и същи държавни органи (ср. чл.7, ал. 3 от Закона за нормативните актове и чл. 103 на Конституцията).

Не представлява особена трудност вътрешнослужебните актове и инструкциите да се съпоставят и съобразно формата им.

Инструкциите се издават в писмена форма.

За административните актове в приложното поле на ЗАП е въведено изискването за писмена форма (арг. от чл. 15 ЗАП). За вътрешнослужебните актове липсва правна норма, която да налага те да се издават в писмена форма. Практиката на различните ведомства сочи, че вътрешнослужебните актове се издават в писмена, устна форма и чрез конклюдентни действия.

С оглед улесняване дейността на правоприлагащите органи може да се препоръча де леге ференда в случаите, когато адресат на вътрешнослужебния акт е държавен орган и особено с различно териториално местонахождение от автора на акта, да се спазва писмената форма и за вътрешнослужебните актове.

11. Анализът на законодателството сочи, че съществуват актове с наименование, сходно с това на вътрешнослужебните.

Става дума за т.нар. вътрешни (нормативни) актове.

За означаването на тези актове в правната литература се използват различни термини. У нас В.Таджер ги нарича вътрешни (институционни) актове, като вътрешностопански нормативни актове те се срещат у П. Стайнов, А. Ангелов и Б. Спасов⁵⁶ и Ф.Рачев⁵⁷, а в съветската литература те се означават като локални нормативни актове⁵⁸.

В.Таджер дава следното определение на т.нар. от него вътрешен (институционен) акт: „Вътрешният нормативен акт се определя като акт, приет въз основа на закона от компетентните органи или участници в социалистическите стопански организации, с които се установяват, изменят или отменят правни норми с действие вътре в социалистическата стопанска организация, регулиращи отношения,

⁵⁴ Вж. Вопросы теории систематизации. М., 1961, с. 78.

⁵⁵ Вж. Самошенко, С. Основите черти нормативных актов советского государства. – Советское государство и право, 1968, № 4, с.21: „Юридическата сила е съпоставително свойство, тя изразява степента на подчиненост на даден нормативен акт спрямо акт на висшестоящ орган“.

⁵⁶ Стайнов, П., А. Ангелов, Б. Спасов. Наименование и употреба на актовете на държавно управление на Народна република България. С., 1957, с. 74.

⁵⁷ Рачев, Ф. Управление на качеството на продукцията. С., 1985, с. 33.

⁵⁸ Тарасова, В.А. Предмет и понятие локальных норм права. – Правоведение, 1968, № 4, 93-97.

които се установяват в или с тази организация, при осъществяване на стопанска дейност⁵⁹.

За присъствието на тези актове може да се съди от чл.37, ал. 1 и ал.2 КТ, където се казва: „Органите на професионалните съюзи в предприятието имат право да участват в подготовката на всички вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до условията на труда и бита на работниците, до работната заплата и до други въпроси, свързани с трудовите отношения в предприятието и със социалното развитие на трудовия колектив, преди да бъдат предложени и за приемане от компетентните органи. Вътрешните актове на предприятието по предходната алинея не могат да се приемат и въвеждат в действие без съгласието на съответния орган на професионалния съюз“.

Действието на т.нар. вътрешни (институционни) актове се ограничават в пределите на институцията, вътре в нея, в зависимост от отношенията, които подлежат на правно регулиране.

Външното сходство в наименованието не бива да ни заблуждава. Отнася се за свършено различни актове.

Вътрешнослужебният акт и вътрешният (нормативен) акт удовлетворява различни обществени потребности. В съвременните условия обективно е необходимо наред с централизираното ръководство да се създаде и местно (локално) регулиране. Тази необходимост произтича от многобройните повтарящи се действия, операции при ръководствата на отделните предприятия. Тя е наложена от научно-техническата революция на съвременния етап и е свързана със създаването и прилагането на сложни технологии, технологични процеси, манипулации, които се установяват общо за съответния колектив при изпълнение на определена задача, с разширяването на децентрализираното управление, с повишаването на ролята на трудовия колектив като субект на управление и неговото участие при нормиране на разнообразните вътрешни отношения (ср. глава втора от КТ).

С вътрешния (нормативен) акт (напр. Правилник за устройство на съответната организация, Правилник за организация на вътрешната стопанска сметка и други) се установяват, изменят или прекратяват правни норми. С тези актове се регулират повтарящи се обществени отношения. Това обуславя възможността за нееднократното им прилагане и неизчерпване действието на предписанието.

Тези т.нар. вътрешни (институционни) актове имат нормативен характер като това е една от съществените им разлики от вътрешнослужебния акт.

Вътрешните (нормативните) актове не се издават от държавен орган в това му качество. Те са проява на упражнена невластническа компетентност за разлика от вътрешнослужебните актове.

