

## ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС

проф. д-р Емилия Къндева\*

Независимо от употребата на едно и също понятие – “интерес” – в терминологията на административното право и административния процес, налице е съществена разлика в съдържанието на “законен интерес”, “правен интерес”, „държавен интерес” и „обществен интерес”. Административното законодателство прави категорично разграничаване на отделните понятия.

### 1. Разлика между „законен интерес” и „правен интерес”

Законен интерес означава призната и защитена от закон полза, облага или изгода. Законните интереси на гражданите и други лица по принцип се изброяват и закрилят от закона наред с правата и свободите на тези лица. Законни интереси се обявяват от Конституцията. Административнопроцесуалният кодекс в редица разпоредби регламентира и отстоява защитата на законни интереси, като например чл. 4 ал.3 АПК: “Субектите на административния процес са длъжни да упражняват своите права и свободи, без да вредят на държавата и обществото и на правата, свободите и *законните интереси* на други лица.”; чл. 6 ал. 2 АПК: “Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и *законни интереси* в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която акта се издава.”; и други. В същия смисъл се употребява понятието “законен интерес” и в други закони – например чл. 4 ал. 1 т.2 от Закона за държавния служител: “Държавният служител при изпълнение на своята служба се ръководи от: ...2. Спазването и защитата на правата, *законните интереси* и свободите на гражданите.”; чл.20 ал. 1 от същия закон; други. (курсивът е на автора).

Правен интерес възниква, когато бъде засегнато или може да бъде засегнато или нарушено право или законен интерес. Засягането – нарушаването или застрашаването – на законния интерес, както и засягането на субективните права и свободи, поражда “правен интерес” от търсената съдебна защита.<sup>1</sup> Но правен интерес произтича не само от засягането или застрашаването

---

\* Емилия Къндева, доктор по право, професор по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Пловдивския университет и ЦЮН на Бургаския свободен университет. Лауреат на Европейската международна награда за превъзходство в преподаването на административни науки.

<sup>1</sup> Александър Еленков “Редовност и допустимост на жалбата и протеста” в Лазаров Кино, Емилия Къндева, Александър Еленков, Коментар на Административнопроцесуалния кодекс, Център за обучение на адвокати, С., 2007

на права и законни интереси. Правен интерес възниква и тогава, когато има воля да бъдат използвани, реализирани, упражнени права, свободи или законни интереси. Това са хипотезите, например, отнасящи се до правен интерес от издаване на административен акт. Когато АПК в чл. 27 ал.2 постановява компонентите на проверката за допустимост на искането за издаване на индивидуален административен акт,<sup>2</sup> предпоставката за допустимост в т.5 гласи: “наличие на *правен интерес* на заявителя, привлечените и встъпилите граждани и организации”. Законодателят влага същия смисъл на понятието “правен интерес” – не като възникнал интерес вследствие някакво нарушено или застрашено право, а като условие, в конкретния случай по-скоро като ненужно условие, за упражняване на право на предложение или сигнал – чл 15 ал. 2 АПК: “За подаване на предложение или сигнал не се изисква наличие на личен и пряк *правен интерес*.” Предложенията, както и исканията за издаване на административни актове имат позитивна насоченост и в никакъв случай не са свързани с нарушаване или застрашаване на права, свободи или законни интереси.

Неприемливо и логически необосновано е схващането<sup>2</sup>, че разликата между “правен интерес” и “законен интерес” (“защитен от правото интерес”) се състои в това, че “правен интерес” е процесуалноправно понятие, а “законен интерес” – “защитен от правото интерес” – е материалноправно понятие. Двете понятия са съвсем различни по съдържание и разликата между тях не може да се търси в това дали са материалноправни или процесуалноправни. Действително “законен интерес” е правна характеристика или част от правната характеристика на една привилегия, полза или облага. Истина е, и че правният интерес може да бъде и е необходима процесуална предпоставка за обжалване на административен акт или действие. Но процесуалната роля на “правния интерес” не е единствено определящия го белег. Нещо повече – процесуалноправното значение на “правния интерес” произтича от неговата материалноправна същност. Правният интерес е връзката между обявени от закона право, свобода или законен интерес и правния домейн на конкретно лице, носител на обявените от закона право, свобода или законен интерес. Тази връзка е материалноправна. Тя съществува независимо от това дали ще се прояви процесуално в определено производство по издаване или оспорване на административен акт. Правният интерес е понятие както на материалното право, така и на процесуалното право. Недоглеждането или игнорирането на материалноправния характер на правния интерес затруднява установяването на правния интерес в административния процес и създава пречки в определянето на “активната легитимация” на жалбоподателя от съда.

Принос към разбирането на понятието “правен интерес” и своеобразна подкрепа към възприемането на материалноправната природа на правния интерес представлява практиката на Съда на Европейските общности (СЕО).

