



СТАТИИ / ARTICLES

DOI: 10.54664/FIYG5829

УБЕЖДЕНИЕТО И ПООЩРЕНИЕТО – МЕТОДИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Цветан Сивков

PERSUASION AND ENCOURAGEMENT – METHODS FOR IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT

Tsvetan Sivkov

Abstract: *This article discusses persuasion and encouragement as methods of government, which is presented in a “broad” and “narrow” sense. The method of government is identified as an issue that has been the subject of various studies. The author focuses on the methods of implementation in the field of executive power. Two types of government methods are discussed in detail: persuasion and encouragement. An analysis is carried out of these two types of methods, as well as of the relationship between them and their common features. The differences between these types of methods, including in their application, are also discussed in detail.*

Keywords: *government, methods of government, public bodies, executive power, persuasion, encouragement.*

Държавното управление, като системна и организирана дейност на държавата и нейните органи, играе съществена роля при развитието на обществото. Тази роля неизбежно расте, поради разширяване на регулаторната роля на държавата. Заради това изискванията към нейната дейност и дейността на органите, които осъществяват нейните функции се повишават и разширяват. Държавното управление се схваща в широк и в тесен смисъл на думата. В широк смисъл това е дейността на всички държавни органи, които имат своето място в законодателната, изпълнителната

и съдебната дейност. Това е характеристика на държавноорганизираното общество, в което са формирани политически отношения. В тесен смисъл държавното управление е дейността и функционирането на изпълнителната власт и системата от органи, които осъществяват изпълнителна дейност. Важен момент в административното право като наука, като учебна дисциплина и в голяма степен като приложимост е тематиката за методите на държавно управление.

Методът на управление е въпрос, който занимава философски, социологически, ико-

номически и юридически изследвания. Разбиранията и трактовките са различни¹. Ние ще съсредоточим вниманието си върху методите на държавно управление по-специално в областта на изпълнителната власт.

Методът на държавно управление или още метод за осъществяване на държавната власт, и по-специално на изпълнителната власт, е едно от основополагащите явления в обществото, които служат за поддържането му в нормално, управляемо състояние. Това е съвкупност от способности, прийоми, механизми или операции, с които се осъществява управленско въздействие, чрез които се постига определена цел.

Методите са елемент от процеса за управление. Те са един от факторите, които следва да се отчитат, защото то представлява сложен механизъм от взаимодействието между различни фактори.² Реалното осъществяване на намесата в обществените процеси чрез методи на държавно управление показва, че това не е просто упражняване или прилагане на правомощия, а избор на възможности, сред които една е най-пригодна към конкретната ситуация. Това не е достатъчно. Трябва да се търси възможност за последователност, предвидимост и ритмичност в зависимост от условията и начина на изпълнение. Затова, при прилагането на методите има възможност за многовариантност и отчитане на зависимостта от различни фактори.

Методите имат няколко характеристики. Те представляват „управляващо въздействие“ върху субектите, които понасят това въздействие³. Чрез тях държавата реализира своята политика в съответните области. Те в най-честия случай са израз на държавния и на публичния интерес. Това става, защото е отражение на насочеността на целия публичен живот. Публичният интерес има две проявления.⁴Едното е реализацията и защитата

на правата и интересите на големи групи от хора, на общи и обществени интереси. Те са обществено значими и много често са свързани с елементи на държавната политика или на интересите на държавата. Това не е достатъчно като обяснение. Общественият интерес обхваща и правилното и законосъобразното решаване на индивидуални въпроси. Свободата е в рамките на закона и гарантирането на правата на всеки индивидуален субект е елемент от обществения интерес. Колкото по-сигурно са защитени индивидуалните права, толкова повече е защитен и гарантиран общественият интерес.

Друга тяхна характеристика е това, че се прилагат с установените от държавата юридически механизми в това число и чрез правни норми, приети по определен начин. Не е възможно да се излиза извън създадената правна среда и ограниченията, които тя налага.