Затова свидетелства и разпоредбата на чл.27, т.4 КТ, съгласно която „общото събрание на основния трудов колектив приема правилата за вътрешностопанската сметка и за работната заплата в предприятието“.

Вътрешните (нормативните) актове регулират различни обществени отношения, издават се от органи с невластническа правосубектност, притежават и различни юридически свойства в сравнение с вътрешнослужебните актове. Всичко това обуславя и различния правен режим, на който подлежат тези два вида акта и който трябва да се съблюдава от правоприлагащите органи, за да се отстранят недостатъци и тяхната работа.

12. В практиката на държавните органи във ведомствата се срещат писма, окръжни, циркулярни писма и др.

⁵⁹Таджер, В. Социалистически стопански организации. С., 1980, с. 54.

По-специално внимание искаме да отделим на окръжните, защото при тяхната употреба се констатира отклонения, които са недопустими от гледна точка на теорията.

Окръжните по действащото ни законодателство не са нито нормативни, нито индивидуални актове. Те не са юридически актове, а най-обикновени писма, които се издават в една йерархично устроена система.

„Окръжното само обръща внимание на служителите от дадено ведомство върху известни положения от издаден по-рано нормативен акт“⁶⁰.

Те са от чисто техническо, канцеларско естество.

Тази природа на окръжното трябва да се има предвид в правоприлагащата дейност. Твърде порочна е практиката на някои ведомства, които с окръжни изменят правни норми.

Например: окръжни 63.06-145/1983 г. 02.03.1981 на НАПС до АПК, ОАПС, НИО, ССА, ДСО със селскостопанска дейност... „Изменя се т. 8 от Наредба за реда и условията за изплащане на еднократно възнаграждение на кадрите, изплащане на работа в селското стопанство, за постъпилите на щата на машинно-тракторните станции.“⁶¹

В окръжните преобладава указателният момент. С тях се съобщава, указва, обръща внимание. Но „те не са никакви юридически актове“⁶², поради което с тях не трябва да се внасят каквито и да било промени в системата на действащите норми.

Необходимо е да се отбележи следното: окръжните действат само и пределите на дадена йерархично устроена система. Те нямат действие извън нея спрямо граждани или юридически лица.

Неправилна е практиката на някои ведомства, които с окръжни дават указания и за други ведомства, организации и по този начин излизат извън вътрешнослужебния им характер.

Например: окръжно ЦФ-020-03-С на Министерство на финансите от 20.02.1984 г. до министерства, ЦС на НАПС, стопански организации за счетоводното отчитане на стопански операции за дотации на износа.

Окръжно на Централно управление на БНБ 28 от 06.08.1984 г. до министерства, ведомства, предприятия, до окръжните банкови клонове относно предявени последващи откази от акцепт за получени и платени некачествени, нестандартни и некомплектни стоки.

С оглед природата на окръжните не е трудно да се проведе тяхното отграничаване от вътрешнослужебните актове.

Окръжните, за разлика от вътрешнослужебните актове, не са юридически актове. Това е и основанието окръжните да не се отъждествяват с тях.

IV

13. В изпълнение решенията на Тринадесетия конгрес па БКП и Юлския пленум на ЦК на БКП от 1987 г. в страната се въведоха нови организационни форми при осъществяване на стопанска дейност и ново административно-териториално деление (общини, области).

Тези организационни форми са в процес на доизграждане, предстои създаването на законова уредба на общините и областите.

Затова в порядък на дискусиата бихме желали да засегнем някои въпроси относно приложението на вътрешнослужебните актове и при функционирането на тези нови структурни и организационни образования.

⁶⁰Стайнов, П., А.Ангелов, Б. Спасов. Цит.съч., с. 69.

⁶¹ По това време НАПС бе държавно-обществен орган, а не асоциация.

⁶²Костов, М. Цит.съч., с. 165.

С Постановление № 64 на Министерския съвет от 18 декември 1987 г. бе приет нов Правилник за стопанската дейност (ПСД) (ДВ, бр. 100 от 1987 г.), който свидетелства за запазване на държавното ръководство в стопанската сфера. Член 31, ал.2 от него постановява, че „Министерството на икономиката и планирането (МИП) провежда държавната политика и осъществява държавно ръководство, координация и контрол на стопанската дейност“.

Другите министерства и ведомства подпомагат Министерството на икономиката и планирането съобразно своите функции и работят в тясно взаимодействие с него (арг. от чл. 31, ал. 3 ПСД).

Съгласно чл. 38 ПСД Министерството на икономиката и планирането включва в държавния план държавни поръчки.