<sup>2</sup> Лазаров К., “Относно понятието правен интерес от съдебното обжалване на административните актове” в Административно право и административен процес, С., 2003;

СЕОприема, че по делата за отмяна на незаконосъобразен акт на институция, понятието за интерес от разрешаването на спора, трябва да се разбира като пряк и вече възникнал интерес от последиците на основанията, въз основа на които се иска отмяната на атакувания акт.<sup>3</sup> Това становище на СЕО подчертава три важни белега на правния интерес: 1) че интересът е пряк; 2) че интересът е „вече“ възникнал, т.е. той съществува още преди и независимо от всякакъв процес; и 3) че той изразява връзката с основанията, въз основа на които се иска отмяната на атакувания акт, т.е. връзката между пороците на акта и тяхното въздействие върху правното пространство на „заинтересованото“ лице.

## **2. Правният интерес - предпоставка за участие в административния процес**

Производството по издаване на административни актове според чл.24 ал.1 АПК започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените от закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган. За да могат да подадат искане за започване на производство по издаване на административен акт или за участие в него гражданинът или организацията трябва да докаже „наличие на правен интерес“ на заявителя, както и на привлечените и встъпилите граждани и организации. Производствата по оспорване на административни актове и отмяна на влезли в сила съдебни решения изискват наличието на правен интерес на жалбоподателя.

Правният интерес е предпоставка за упражняване на правото за оспорване на административни актове по административен и по съдебен ред.

Правният интерес е необходимо условие за надлежно сезиране и за оспорване в административното правосъдие. Правният интерес е необходима материална предпоставка за наличието на административноправен спор и необходима процесуална предпоставка за сезирането на съда с решаването на този спор.

Съдебните производства започват по искане на заинтересувано лице или на прокурора в определените от Административнопроцесуалния кодекс или друг закон случаи. Правният интерес в административноправораздавателния процес е законово изискване и правно качество на оспорващото лице /жалбоподателя/. Правен интерес е връзката между оспорващия /жалбоподателя/ с породените от административния акт правни последици. Разпоредителната част на административния акт трябва да е засегнала законни права и интереси на жалбоподателя. Породените от административния акт правни последици трябва да са се разпрострели и върху правната сфера на жалбоподателя и да са го увредили по някакъв начин. Те го правят заинтересовано лице по смисъла на

---

<sup>3</sup> Булюи Жан, Марко Дармон, Процесуално право на Европейските общности, (превод от фр.) Институт по международно право, С. 2002, с.125

закона<sup>4</sup> и засегнато лице по смисъла на чл.120, ал. 2 от Конституцията на Република България. Правен интерес в административното съдопроизводство има лицето, което е засегнато от административния акт или от съдебното решение по съответното административно дело. АПК разшири обхвата на правния интерес в административния процес – правен интерес имат и лицата, спрямо които административният акт има сила (например: Възобновяване на административно производство по чл. 101 АПК може да поиска и лице, спрямо което административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството), както и лицата, спрямо които съдебното решение или споразумение има сила и е неблагоприятно за тях (според чл. 210 ал.2 АПК лицата, спрямо които решението има сила, имат право да го обжалват по касационен ред, когато то е неблагоприятно за тях, макар и да не са участвали в делото; според чл. 246 ал.1 АПК право да иска отмяна има всяко лице, за което решението или споразумението има сила и е неблагоприятно, макар и да не е било страна по делото).

Правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу всички административни актове, които ги засягат, е прогласено в чл.120, ал.2 от Конституцията. Според него: „Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените в закон. Конституционният съд в Решение № 21/1995 г. изяснява понятието “засягане”: “Административният акт засяга по смисъла на чл.120, ал.2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права и законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективното право или законен интерес на гражданин или юридическо лице и материално-правното основание за включването му в кръга на съдебно-обжалваемите актове. Практически това засягане се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материално-правно основание легитимира процесуално-правния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Разпоредбата на чл.120, ал. 2 от Конституцията обхваща “всички административни актове” /без оглед на техния характер или теоретична квалификация/ като нормативен, индивидуален, общ и други”.

Според АПК право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени от него или за които той поражда задължения. От гледна точка на административно-правораздавателния процес правният интерес е необходима процесуална предпоставка за редовно оспорване на административен акт. Правният интерес е задължителна активна легитимация на оспорващия /жалбоподателя/. Тя

---

<sup>4</sup> В текста се употребява понятието “заинтересовани” лица. В отменения ЗАП и някои други закони се употребяваше думата “заинтересувани” лица /чл.41 ЗАП и други /. В отменения ЗВАС се използваше думата “заинтересовани” лица /чл.21 ЗВАС/. Тъй като АПК е най-новият закон, а и поради по-честата употреба в съдебната практика на понятието “заинтересовани” лица, то е възприето и от автора.

