

ДЪРЖАВНИЯТ СЪВЕТ В ИСТОРИЯТА НА БЪЛГАРСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОСЪДИЕ

Боян Тодоров Георгиев, БСУ

STATE COUNCIL IN THE HISTORY OF BULGARIAN ADMINISTRATIVE JUSTICE

Boyan Georgiev

Abstract: *In the historical development of administrative justice in Bulgaria take place and two attempts for formation of the State Council. The State Council has the primary functions of the administrative council. It provides advice on government bills, projects for administrative regulations, administrative decisions the prime minister or ministers. Along with this main role the State Council is and court instance for resolving administrative disputes. It is both the first and last instance and also Court of Cassation and Appeal.*

Key words: *State Council, administrative justice, Supreme Administrative Court, Conseil d'Etat*

В историческото развитие на административното правосъдие като елемент на административния процес свое място заемат и два опита за създаване у нас на Държавен съвет. За родина на Държавния съвет се счита Франция, но в различни исторически периоди такъв орган съществува и в ред други европейски страни като Италия, Югославия, Гърция и др. Във Франция за първи път Държавен съвет (Conseil d'Etat) в съвременен вид е учреден със закон от 14 май 1872 г. като съвещателен орган на краля по всички въпроси. След Великата френска революция (1789 г.) под влияние теорията за разделение на властите на Монтескьо (1689-1755 г.) Държавният съвет придобива функциите основно на административен съвет. Той е призван да дава съвети върху законопроекти на правителството, проекти за административни правилници, административни решения на председателя на републиката или на министри. Наред с тази основна роля Държавният съвет е и съдебна инстанция за решаване на административни спорове. Той притежава тази специална характеристика да бъде едновременно първа и последна инстанция по същество, а също така апелативен и касационен съд. Държавният съвет упражнява касационен контрол върху решенията на първоинстанционни и второинстанционни административни съдилища, а също и върху решения на специални административни юрисдикции, които по изброяване на закона се занимават по същество с разглеждане на жалби на граждани срещу незаконосъобразни актове на администрацията. Въпреки че организационно е част от самата администрация, френският Държавен съвет изпълнява ролята на върховен административен съд.

Първи опит за създаването на Държавен съвет по френски образец в България е направен непосредствено след Освобождението, В изпълнение на разпоредбите на Санстефанския договор (3 март 1878 г.), завеждащия Съдебния отдел при Съвета на Временното руско управление С. И. Лукиянов, към края на октомври 1878 г. подготвя проект за Органически устав за държавно устройство на Княжество България. По образец на сръбската конституция, проектът предвижда съществуване на Държавен съвет с административно-контролни и съвещателни функции. Този орган е трябвало да бъде съставен от назначени от княза и избрани от Народното събрание членове. Наред с другите правомощия на съвета, чл. 148, т. 3 предвижда, че той “Ще разглежда в последна инстанция решенията на губернските управителни съдилища, когато има тѣжба от частни лица срещу хазната или от хазната срещу частни лица.” Губернските административни съдилища са изпълнявали ролята на втора инстанция в административното правосъдие, което означава, че Държавния съвет е трябвало да разглежда техните решения най-вероятно като третостепенен касационен съд. Очевидно това е пример за касационно производство, протичало по избирателна клауза само по жалби срещу и от хазната, което буди недоумение. Разбираем е фактът, че въпросите, свързани с данъците, са от първостепенно значение за една държава, особено в периода на изграждането ѝ, но това не оправдава съществения пропуск, допуснат вероятно поради пряко заимстване на подобни разпоредби от чуждо законодателство.

Проектът за Органически устав е представен на специално съставена комисия от български първенци, за да го проучи и внесе за гласуване в Учредителното събрание. Едно от решенията, които тази комисия взема, е предвиденият в проекта Държавен съвет да бъде трансформиран във втора камара на Народното събрание във вид на сенат, натоварен със същите функции. По това предложение в Учредителното събрание се разгарят остри дебати между представителите на либералното и консервативното течение. В резултат на заседание, проведено на 7.04.1879 г., с 99 срещу 22 гласа народните избраници отхвърлят идеята за държавен съвет или сенат и решават част от функциите му да отпаднат, друга част да се предоставят на Народното събрание, а трета част, включително и тези по т. 3 на проекточлен 148, да се включат в правомощията на Върховния касационен съд (Дневник XXII). [1] Изглежда депутатите не са били напълно наясно с ролята и мястото на подобен орган в нашето държавно устройство. Някои от тях, като Драган Цанков, го смятат за специализирано съдилище за чиновници. Други, като Иван Пенчович, въобще не го виждат като съдилище, а само като управителен съвет. Петко Славейков пък смята, че няма хора, подготвени за такава дейност. Факт е, че никой не обръща внимание и не разглежда този орган в ролята му на висше административно съдилище. Явно е било твърде рано, за да се почувства нуждата от административно правосъдие в току-що освободена България.

