St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo
Faculty of Economics

АДМИНИСТРАТИВНАТА ДЕЙНОСТ В МЕСТНАТА ВЛАСТ – УПРАВЛЕНСКИ ИЗМЕРЕНИЯ И ТРАНСФОРМАЦИИ

ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT – MANAGERIAL DIMENSIONS AND TRANSFORMATIONS

Десислава Алексиева
Desislava Aleksieva

СА „Д. А. Ценов“ Свищов
D. A. Tsenov Academy of Economics (Svishtov, Bulgaria)

Abstract: This article examines administrative activity and the administrative act in the context of local self-government, placing particular emphasis on their dual — legal and managerial — nature. The study proceeds from the understanding that administrative activity is traditionally conceptualized as state-authoritative and subordinate to the law; however, under contemporary conditions, it also functions as an instrument of public governance. The analysis is developed along three interrelated dimensions — structural, functional, and organizational - managerial — which reveal the internal dynamics of administrative organization. Special attention is devoted to the administrative act as the classical legal form through which the executive and regulatory activity of local self-government bodies is realized. At the same time, its role as a managerial instrument for achieving public objectives is highlighted. The article argues that administrative activity within local self-government evolves in the borderline zone between authoritative law enforcement and public models of governance, which necessitates its conceptualization not only as a legal category but also as a managerial practice.
Keywords: administrative activity; local self-government; administrative act; managerial dimensions; public governance; legal form; authoritative power.
JEL: H70, M10

I.МЕЖДУ НОРМОПРИЛАГАНЕТО И ЦЕЛЕВОТО УПРАВЛЕНИЕ

Управлението е широка социална категория, свързана с целеполагане, вземане на решения и координация на дейности. Администрацията е институционализирана форма на осъществяване на управлението в рамките на държавната власт (Simon, 1997). Докато управлението по своята същност предполага координация и съгласуване на интереси, административната дейност се характеризира с едностранно властническо въздействие. В практиката на публичното управление тези два модела не съществуват изолирано, тъй като администрацията реализира управленски цели чрез нормативни форми, които съчетават властнически и договорни елементи.

Административната дейност традиционно се разглежда като изпълнително-разпоредителна и държавновластническа дейност, осъществявана в рамките на законово установена компетентност. Съвременната динамика на публичния сектор обаче поставя въпроса дали тя може да бъде сведена единствено до едностранно правоприлагане, или следва да се осмисли като управленски процес, насочен към реализиране на обществени цели. Особено ясно този проблем се проявява в

местното самоуправление, където административната дейност функционира едновременно като инструмент на държавната власт и като механизъм за осъществяване на местни политики.

В изложението се защитава тезата, че административната дейност в местното самоуправление не може да бъде разглеждана единствено като форма на едностранно властническо нормоприлагане, а следва да се приложи комплексен управленски подход, при който административният акт функционира както като правна конструкция, така и като инструмент за реализиране на публични политики.

В съвременната публична администрация административната дейност все по-често се разглежда през фокуса на резултатността и изграждането на публична стойност, което налага преосмисляне на традиционния модел. Местното самоуправление е част от системата на държавната власт, като Общината представлява основната административно-териториална единица, в рамките на която то се осъществява. Неговите органи – общинският съвет и кметът – упражняват предоставените им правомощия в пределите на законово установена компетентност, чрез което управленските решения на местната власт придобиват материално изражение.

В научната теория административната дейност се определя като държавновластническа и подзаконова, което я налага, като класически модел в изпълнителната власт (Kandeva, 2012). В този теоретичен контекст тя се разглежда като форма на въздействие, осъществявано в рамките на законово установена компетентност и при спазване на принципа на законност. Приложено към системата на местното самоуправление, това разбиране означава, че посредством административната дейност Общината реализира предоставените ѝ функции и стабилизира управленските решения на местната власт.

Изследователите (Lazarov, K. & Todorov, I. 2024) се обединяват около няколко основни характеристики на административната дейност – тя е държавна по своя произход, юридическа по форма, подзаконова по основание, изпълнително-разпоредителна по характер, властническа по метод и динамична по проявление. Тези белези очертават класическия модел на администрацията като инструмент на държавната власт.

Понятието „административна дейност“ не притежава легална дефиниция в действащата нормативна уредба; неговото съдържание се извежда чрез тълкуване на нормативни разпоредби и чрез доктринален анализ. Отсъствието на легална дефиниция не представлява нормативен дефицит, а отразява контекстуалната сложност и динамичния характер на категорията „административна дейност“. Тя предполага разглеждането ѝ в няколко взаимосвързани плана, между които съществува както вътрешна зависимост, така и потенциално напрежение – между структура, функция и управление.

В **структурен аспект** административната дейност се разкрива като част от институционалната организация на администрацията – звена, дирекции, отдели, чрез които се реализират правомощията на съответния орган. Нормативната уредба очертава тази организационна рамка, но формалното структуриране само по себе си не гарантира ефективност на административното въздействие.

Във **функционален аспект** административната дейност се проявява като съвкупност от задачи, операции и услуги, които осъществяват функциите на публичната власт. Разграничението между обща и специализирана администрация формално подрежда тези функции, но невинаги осигурява тяхната оптимална координация. Именно тук възниква въпросът дали функционалното разпределение съответства на реалните управленски потребности и на динамиката на публичната среда.