не е само предварителна процесуална предпоставка за реализиране на правото на оспорване, тя е и задължително условие за осъществяване на процеса на административно правораздаване и решаването на спора. Заинтересованите лица трябва да докажат своя правен интерес.

Правният интерес е предпоставка за правото на жалба. С право на жалба се ползват лицата, които имат правен интерес, лицата, чиято правна сфера се засяга неблагоприятно от порочния административен акт. Неблагоприятното засягане е всяка правна последица от акта, състояща се в: прекратяване или ограничаване на съществуващи субективни права; непораждане на поискани с отказания административен акт субективни права, създаване на правни задължения. Лица, засегнати от административния акт с някоя от тези неблагоприятни негови последици, имат правен интерес от обжалването. Право на жалба, т.е. правен интерес имат и лицата, по чието искане е бил издаден административния акт, но той не е удовлетворил изцяло или частично съдържанието на искането. Няма да имат право на обжалване поради липса на правен интерес лицата, за които административният акт е създал изцяло изгодни правни последици.

В касационното производство и в производството по отмяна влезли в сила съдебни решения правен интерес имат лицата, спрямо които съдебното решение или друг съдебен акт има сила и е неблагоприятно за тях.

Административнопроцесуалният кодекс определя фигурата на оспорващия и другите заинтересувани лица, като изхожда от правото на на всеки да търси правна защита от съда на своите права и законни интереси. Всеки може да предяви иск, за да установи съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение, когато има интерес от това и не разполага с друг ред за защита.

Правният интерес трябва да присъства не само при сезирането, т.е. при подаването на жалбата и започването на процеса, той трябва да е налице през целия процес и при решаването на делото. Ако по време на процеса отпадне правния интерес, процесът се прекратява.

Не е точно твърдението, че процесуалният интерес е правна необходимост за жалбоподателя да премахне чрез процеса на обжалване породените от административния акт неблагоприятни за него последици. Правният интерес представлява възможността на жалбоподателя да премахне чрез процеса на оспорване породените от административния акт неблагоприятни последици. Според проф. К.Лазаров правен интерес от съдебно обжалване на административен акт е налице, ако без това обжалване жалбоподателят не би могъл да защити своите права или законни интереси, ако подаването на жалбата е абсолютно необходим и единствен път за правна защита, чието неизползване би довело до неблагоприятни за жалбоподателя последици. Оттам се прави изводът, че правният интерес от съдебно обжалване на административните акто-

ве може да се определи като правна необходимост за жалбоподателя да постигне – чрез съдебния процес – премахване на породените от административния акт неблагоприятни за него правни последици, респективно – да предотврати увреждането на негово субективно право или законен интерес<sup>5</sup>. Подобна постановка е заложена и във формулировката на чл.128 ал. 2 АПК, че “всеки може да предяви иск... когато има интерес от това и не разполага с друг ред на защита”, но там законодателят е бил по-внимателен и е стеснил приложението на разпоредбата само за иск за установяване съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение. Такова становище по същество е обосновано, но в известен смисъл ограничава определението и значението на правния интерес. Постановката, че правният интерес е налице, когато подаването на жалбата е единствения път за правна защита на жалбоподателя, стоварва голяма доказателствена тежест върху оспорващия. При правна защита и че той няма и няма да разполага с никакви други средства за правна защита. Крайното разбиране и тълкуване на правния интерес, че оспорващият трябва да има интерес от иска, когато не разполага с друг ред на защита, би довело до задължително следване на оспорването на административен акт първо по административен ред / “друг ред на защита”/ и едва след изчерпването на възможностите за защита по административен ред да може да пристъпи до оспорване по съдебен ред, а това противоречи на общата идея на кодекса за незадължителност на оспорването по административен ред. Това би поставило в изключително неблагоприятно положение и заинтересуваното лице. Не би трябвало да се изисква оспорващите да доказват, че нямат никаква друга възможност за правна защита. Ако техни интереси /законни права/ са засегнати от административния акт, ако административният акт подлежи на съдебно обжалване, ако са спазени и останалите предпоставки за съдебно обжалване, заинтересуваните лица могат да обжалват съответния административен акт без да имат задължението /тежестта/ да доказват, че това обжалване е единственият правен път за защита на техните засегнати права. Поради това и изразът “правна необходимост” в определението на правния интерес носи същия ограничителен характер. Качеството “правен интерес” има значение на правна възможност за “заинтересованите” лица да предизвикат съдебно обжалване на акта, а за съответния съд то има значение на процесуално задължение съдът да открие съответно производство на съдебно обжалване.