Методите са в зависимост от характеристиките и целите, с които е създаден органът за управление, който ги прилага, за достигане на определена цел. Но също така има зависимост от още два фактора – средата и условията, в които се прилагат, обекта на тяхното приложение и субектът, който понася това приложение.

Приложението на методите е свързано с гарантирането на желаната и постигната от тях цел. Това е свързано с поемането от страна на понасящите тяхното въздействие на определени последици. Това понасяне е свързано с поемане на задължения и евентуално понасяне на отговорност за неизпълнение или лошо изпълнение.

Държавното управление се основава на неравенството, но това не е достатъчно. Неравенството съществува, но то не може да се изразява само в принуждение. Неравенството е и система от отношения, но вече не е единственият начин за поддържане на порядък.

¹ **Владикин, Л.** Общо учение за държавата. С., Национален програмен и проектен фонд, 1992, с. 22. Тук авторитетният български юрист разглежда метода като „онази планомерна умствена дейност, чрез която добиваме определени научни познания за нещата и явленията и чрез която логично подреждаме и излагаме така добитите познания.“

² Вж. по-подробно **Сивков, Цв.** Понятие за методите на държавно управление. Методи и принципи. Видове методи. – De Jure, 2021, № 1.

³ Вж. по-подробно **Самойлюк, Р.Н.** Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации, Нижний Новгород, 2015, с. 51.

⁴ **Сивков, Цв.** Пак там.

Трябва да бъде изоставено разбирането, че „същността на изпълнителната власт... е осъществяване на държавно организирано принуждение“⁵. За това в методите трябва да се търси и друг подход – подходът на търсенето на съвместно формиране на мнението и решението на различни въпроси, позитивно въздействие върху поведението – такова, каквото то е необходимо за нормалното функциониране на изпълнителната власт. Това се отразява и на формирането и използването на различни методи.

Това налага методите на държавно управление да са различни. Тези различия водят до обособяване на няколко категории видове методи въз основа на различни класификационни критерии. Тази материя вече е разглеждана и е представено виждане по този въпрос⁶. Следващите редове ще бъдат посветени на убеждението и поощрението и съотношението между тях от гледна точка на методите на държавното управление. Ще се представи и становище относно съотношението между тях.

Може би трябва да започнем със съотношението между тях. Според едното мнение самостоятелен метод на поощрение не съществува или пък той е част от убеждението, няма самостоятелна същност и характеристика⁷. Другото разбиране е преобладаващо – че това са самостоятелни методи, които имат своите допирни точки, но и различия, които са определящи за тяхното въздействие⁸. Това поставя поощрението на едно ниво с убеждението и принудата.

Важно е в началото да се разкрият техните основни характеристики. Преди всичко трябва да се отбележи, че те са вид общ методи. Това е така, защото те намират приложение във всички аспекти на държавното управление. Прилагат се при неговото непосредствено осъществяване във всичките му разновидности и етапи, макар и понякога по различен начин.

Убеждението и поощрението са методи на пряко въздействие. Тук целта е с управленско действие да се постигне непосредствено влияние върху необходимия тип поведение. Целта е формиране на позитивно отношение към държавното управление и задълженията, които произтичат за различните субекти на административното право от него. При убеждението е по-скоро нравствена категория, това е резултат от някаква обществена среда и нейното въздействие. Чрез него се възпрепятства възникването на стимули към неправомерно поведение. Чрез него може да се изменя вече формирано мнение, изтъкват се положителни факти. Така убеждението формира воля чрез положителни примери, чрез представяне на положителни оценки и положителни резултати. В основата е развиване на идеята за съвпадане на интереса на подлежащия на убеждение, на убеждаващия и на обществото, които се намират в реален или възможен синхрон. Тук няма зависимост от достигнат или възможен позитивен резултат.

При поощрението е важен именно резултатът, който има своето практическо значение за държавното управление. При него вече е изпълнена задача и това изпълнение е в синхрон с нуждите на държавното управление. Постигнати са резултати, които са или добросъвестно изпълнение или нещо повече от добросъвестното изпълнение и има достигнат резултат, по-висок от очаквания и необходимия. Тук в основата стои оценка на вече изпълнена задача.