В този контекст се проявява **организационно-управленският аспект** на административната дейност, който надхвърля формалното изпълнение на законово възложени компетентности и я разкрива като координиран процес, ориентиран към постигане на публични цели. Това предполага адаптивност, съгласуваност и стратегическо ориентиране на административното въздействие. В този смисъл общинската администрация функционира в граничната зона между властническото правоприлагане и управленската рационалност. Напрежението не произтича толкова от норма-

тивната уредба, колкото от необходимостта да се постигне устойчив баланс между структура, функция и управление.

II. ОТ ВЛАСТНИЧЕСКОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ КЪМ УПРАВЛЕНСКАТА РАЦИОНАЛНОСТ

В правен аспект административната дейност намира проявление в различни форми на въздействие. На първо място тя се реализира като **правосъздаваща** дейност, при която административните органи упражняват нормотворческа компетентност, като издават нормативни административни актове. Тези актове се издават в изпълнение на закона и уреждат обществени отношения в рамките на предоставената компетентност (National Assembly of the Republic of Bulgaria 2006).

Наред с това административната дейност се проявява в **правоприлагаща** дейност. В рамките на своята изпълнително-разпоредителна функция органите издават общи и индивидуални административни актове, които създават, изменят или прекратяват права и задължения или засягат законни интереси на граждани и организации (National Assembly of the Republic of Bulgaria 2006).

Правозащитното измерение е третият компонент в административната дейност. Административният орган упражнява контролна компетентност, като в рамките на административното производство е предвидена възможност за оспорване на административните актове по административен ред. Този вътрешен контрол осигурява процесуална икономия, предварителна проверка за законосъобразност, преди спорът да бъде отнесен до съда. По този начин администрацията не само създава правни последици, но и носи отговорност за тяхната законосъобразност.

Компетентността на административния орган е определящ фактор за законосъобразността на административния акт и административната дейност. Тя е нормативно установен кръг от правомощия, предоставени със закон, чието упражняване обуславя валидността на административното въздействие. Ключовото ѝ място намира израз както в процесуалната уредба, така и в институционалната организация на администрацията. Липсата на компетентност е първото самостоятелно основание за оспорване и отмяна на административен акт, което подчертава нейното значение и нормативната граница на властническото въздействие.

Наред с това разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Закона за администрацията свързва дейността на специализираната администрация с подпомагане на органа при упражняване на неговата компетентност в структурата на административната организация. Превишаването или неправомерното ѝ упражняване води до порочност на административния акт и до възможност за неговото отменяне. В този смисъл компетентността не е формален елемент, а структуроопределящ фактор на валидността и легитимността на административната дейност. В управленски план компетентността функционира и като инструмент на разпределяне на отговорности и за осигуряване на организационна яснота в процеса на вземане на решения.

Съвременната административна дейност надхвърля традиционния модел на едностранно властническо въздействие. Разширяването на договорноправните форми свидетелства за еволюцията на административната практика и за засилване на елементите на съгласуване и координация в процеса на публичното управление. Нормативната опора на тази тенденция се съдържа в уредбата на административния договор в Административнопроцесуалния кодекс, като по аргумент на чл. 19а договорът поражда действие спрямо трето лице след неговото писмено съгласие. В този смисъл договорът въвежда елемента на съгласие в традиционно властническата структура на административното въздействие и разкрива управленското измерение на административната дейност като процес, ориентиран към постигане на публични цели с правни инструменти. Административният договор и споразумението интегрират съгласуваността в дейността на администрацията, без да се дерогира публичният характер на упражняваната компетентност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Извършеният анализ показва, че административната дейност в контекста на местното самоуправление не може да бъде разглеждана единствено като изпълнително-разпоредителна и дър-

жавновластническа функция. Макар административният акт да остава класическа форма на административно въздействие, неговото значение следва да бъде осмислено и в управленска перспектива – като инструмент на реализиране на публични политики и за постигане на стратегически цели на местната власт. Развитието на договорните форми и засилване на публично-частните механизми надграждат традиционния модел на администрацията. В този смисъл административната дейност се утвърждава като комплексен феномен, в който правната регулация и управленската рационалност функционират в динамично взаимодействие. В тази взаимовръзка се разкрива съвременното съдържание на административната дейност в системата на местното самоуправление. В този контекст тя следва да бъде разглеждана не само като форма на правно въздействие, а като управленски механизъм за реализиране на местни политики, при който правната регулация изпълнява ролята на институционална гаранция за легитимност и ефективност.

REFERENCES

Kandeva, E. 2012. *Public Administration.* Sofia: Ciela.
Lazarov, K. & Todorov, I. 2024. *Administrative Law – General Part.* Sofia: Ciela.
National Assembly of the Republic of Bulgaria. *Administrative Procedure Code.* Sofia: State Gazette, 2006.
Simon, H. 1997. *Administrative Behavior.* 4th ed. New York: Free Press.

За контакти:
Десислава Алексиева, главен асистент, доктор
Служебен адрес: гр. Свищов 5250, ул. „Емануил Чакъров“ № 2
Стопанска академия „Д. А. Ценов“
Ел. поща: d.aleksieva@uni-svishtov.bg