Интересът трябва да е правен: Трябва да са засегнати /”нарушени или застрашени”/ законни права, свободи или законни интереси на жалбоподателя или административният акт да поражда задължения за него. При всички хипотези става дума за правни фигури – предвидени от закона права, свободи, интереси и задължения, които се изразяват в правни отношения и предизвикват правни последици. Засягането не се свързва непременно с причиняване на материални щети. Засягането може да се изразява и в причиняването на неимуществени, морални вреди.

<sup>5</sup> Лазаров К., Административен процес, Феня, С. 2001, с. 85

Интересът трябва да е пряк: Трябва непосредствено да се засягат права, свободи и законни интереси на жалбоподателя или непосредствено да се създават задължения за него. Връзката между акта и причиненото нарушаване, застрашаване или задължаване в административноправната сфера на лицето трябва да е пряка и непосредствена.

Интересът трябва да е личен. По принцип, що се отнася до граждани и организации, интересът трябва да е не само правен и пряк, но и личен. Административният акт, който се обжалва, трябва да засяга правната сфера на самия жалбоподател. Не може да се претендира правен интерес, когато се касае за чужди права.

Производствата пред Съда на Европейските общности /СЕО/ също предполагат връзка между ищеца и атакувания акт. Това е изискване за пряка и лична връзка. Практиката на СЕО установява изискването за наличие на пряка и лична връзка чрез една обща формулировка, според която един акт засяга “пряко” и “лично” едно физическо или юридическо лице, когато го засяга заради негови индивидуални качества или положение и по този начин го индивидуализира по аналогичен на адресираните актове начин.<sup>6</sup>

Принципът за пряк и личен правен интерес е общ за административния процес като цяло, но има изключения като например за подаване на предложение или сигнал не се изисква наличие на личен и пряк правен интерес. Принципът за пряк и личен правен интерес има изключения и в българското административно правосъдие.

Правният интерес не винаги е личен. Поради особената си позиция или длъжност някои административноправни субекти /органи и лица/ имат правото и задължението да търсят публичноправна съдебна защита на чужди права и интереси, или по-скоро на права и интереси, които не са техни лични. В законодателството са регламентирани случаи, при които законодателят няма предвид личен интерес на лицето, което подава жалбата или протеста:

1. Прокурорът, който подава протест. Неговото процесуално действие – подаването на протест – е обосновано и предизвикано не от негов личен правен интерес, а от функциите му на блюстител на закона. Правомощията на прокуратурата по чл. 127, т.3 от Конституцията на Р България – да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове, е предвидено като средство за защита на държавния и обществен интерес. Нарушаването на законността и оттам увреждането на правовата система, а не нарушаването на неговия личен правен домен, определя интересът на прокурора като държавен орган, натоварен с надзор върху законността, да оспорва незаконосъобразни административни актове пред съда. Законодателят пряко е посочил прокурора като

<sup>6</sup> Булюи Жан, Марко Дармон, Просесуално право на Европейските общности, Институт по международно право, 2002, с.с. 187-188

административнопроцесуален субект, който има правото и задължението /задължен от длъжността, която заема/ да подава протест, с който да оспорва административен акт по отношение на неговата законосъобразност пред съда. В някои случаи служебният интерес на прокурора, проявяващ се в задължението му да предприема действия за отмяна на незаконсъобразни административни и съдебни актове, е допълнен и от изрични съображения за “важен държавен или обществен интерес”.

2. Според отменения Закон за Върховния административен съд общинските съвети и кметовете на общините можеха да подават жалби за отмяна на актове на органите на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, актове на областните управители, с които се засягат права и законни интереси на общината. При тази хипотеза интересът също е правен и пряк, но не е личен. Няма пречки тази хипотеза, въпреки че не е изрично предвидена в АПК, да продължи да се прилага. Засегнати са права и законни интереси на общината, поради което общинските органи на самоуправлението – общински съвет и кмет – имат право да оспорят незаконсъобразния административен акт. Те действат не само в качеството си на законни представители на общината, а и като органи на самоуправлението на общината, чийто интереси те защитават. Общината може да бъде смятана за “организация” по смисъла на АПК. Според чл. 186 АПК право да оспорват нормативен акт имат и органите, чиито права и законни интереси са засегнати от него или за които той поражда задължения.

3. Според Закона за местното самоуправление и местната администрация /чл.45, ал.4 ЗМСМА/ кметът на общината може да оспори решение на общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите, което оспорване той представя на общинския съвет. Ако общинският съвет при повторно разглеждане потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни или при противоречие със закона да сезира съда. По същия начин е регламентирано и правото на областния управител да оспори незаконсъобразни актове на общинския съвет пред административния съд /чл. 32 ал.23 А във връзка с чл. 45, ал.5 ЗМСМА/. В тези случаи, подобно на горния, кметът и областният управител нямат личен интерес, те отстояват интересите на общината и на законността, които са засегнати или могат да бъдат засегнати от решението на общинския съвет.