Убеждението има единствено или поне преди всичко морален характер. То се основа на въздействие върху психиката на субекта на административното право. Тук се залага на създаването на устойчиво положително отношение към спазването на правилата и изпълнение на предписанията, които се съдържат в тях. При поощрението може да има освен морално и икономическо въздействие – финансово или материално в положителна насока.

⁵ Ведель, Ж. Административное право Франции. М., Прогресс, 1973, с. 26.

⁶ Вж. по-подробно – Сивков, Цв. Цит. съч.

⁷ Вж. по-подробно Петров, Г.М. Поощрение в государственном управлении, /правовые аспекты/, Ярославль, Ярослав. ГУ, 1993, с. 14.

⁸ Вж. Самойлюк, Цит. съч., с. 76–77, а също и Фиарковская, Методы государственного управления: вопросы теории, Казань, Изд. „Бук“, 2019, с. 61–62

Така въздействието му се подчинява на друга логика.

Разлика има и в прилагането. Убеждението намира своя израз в различни форми. То може да се изразява в организационна дейност – разяснения, различни средства за възпитание, промени в средата за работа, създаване на условия за развитие при ползване на положителния опит. При поощрението има винаги нормативно основание. Това означава, че убеждението може да се свърже с нормативни предпоставки, но не само – може и чрез организационни действия. Тя има процесуални и материални аспекти⁹. Материалноправните аспекти са в определяне на показатели, адресати, за които може да се предвиди поощрение, видове поощрителни мерки – награди, материални стимули, система от органи, които прилагат. Процесуалните норми регулират процедурата – предложение, разглеждане, вземане на решение, начини на предоставяне на поощрението, ако се налага и оповестяване на положителен пример. Началото на поощрителното производство се поставя с инициатива или с предложение. То може да изхожда от конкретното работно място, от ползвателя на определения резултат. Предложението достига до компетентния орган. Той събира информация, при необходимост съгласува с други органи, прави преценка на предложението и на описаното действие, което заслужава поощрение. При положително решение се стига и до съответното индивидуално разпореждане. След това е процедурата по връчване на знака за поощрението. При редица случаи това става в подходяща обстановка. След това е необходимо оповестяване по подходящ начин.

Може би вече е време да се създаде обща процедура и правила за поощренията. Сега има такава само за една част от държавните отличия – тези, които се връчват от президента на републиката, когато той упражнява свои конституционни правомощия. Освен това съществуват и други награди – ведомствени, на различни неправителствени организации. Вероятно могат да се изведат общи правила, които да се конкретизират с оглед спецификата.

Това е важно, защото става дума за проява на обществена активност, които има значение за населението и за оценката на държавата. Тук се изхожда от реакцията на постигнати резултати, които надхвърлят или са в близост до желаното. За това в някои случаи е възможно поощрението да е не само право /правна възможност, но и задължение, щом е отговор на постигната цел.

Особеност и разлика има и в друго направление. Убеждението има за цел да въздейства върху поведението, за стимулиране на определено поведение на субекта на административното право, за формиране на вид необходимо и позитивно правосъзнание. Поощрението е отговор на държавата на положително отношение, на достигнат резултат. Тук се дава оценка на вече постигната цел или на постигнат желан резултат. Този резултат е необходим или желан от обществото и държавата и за това те дават тази оценка. Още нещо трябва да се каже за поощрението – то е отговор и оценка на постигнат резултат. По това се различава от стимулирането – при него има елемент на подбуждане към определени действия с определено качество, които са от значение за изпълнителната власт и нейните институции¹⁰. Поощрението е оценка за извършени действия, а стимулирането – формира модел на необходимо поведение. При него субектът на административното право сам стига до състоянието, което е необходимо за държавното управление, но под влияние на стимулиращите фактори. За това неговото въздействие е категорично косвено. Стимулирането е насочено към бъдещето, а поощрението – към минали действия.