След този първи неуспешен опит “нуждата от Държавен съвет е била наново изтъкната” [2] през режима на пълномощията (1881-1883 г.). На 27 април 1881 г. княз Ал. Батенберг извършва държавен преврат, в резултат на който е суспендирана Търновската конституция. Главна реформа в новото правно организиране на страната е създаването от правителството на Държавен съвет, отново по френски образец. Той е трябвало да изработва законите и да осъществява контрол над правителството. За тази цел М. Дринов изработва проект, според който в състава на новосформирания орган влизат всички министри и 15 съветници, от които 5 назначени от княза и 10 избрани от народа. По-късно броят на членовете по избор е намален. Министрите, както и един представител на висшето духовенство участват в работата на съвета с право на глас само по въпроси отнасящи се до тяхното ведомство. Изборите за Държавен съвет се провеждат през есента на 1881 г. по двустепенна система. Князът назначава

председателят и подпредседателя на съвета. За пръв председател е номиниран Тодор Икономов.

С княжески манифест на 14 септември 1881 г. е обнародван Устав на Държавния съвет (най-вероятно публикуван на 16 същия месец). Наред с другите правомощия, уставът възлага на съвета и съдебни функции в областта на административното правосъдие. Тези негови правомощия са в по-широк обем в сравнение с предвидените за Държавния съвет по руския проект за конституция от 1879 г. Съдебните компетенции на съвета се намират в § 19 от Устава, като основно значение има буква “е”, която постановява: “да се изказва в последна инстанция върху административните препирни”. [3] Интересна последна инстанция на каква система от съдилища е трябвало да бъде Държавният съвет, след като окръжните и губернкските административни съдилища, създадени с Временните правила за устройство на съдебната част, вече са били закрити (с Указ от 21 юни 1880 г. - ДВ, 28.06.1880 г.), без изрично да се посочва, че тяхната подсъдност преминава върху общите съдилища? Най-вероятно този съвет е призван да се произнася като касационна инстанция при обжалване решенията на съществуващите през този период разни административни юрисдикции. Дали Държавният съвет е разглеждал делата точно по касационен ред и как се е произнасял - в целия си състав или в отделна секция, подобно на френския си първообраз - няма достатъчно данни. Еднозначно е мнението в специализираната литература, че съветът несъмнено е изпълнявал ролята на истински върховен административен съд. Немалко са и неговите привърженици, един от които И. С. Бобчев, съвременник на събитията, пише: “... за голямо съжаление, било поради страх от консерваторщина, било поради незнанието на тънкостите на правото и значението на разните правителствени учреждения, едно учреждение толкова полезно за конституционни държави само с една камара се унищожи, и то без даже да се направи поне какъв-годе опит за неговото прилагане на дело.” [4]

Режимът на пълномощията е прекратен с възстановяването на Конституцията на 7 септември 1883 г., а с постановление на IV-то Обикновено народно събрание през следващата година са отменени всички закони, резултат от политическия режим през този период, включително и уставът на Държавния съвет. По този начин опитите за създаване на ВАС в България замират за един период от около двайсет години. Това не означава, че през това време контрол над държавното управление под формата на административно правосъдие не се осъществява. Създадени са били множество изрично определени от закона административни органи, еднолични или колегиални, като съвети, комисии, бюра, учреждения, които са разглеждали жалби срещу незаконни актове и действия на администрацията. Това са така наречените административни юрисдикции. Независимо че се намират в състава на самата изпълнителна власт, те се занимават с правораздавателна дейност. Някои от административните юрисдикции се произнасят и като касационни инстанции. Така например министърът на финансите разглеждал по касационен ред жалби срещу решенията на специалните контролни комисии по облаганията с преки данъци. Също така окръжният финансов началник се е произнасял като касационна инстанция срещу решенията по облагане с поземлен данък. Други административни юрисдикции се произнасят като въззивни инстанции. Например министърът на обществените сгради е разглеждал въззивно жалби срещу постановления за събаряне на сгради, заплашени от самосрутване, а също и сгради, строени без разрешение. Министърът на финансите е бил въззивна инстанция по жалби срещу определяне разряда на патентите за право на търгуване със спиртни питиета.

Всички тези административни юрисдикции са съставени предимно от лица, изхождащи от самата администрация, служители на ведомствата, чиито актове се контролират, което не дава достатъчно гаранция за независимост и безпристрастие. Още повече, че техните решения не са подлежали на общ касационен контрол, осъществяван от един Върховен административен съд, подобен на Държавния съвет във Франция. Специалните административни юрисдикции не се ползват с доверие в административно-правната теория в този период. Те са смятани за несигурни и дори опасни учреждения, които по никакъв начин не могат да заместят редовните административни съдилища. [5]

Литература:

1. Дневници на Учредителното народно събрание, I изд., с. 294-299, посочени при И. Бобчев, Нашето административно правосъдие, В: Юридически преглед, кн. IV, 1914, с. 228.
2. Бобчев И. *Нашето административно правосъдие*, В: Юридически преглед, кн. IV, 1914, с. 228.
3. Годишен сборник от закони и постановления на Българското Княжество, приети от Държавния съвет през 1881-1883 г. (официално издание на Министерството на правосъдието), 1886, с. 3-7.
4. Бобчев И. *Нашето административно правосъдие*, В: Юридически преглед, кн. IV, 1914, с. 228.
5. Киров С. *Нуждата от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас*, В: Протоколи и реферати на първия конгрес на българските юристи, С., 1905, с. 98.