Правният интерес при обжалването на нормативни актове според АПК не представлява изключение от принципа за пряк и личен интерес. Право да оспорват нормативния административен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

Концепцията за правния интерес при обжалване на нормативни актове е резултат от еволюцията на съдебната практика.



През последните няколко години в съдебната практика на производствата по обжалване на нормативни административни актове се наблюдаваше преобладаващо разбиране за отпадане на изискването за доказване на пряк и личен интерес. В жалбата или протестът срещу нормативен административен акт започна да се счита, че не е необходимо да се доказва личен и пряк интерес от отмяната на обжалвания акт. Основата на това разбиране беше следната: Нормативният административен акт урежда широк кръг обществени отношения по траен начин и се прилага за неограничен и неопределен брой правни субекти. Всяко лице под юрисдикцията на Р България е в една или друга степен потенциален участник в тези отношения, поради което винаги има интерес от тяхното обжалване. Интерес от атакуването на нормативен административен акт има всяко лице под българска юрисдикция срещу нормативен административен акт на територията на Република България /Решение № 219 от 2002 г. ВАС/. Тази концепция се появи в резултат на еволюиране на първоначалното схващане в правната практика, че правен интерес от обжалване на даден нормативен акт има лице, което може да бъде настоящ или потенциален адресат на този акт и неговите права са засегнати или могат да бъдат засегнати от обжалвания нормативен акт. Съдът стигна до разбирането, че такъв интерес не бива да се обосновава въобще.<sup>7</sup> Разпоредбите на АПК връщат отново, този път с изрична законова разпоредба, изискването за наличие на правен интерес при оспорването на нормативните административни актове. Правният интерес обаче е с твърде широка основа, тъй като обхваща и потенциалната опасност права, свободи или законни интереси да могат евентуално да бъдат засегнати от оспорения нормативен акт.

### 3. „Държавен интерес” и „обществен интерес”

Понятията „държавен интерес” и „обществен интерес” са най-често употребяваните от правото и административната практика съображения за обяснение, обосноваване или оправдание на действия и мерки на държавни органи. Общите и специалните административни закони и подзаконовите нормативни актове много често използват тези понятия като основания за приемането на съответни производства.

Едно от основанията за допускане на предварително изпълнение на административен акт според чл.60 ал. 1 АПК е, когато се налага да се защитят „особено важни държавни и обществени интереси”. Наличието на „важен държавен или обществен интерес” е една от хипотезите, предвидени от АПК за участието на прокурора в административния процес. Въпреки че не е употребено изрично понятието „държавен интерес” чл.55 ал.2 ЗАНН визира именно такъв интерес, когато постановява, че „че когато с нарушението са причинени вреди на държавно предприятие, учреждение или организация, наказващият орган се произнася по обезщетението и без да е предявено искане.

<sup>7</sup> Хрусанов Д., Обжалване на нормативни актове, Лодос, С., 2000, с.18

Законът за държавния служител предвижда като основно изискване при изпълнение на държавната служба държавният служител да се ръководи от интересите на държавата. Това е съдържанието на принципа на лоялност. Лоялността е към държавата. Държавата служба е служба на държавата, от името на държавата и за постигане на целите на държавата. Принципът на лоялността намира най-пълно изражение в клетвата, която държавният служител е длъжен да положи при постъпването си на служба, и в която той се заклева да изпълнява добросъвестно служебните си задължения съобразно интересите на държавата.”

„Държавен” и „обществен” интерес са популярни изрази в административната дейност и се употребяват предимно при упражняване на оперативна самостоятелност. Въпреки, че много често те са включени в законови формулировки, тяхното съдържание, а оттам и тяхното приложение има твърде неточен, „разлят” характер, който позволява различно тълкуване. В принципа за съразмерност в АПК – чл.6, ал. 4 се предвижда че „от две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен... да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото”.

Изразът „публичен интерес” /„обществен интерес”/ се използва в САЩ много често, за да се оправдае действие или акт на орган на държавна власт или когато се налагат обяснения от страна на административни органи или учреждения към гражданите. Този израз обаче много рядко може да бъде обяснен и уточнен, в повечето случаи той изглежда практически лишен от смисъл. Въпреки това законодателството и администрация отстояват постоянно неговата употреба, което налага да се зададе въпросът дали той трябва или може да бъде интерпретиран, за да е в състояние на постави някакъв обективен критерий за преценка на поведението на държавните органи.<sup>8</sup> Съдилищата в САЩ често изясняват съдържанието на „публичен интерес” във връзка с делегирането на нормотворчески правомощия от законодателните органи на администрацията като използват изходната позиция че правителствените органи са призвани да действат „в обществен интерес, удобство и необходимост.”<sup>9</sup> Любопитно е да се попита с какво думите “удобство” и „необходимост” допълват и изясняват понятието „обществен интерес”.