По отношение на субектите, спрямо които се прилага, също може да се направи сравнение. Убеждението се прилага и спрямо индивидуални и спрямо колективни субекти на правото. Поощрението гради своята ефективност върху индивидуалния подход, върху индивидуалната оценка на постигнатия резултат. Това е реална гаранция за неговата ефективност. Поощрението се подчинява на правила, но прилагането има индивидуален характер и става с индивидуален акт, най-чес-

⁹ Вж. по-подробно **Петров**. Цит. съч., с. 16.

¹⁰ Пак там, с. 31.

то индивидуален административен акт /указ, заповед, решение – някакво индивидуално разпореждане/. Индивидуалният подход предполага степенуване – като позиция на поощряващия орган, като същност на поощрението и като степен на поощрителната мярка. Така се вижда и степенуването, което е необходимо при този индивидуален подход.

Убеждението има само информативен характер. То представлява извеждане на информация и при нейното поднасяне се цели достигане на положителен резултат – поведение, което е необходимо за нормалното функциониране на държавното управление. Поощрението има и информативен и материален характер. Тук материалните стимули са елемент от желаното въздействие. Те имат определяща роля. В тях е същността на поощрението. То има двустранна природа – то може да бъде абсолютно и относително¹¹. Абсолютно е поощрението, което е отговор от страна на компетентния орган на постигнат резултат или цел. Относително е поощрението примерно при поощрителните норми, установени в административнонаказателното право – заплащане на наказанието „глоба“ в определен срок, най-често по-кратък или предходен за крайния срок или пък в момента на неговото изтичане. Тук поощрението е в стимулиране на поведение, в подканване да се извършат действия, да се формира и приложи в действителността осъзнато и съзнателно взето решение, което от една страна е благоприятно за държавата, а от друга – за конкретния субект на административното право. Прекият ефект тук е заменен с опосредяващо въздействие, който зависи от предходни действия или решения. При него няма непосредствено въздействие, а влияние, което мотивира към определени действия.

Също така се стимулира и доброволното изпълнение при възможен или необходим избор между него и принудителното, което

също е вид относително поощрение. При принудителното изпълнение се ангажират хора, време и средства, за да се изпълни едно задължение. Доброволното изпълнение е по-леко и струва по-малко средства. Освен това не е необходимо да се задейства един тежък и скъп механизъм, който не винаги води до желания или необходим резултат.

Посветих тази статия на методи, при които се търси ефект от позитивни действия. Това е важно, защото те много рядко са във фокуса на общественото внимание, те остава доста по-назад от обсъждането и прилагането на всичко, което е свързано с негативна реакция на противоправни явления.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

1. **Владикин, Л.** Общо учение за държавата, С., Национален програмен и проектен фонд, 1992. // **Vladikin, L.** Obshto uchenie za darzhavata, S., Natsionalen programen i proekten fond, 1992.
2. **Сивков, Цв.** Понятие за методите на държавно управление. Методи и принципи. Видове методи. – сп. De Jure, 2021, №1 // **Sivkov, Tsv.** Ponyatie za metodite na darzhavno upravlennie. Metodi i printsipi. Vidove metodi. – sp. De Jure, 2021, №1.
3. **Самойлюк, Р. Н.** Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации, Нижний Новгород, 2015. // **Samoylyuk, R. N.** Metody osushtestvleniya gosudarstvennoy vlasti v Rosiyskoy federatsii, Nizhniy Novgorod, 2015.
4. **Ведель, Ж.** Административно-правовая Франция. М., Прогресс, 1973. // **Vedely, Zh.** Administrativno-pravo Frantsii, M., Progress, 1973.
5. **Петров, Г. М.** Поощрение в государственном управлении, /правовые аспекты/, Ярославль, Ярос. ГУ, 1993. // **Petrov, G. M.** Pooshrenie v gosudarstvennom upravlenii, /pravovye aspekty/, Yaroslavl, Yaros.GU, 1993.
6. **Фиарковская, М.** Методы государственного управления: вопросы теории, Казань, Изд. „Бук“, 2019. // **Fiarkovskaya, M.** Metody gosudarstvennogo upravleniya: voprosy teorii, Kazany, Izd. „Buk“, 2019.

¹¹ По-подробно – **Самойлюк**. Пак там, с. 65.