„Държавната поръчка по своята правна същност е задължителна планова задача.“⁶³

При необходимост такива могат да се възлагат и допълнително в течение на плановия период. „От гледна точка наличността на източник на задължение за договаряне означава [става дума за държавната поръчка, - б.м., Х.Б.], че съответната договорна връзка непременно трябва да възникне и че ако има пречки за това, те следва да бъдат преодоляни със съдействието на органите, които са компетентни да разрешават преддоговорните спорове.“⁶⁴

В процеса на държавното планиране държавните поръчки се адресират чрез общи нормативни административни актове и чрез индивидуални административни актове. Последните нямат белезите на вътрешнослужебни, защото съобразно предоставените функции на Министерството на икономиката и планирането (ср. ДВ, бр.39 от 1988 г.), то се очертава като орган с функционална компетентност, за чиито адресати е характерна юридическа подвластност, а не организационна подчиненост.

На по-друга плоскост се поставят нещата според нас, когато става дума за отправяне на държавна поръчка от страна на изпълнителните органи на общините и областите.

Във връзка с новото административно-териториално деление бе приет и Временен правилник за самоуправлението на териториалните общности (ДВ, бр. 3 от 12 януари 1988 г.).

Член 9, ал.1 от същия посочва, че: „общината е основна административно-териториална единица и самоуправляваща се общност на населението“.

„Общината е израз на децентрализация... Тя от своя страна предполага самостоятелни центрове на административна инициатива и дейност, при която централната административна власт може да си запази един по-широк или по-ограничен надзор...“⁶⁵.

Извън предмета на настоящото изследване остава проблематиката, свързана с общините. Тук ние го засягаме само е оглед на това дали и в общината бихме могли да открием вътрешнослужебни актове, тъй като по смисъла на чл. 38, ал. 6 ПСД „изпълнителните комитети на областните и общинските народни съвети могат да възлагат поръчки за задоволяване потребностите на населението на съответната територия на предприятия по чл. 12, ал.2, т. 2“.

А държавната поръчка по същество е задължителна планова задача.

Тук бихме желали да припомним едно, макар и изказано по-отдавна становище, съгласно което „... отделно ведомство, следователно отделна служебна йерархия е и

⁶³ **Големинов, Ч.** Правно регулиране на държавното управление на народното стопанство при новия икономически механизъм. – Правна мисъл, 1987, № 3, 13-15.

⁶⁴ **Големинов, Ч.** План и стопански договор. Актуални правни аспекти. С., 1987, с. 158.

⁶⁵ **Ангелов, А.** Общинско право. Лекции. С., 1946, с. 7 и сл.

общинското управление, т.е. йерархията на чиновниците на една община, начело на която стои, като йерархически началник, кметът...⁶⁶.

Ако възприемем тезата на П.Стайнов за общинското управление като отделно ведомство и като имаме предвид правната същност на държавната поръчка, според нас повече надделява идеята за присъствие и на вътрешнослужебни актове при отправяне на държавни поръчки от страна на изпълнителните комитети на общините и областите.

Разбира се, практиката и бъдещата законова уредба ще покажат как именно ще функционират общините и областите и дали вътрешнослужебните актове ще намерят приложение и в тяхната работа.

Ново положение в нашето законодателство е и разпоредбата на чл. 20, ал.1 ПСД, по смисъла на която Министерският съвет може да предоставя на асоциациите изпълнение на отделни държавни функции.

В Правилника за стопанска дейност (ДВ, бр. 100 от 18 декември 1987 г.) не се съдържа правна норма, която да предоставя подобни правомощия на други самоуправляващи се организации.

Асоциацията е икономическа групировка на самоуправляващи се стопански и други социалистически организации за ръководство на крупни производствени комплекси, като упражнява права, задължения и отговорности, определени от Министерския съвет или възложени ѝ с договор между нейните учредители (ср. чл.19, ал.1 ПСД).

Асоциацията е самоуправляваща се стопанска организация и е юридическо лице (арг. от чл. 3 ПСД).

Признаването на възможност за упражняване на държавни функции придава на асоциацията качество, различно от това на юридическото лице. В тези случаи председателят на асоциацията като неин представител (арг. от чл. 23, ал. 8 ПСД) действа като орган на държавно управление.

Едновременното притежаване па гражданска и административна правосубектност не са взаимно изключващи се или противоречиви положения. Без да се отрича гражданската правосубектност, с признаването на възможност за упражняване на държавни функции, на председателя на асоциацията се признава на специално основание възможността да действа като орган на държавно управление и да встъпва в административноправни отношения с членуващи или нечленуващи и нея самоуправляващи се организации (арг. от чл. 20, ал.2 ПСД).

Нека спрем нашето внимание на някои примери от практиката:

а. С Разпореждане № 8 от Бюрото на Министерския съвет от 30 януари 1987 г. за структурни промени в управлението на селското и горското стопанство (обн., ДВ, бр.27 от 1987 г.) е образувана асоциация „Горско стопанство и горска промишленост“.