За да се изясни поне минимално съдържанието и стандарта, които поставят понятията „държавен интерес” и „обществен интерес”, най-напред би трябвало да се отговори на въпроса кой определя държавния и обществените интереси.

За държавния интерес този въпрос изглежда по-лесен – Конституцията, законите, включително ратифицираните международни споразумения, и дър-

<sup>8</sup> Verkuil Paul R., „Thoughts on the “Public Interest” Justification For Government Actions, Paper, 1998

<sup>9</sup> Виж К.С. Davis and Richard J. Pierce, Administrative Law Treatise, 1994

жавната политика на конкретното правителство определят или поне поставят основата, направленията и рамките, в които да се определи държавния интерес. Макар и да не е изрично постановено, държавният интерес стои над общественения и личния интерес. С това не се създава конфликт с демократичните принципи, тъй като се предполага, че държавата отразява, изразява и отстоява интереса на обществото в нея, както и интересите на всички и отделни граждани и организации в държавата.

„Общественият интерес” не се определя от обществото, а от държавата. В правната теория и законодателството на много държави /например Германия, Унгария/ защитата на обществения интерес е основно задължение на държавата. Съществува трайна традиция в разбирането, че държавата е естествен и единствен обективен гарант на обществения интерес в един свят на индивиди и организации, всеки от които преследва свои собствени интереси. „Правата и благополучието на отделните членове на държавата се преценяват на второ място след общото благо, ако възникне конфликт на интереси”<sup>10</sup>. Държавата, и само държавата има задължението и правото на формулира и отстоява обществения интерес. Недържавните субекти – граждани и организации, могат да допринасят за формулирането и опазването на обществения интерес, но те остават в полето на неправителствения сектор, и се предполага, че колкото и масови интереси да представляват, те се опитват да постигат техни лични интереси. Тази дихотомия на държава и общество, на държавни и частни интереси, на държавни и обществени интереси, на обществени и частни интереси, се изразява и в наличието на публично и частно право, на административни и граждански съдилища.

В наши дни, поне в правото, ние наблюдаваме да избледняването на границите между държава и общество, на публичен и частен сектор, даже и в някои случаи между публично и частно право /най-добрият пример за това са законите уредби на обществените поръчки и концесиите/. Често се наблюдава и другата хипотеза – припокриване или застъпване на държава и общество. Тази втора форма на приближаване на държава и общество е съзнателно абдикиране на държавата от ролята ѝ на гарант на интересите на обществото и създава реална опасност за контрола върху съдържанието и опазването на държавния и обществения интерес. Все повече поддръжници печели концепцията „да си върнем държавата” като субект със специфична институционална компетентност, материалноправни и процесуалноправни правомощия в определянето на обществения интерес при комуникацията с индивидуални субекти или субекти със смесено „държавно-частно” или „публично-частно” участие.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> „Eileitung zum Allgemein Landrecht fur die Preususchen Stateen” Par. 74, 75

<sup>11</sup> Задача на настоящата разработка е да осветли до известна степен нормативната уредба на понятията „интерес”, без да се занимава с фактически извършения в практиката, където под „държавен” или „обществен” интерес се прокарват интереси на членове на държавни органи или групировки около тях.

Ако държавата не е вече единственият субект, който участва в процеса по формулиране и отстояване на обществения интерес, е необходима концепция, отразена и в законодателството, която да определя точната роля на всеки един от другите участници в този процес. Става дума не за различно дефиниране на „обществения интерес“, а за разбирането на обществения интерес в конкретната обстановка на различни условия и на различни сфери и отрасли на управление. Това е разпределяне на правомощията и разпределяне на отговорността, съобразено със спецификата на дадения ресор и ниво, където „общественият интерес“ трябва да бъде формулиран, опазен и да се прилага като стандарт и критерий.

У нас разбирането на „обществен“ и „държавен“ интерес е твърде конфликтно, поради което често се избягва да бъде коментирано. Показателно обаче за законовата уредба и формулирането на критериите, за които се предполага, че се съдържат в тези понятия, е становището на високо професионални и с богата практика административни съдии, които трябва да прилагат тези критерии в правораздаването: „*Клишето* „държавен и обществени интерес“, освен че носи носталгичен етатистки конотации, е и съдържателно проблематично, защото поставя въпросите: мислим ли е изобщо самостоятелен държавен интерес, различен от обществения, ако държавата е функция и инструмент на гражданското общество; може ли държавния интерес да противоречи на обществения и кой от двата ще има приоритет в такъв случай; допустима ли е защита на държавния интерес в по-голяма степен от защитата на всички останали правни субекти – общините, гражданите, юридическите лица, от гледна точка на конституционния принцип за тяхната равнопоставеност. Във всеки случай, обаче, наличието на засегнат *обществен* интерес като обективен критерий е *задължителна предпоставка* за правото на прокурора да започва всички съдебни производства, включително тези по чл.128, ал.1, т.1, вр. чл.16, ал.1,т.1 АПК. Единственото производство, което той може да започне винаги, е това по оспорване на нормативните административни актове – чл. 186, ал.2, и то защото незаконността им по презумпция засяга обществения интерес. Напротив, никога не може да предяви иск за обезщетение /вж. при чл. 203 и чл.299/, защото спорът засяга само частноправни интереси. Субективната преценка на прокурора за наличието на обществен интерес не е достатъчна, за действителното му съществуване съдът следи *служебно*.”<sup>12</sup>