В чл. 10 от посоченото разпореждане се предвижда да се възложат на асоциацията следните държавни функции: планиране дейността на горскостопанските комбинати, стопански комбинат „Горски и дървообработваща техника“, стопански комбинат „Горстрой“ и държавните ловни стопанства; осигурявано изпълнението на националните баланси за дървесината; упражняване контрол по опазване на горите, по лова и риболова; осъществяване международно сътрудничество в областта на горите и горската промишленост.

Това положение е преутвърдено и в чл.7, ал.1 от Устава на Асоциация „Горско стопанство и горска промишленост“, С., април 1987 г.

Асоциацията има различни видове асоциирани членове. Спрямо едни от тях по силата на чл.7, ал.1 от Устава си тя осъществява плановорегулираща функция. Например по отношение на стопанските комбинати и държавните ловни стопанства.

⁶⁶Стайнов, П. Чиновническо право. т.2. С., 1934, с.5.

„Механизмът на държавнотопланиране е административноправен. Задължителните планови задания се адресират до предприятия, организации чрез общи ненормативни административни актове и чрез индивидуални административни актове. Те са предмет на административноправно регулиране“⁶⁷.

При осъществяване на тези функции, както и по отношение функцията по изпълнение на националните баланси за дървесината между председателя на асоциацията и посочените асоциирани членове се учредяват административноправни отношения. Па основата на тези отношения той упражнява административни функции, които по силата на чл. 10 от цитираното разпореждане са централизирани в нея. Председателят на асоциацията утвърждава лимити, задължителни показатели, планови задачи за договаряне на подчинените ѝ комбинати.

Утвърждаването на контролни цифри, планови задания и контролни цифри по баланса за дървесината спрямо асоциираните ѝ членове се упражнява чрез индивидуални административни актове, които притежават белезите на вътрешнослужебни⁶⁸.

Подобни правомощия обаче не са признати на асоциацията по отношение на стопанско обединение „Стара планина“ и стопанско обединение „Целулоза и хартия“. Спрямо тях асоциацията упражнява само функции на международно сътрудничество.

При осъществяване на държавни функции по отношение на асоциираните членове председателят на асоциацията действа като орган с надведомствена власт, затова актовете в този случай не притежават белезите на вътрешнослужебни.

С други думи, съобразно предоставените ѝ правомощия спрямо някои от своите членове председателят на асоциацията действа посредством индивидуални административни актове, които притежават белезите на вътрешнослужебни, а спрямо други – не.

б. Един интересен проблем поставя и Асоциация „Индустрия за човека“, образувана с Разпореждане на Бюрото на Министерски съвет от 4 февруари 1987 г. (обн. ДВ, бр.14 от 1987 г.).

Член 5, ал. 1 от Устава ѝ⁶⁹ предвижда към нея да се учреди координационен съвет като обществено-държавен орган. Този координационен съвет ще работи по утвърден от председателя на асоциацията правилник.

Практиката ще покаже как именно ще функционира този съвет, ще издава ли индивидуални административни актове, в това число и вътрешнослужебни. Това е въпрос на бъдеще. Според нас трябва да се запази положението за ограничаване до минимум възможността за „администриране“ спрямо асоциираните членове.

V.

14. Реформата в социалистическото ни законодателство е обусловена от засилващите се процеси на демократизация в нашето общество. Задълбочаването на демократизма в управлението по-специално се свързва със създаването на нова, адекватна на тези процеси правна уредба за дейността на държавните органи.

Оптималното функциониране на държавния апарат в бъдеще ще зависи и от това, доколко с промените в законодателството ще се разрешат и проблемите на ведомствените актове.

⁶⁷ Костов, М., К.Лазаров. Административноправни способности за повишаване на качеството на продукцията. – В: Правни проблеми на качеството. С., 1987, 169-205.

⁶⁸ Вж. Писмо 16.04.1987 г. от 4 април 1987 г. на председателя на асоциация „Горско стопанство и горска промишленост“ за утвърждаване на контролни цифри по баланса на областната дървесина и др.

⁶⁹ Вж. Устав на Асоциация „Индустрия за човека“ – март, 1987 г.

За нормативните ведомствени актове с оглед правната им природа понастоящем са приложими разпоредбите на Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 27 от 1973 г.). Това положение може да се запази и вбъдеше.

Не търпи отлагане обаче въпросът с изграждането на правна уредба относно издаване, контрол на вътрешнослужебните актове като индивидуални административни актове, издавани във ведомствата.

Оформянето на правна уредба на вътрешнослужебните актове на база специални закони е в съответствие с изискванията на социалистическата законност и в духа на процесите на демократизация на управлението .

Ясното и юридически точно правно регламентиране на въпросите, свързани с ведомствените актове, ще създаде и необходимите правни гаранции за ненамеса от страна на държавните органи в работата на самоуправляващите се единици, ще спомогне за отстраняване безоснователното вмешателство в тяхната дейност.