Погледнати от страна на гражданите и организациите държавният и общественият интереси играят роля на ограничения на личните права и свободи на индивидуалните субекти на право и се използват, за да оправдават действия на държавните органи и администрацията, които иначе биха били недопустими или трудно обосновани и поради това биха били в нарушение на общите норми на правото.

<sup>12</sup> Пенчев, Константин, Иван Тодоров, Георги Ангелов, Богдан Йорданов, Административнопроцесуален кодекс: Коментар, Сиела, 2006, с. 274

В римското право „публично“ /разбирай „обществено“ в смисъла на „обществен интерес/ се е свързвало със суверенитета, т.е. със сфера, която не е ограничена от правото. Тази концепция е била отречена в ранното Средновековие, когато силно централизираната власт се е опитвала да наложи държавната воля върху земята, другото имущество и привилегии на гражданите. По-късно, до голяма степен под влиянието на римското право и учението на Св. Тома Аквински в модерните вече политически и правни концепции върховенството на общото благо и публичния интерес се е завърнало безусловно. Какво е „общо“ се е приемало за даденост и не е изисквало обяснение или конкретизация. Тези концепции обаче противоречали на доктрините за „естествените права“, които приемали че естествените права са върховни или абсолютни ценности. В момента, в който тези права и свободи е трябвало да се прилагат в политическото общество и в условията на правото, са възниквали неизбежни конфликти.

Въпреки че понятието „обществен интерес“ и неговите производни „общо благо“, „публично благополучие“, „обществени нужди“ и други са много продължителна традиция в законодателството и административната практика на държавите, употребата на „обществен интерес“ като ограничаващ или въздържащ фактор на индивидуалните права и свободи се свързва с модерния правен позитивизъм. Блекстоун<sup>13</sup> е един от първите правни позитивисти, който признава, че свободата трябва да бъде ограничавана до степен, необходима за общото благо. Тази тенденция косвено се съдържа в преамбюла на Френската Декларация за правата на човека и гражданите от 1789 г., който декларира общото благо, но не толкова като цел на правителството да го насърчава и отстоява, а като извод, до който държавата е стигнала като е обсъдила исканията за основни права на хората в резултат на исканията и изразените нужди на гражданите. В немската идеология и законодателство осветляването на обществения интерес още по-ясно е свързано с държавата. Държавата функционира в служба на общественото благо и благополучие. Обществен /публичен/ интерес е това, което държавата мисли, че е обществен интерес.<sup>14</sup> Правният аспект на общественият интерес, формулиран от държавата в Германия, се проявява в три направления: 1/ отчитане на интересите на индивидуалните субекти; 2/ стриктно нормативно регулиране на правомощията на държавните органи, свързани с употребата на обществен интерес, и 3/ защитата на обществения интерес изисква постоянно наблюдение, контрол и действия от страна на държавните органи. Тя се прилага служебно. В Конституцията на САЩ връзка с обществения интерес може да се намери в V-та поправка, където се узаконява отчуждаването на собственост за публична употреба, т.е. за обществена полза. Наред с нея в щатските и местни нормативни актове и в американската съдебна практика има твърде широко третиране и прилагане на понятието „обществена полза“ и „публичен интерес“.

<sup>13</sup> Blackstone William, Commentaries on the Laws of England, Chicgo Press 1979, p.125

<sup>14</sup> Haberle, Peter, Öffentliches Interesse als Juristisches Problem, Athenäum V. Bad Homburg, 1970, p. 83

В Конституцията на Република България има подобен текст като този в американската конституция с употреба на израза „държавни и общински нужди”. Чл.17, ал. 5 гласи: Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение”. „Общественият интерес” в съвременната правна уредба у нас е свързан с три много важни изисквания – първо, стриктна нормативна уредба за прилагането му като критерий, второ, представянето му и използването му като законосъобразна, произтичаща от закона, правна цел, която служи като ръководство за държавния орган и като защита за правата на индивидите, и трето, стандартът на „обществения интерес” да се прилага само, когато проблемът, нуждите, не могат да бъдат разрешени по друг законосъобразен начин, т.е. правомощията за действия в „обществен интерес” да се разглеждат само като изключения. Това е и основното предназначение на принципа за съразмерност /пропорционалност/, възприет в АПК.

Тези последни въпроси в настоящата статия се отнасят по-скоро до това как да се прилагат понятията „обществен” и „държавен” интерес, отколкото да се изясни съдържанието им, което съдържа огромна проблематика, на част от която се очаква да бъде посветено следващо изследване. Съществува ли количествен или поне пропорционален размер и критерий, който да определя кога един интерес се счита за обществен? Каква част от обществото трябва да го споделя, за да може личен интерес да прерасне в обществен? Само един съвсем пресен пример за чудовищната сложност на определянето „общ” или „обществен интерес”. При настъпило огромно природно бедствие помощта за населението се подчинява на формулата за „обществен интерес” и „обществена полза”. Общественият интерес или общото благо за населението предполага и се изразява във всичко, което е полезно за оцеляването. „Общественият интерес” ще е именно този, който увеличава оцеляващия потенциал за всички. Но интересите за оцеляване на всички индивиди в общността са строго индивидуални и доста често противоречиви, даже жестоко конфликтни. Кой да бъдат най-напред спасени и отведени от застрашения район, ако средствата за спасяване са ограничени; на кого да се раздаде храна, ако храната не е достатъчна за цялата бедстваща общност? Такива реални ситуации поставят под въпрос значимостта на общественият интерес като мотиватор и стандарт за действие. Това води някои изследователи до крайно заключение, че понятието „обществен интерес” няма нищо общо нито с обществото, нито с интереса.

## РЕЗЮМЕ

В административном праве и процессе существует значительная разница в содержании правовых понятии „законный интерес”, „правовый интерес”, „государственный интерес” и „общественный интерес”. Законодательство категорически отграничивает эти понятия друг от друга.

„Законный интерес” – это установленный и защищенный законом интерес, привилегия, прибыль. „Правовый интерес” возникает тогда, когда законное право или законный интерес нарушен. „Правовый интерес” выражает связь между выданным административным актом и последствиями, которые акт причиняет в правовой сфере оданного лица. Эта связь превращает данного лица в „заинтересованном”, „задетом”, „угрожаемом”лице. Правовый интерес является обязательным условием для возникновения процессуального права административного и судебного обжалования.

Понятия „государственный интерес” и „общественный интерес” выступают в качестве главных соображений, при помощи которых право и административная практика объясняют, обоснуют и оправдают действия и принятые меры государственных органов. Общие и специальные административные законы и другие нормативные акты часто используют эти понятия как основания для приложения соответствующих производств. Чтобы выяснить содержание и критерии понятий „государственный интерес” и „общественный интерес”главным остается вопрос кто формулирует государственный и общественный интерес. Общественный интерес определяется не обществом, а также как государственный интерес определяется государством в условиях свободного усмотрения. Общественный интерес в современной правовой системе связан с тремя существенными требованиями: во– первых, жесткий нормативный регламент для его применения в качестве критерия; во– вторых, представить и использовать его в качестве законной юридической цели, которая служит как направление для государственного органа и как охрана для права граждан; в–третьих, критерий „общественного интереса” следует применять только когда проблема или потребности не могут быть решены иным законным способом, т.е. правомочия для действия в имени „общественного интереса” надо воспринимать лишь как исключения.

## SUMMARY

In the administrative law and administrative process terminology, there exists a significant difference between the meaning of such terms as “lawful interest”, “legal interest”, “state interest”, and “public interest”. Legislation makes a definite distinction between these terms.

“Lawful interest” refers to an interest, profit or gain which is recognized and protected by law. The “legal interest” arises when a certain right or interest is or

may be infringed upon or violated. Legal interest refers to the relationship between the issued administrative act and the consequences which result or may result from it in a particular person's legal environment. This relationship renders the person "concerned", "affected" or "endangered". The legal interest is a necessary prerequisite of the right of appeal of administrative acts before the superior administrative authorities and before the court.

The terms "state interest" and "public interest" are the most prevalent considerations employed by the law and the administrative practice for the purpose of explaining, reasoning or justifying certain actions or measures of government authorities. The general and particular administrative laws and other regulations often use these terms as a basis for beginning certain procedures. In order to clarify the meaning and the standard intrinsic to the terms "state interest" and "public interest", it would be necessary to address the issue of who determines the scope of the public and the state interest. Similarly to the state interest, public interest is determined not by the public but by the state, usually within the boundaries of administrative discretion. In the contemporary Bulgarian legislation, "public interest" is bound to three very important requirements: first, a strict normative regulation to ensure its application as a criterion; second, the need to present and implement it as a lawful legal purpose which serves as a guide for the government authority and at the same time as a protection for the rights of individuals; third, the "public interest" standard is to be employed only if the problem or the needs cannot be settled in any other lawful manner, i.e. the competencies for acting in the "public interest" should be regarded solely as exceptions.