

Добри практики
Good Practices

**За правилността на някои понятия
в публичната комуникация**

Христо Атанасов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Главен експерт към омбудсмана на Република България
Имейл: atanasov.hristo@gmail.com

Абстракт: Написването на статията е мотивирано от стремежа да се внесат уточнения при използването на термини и понятия в комуникацията: публична, медийна, бизнес. Констатира се неточности в използването на някои понятия, което предполага изясняване. В текста се представят позиции на водещи учени и експерти в правото, публичната администрация и политологията. Текстът няма претенции да е меродавен и изчерпателен, а се цели да въведе някои ограничения и уточнения. Представянето значенията на понятията не е от лингвистична гледна точка. Всеки един от термините (държава, държавни органи, институция, правомощия, пълномощия, правотворчески, правоприлагащ и правораздавателен, правозащитен и правоохранителен; статус, статут) е пояснен, след като е направен критичен обзор на публикации на експерти. Текстът има по-скоро практико-приложен характер и би бил полезен за работещи в областите: публична администрация, комуникации, медии, а и за българските граждани.

Ключови думи: държава, държавни органи, институция, правомощия, пълномощия, правотворчески, правоприлагащ и правораздавателен, правозащитен и правоохранителен, статус, статут.

**On the Correctness of Some Notions
in Public Communication**

Hristo Atanasov

Sofia University “St. Kliment Ohridski”
Chief expert, Ombudsman of the Republic of Bulgaria.
E-mail: atanasov.hristo@gmail.com

Abstract: Writing the current article is motivated by the desire to clarify the use of terms and concepts in communication: public, media, business. Inaccuracies are found in the use of some concepts, which requires clari-

fication. The text presents the positions of leading scholars and experts in law, public administration and political science. The text does not claim to be either authoritative or comprehensive but introduces some restrictions and clarifications. The presentation of the meanings of the concepts is not from a linguistic point of view. Each of the terms (state, state bodies, institution, powers, proxies, law-making, law enforcement and judicial, human rights protection body and law enforcement; status (statute) is clarified after a critical review of expert publications. The text is rather practical and would be useful for those working in the fields of public administration, communications, and media as well as for Bulgarian citizens.

Keywords: state, state bodies, institution, powers, authority, law-making, law-enforcement and law-enforcement, status, statute.

Уводни думи

Опитът да се анализира ролята на държавата, представена от нейните органи, във функционирането на обществения организъм, неминуемо сблъсква гражданите с редица понятия, сред които „държавен орган“, „система на държавните органи“, „държавни институции“ и пр. Или, ако трябва да се прави проучване през няколко ракурса и от гледна точка на интердисциплинарни научни области, в случая може по-обширно да говорим за т.нар. „публична администрация“.

Като елемент от публичния мениджмънт, публичната администрация заема оперативното равнище от неговото осъществяване. Важна характеристика в този план, която трябва да се изтъкне е, че дейността на публичната администрация се регламентира от законите и другите нормативни актове в държавата, така както това е определено от Емилия Къндева. [1] Структурата, функциите, организацията, правомощията, съставът на публичната администрация – всички те се определят със законова и подзаконова нормативна уредба.

Основната причина за всеобхватната нормативна регламентация на публичната администрация е изискването за законност – съвременната държава е правова държава, която се управлява според конституцията и законите. По този начин се гарантират правата и законните интереси на гражданите, както и условията за реализацията на техните административни задължения.

Друга важна причина е *необходимостта от стабилност на институциите и на организацията на тяхната дейност.*

С оглед осигуряването на точност и коректност при използване на понятийния апарат, следва да се направят няколко важни уточнения, разграничения и пояснения. Използваният акцент в обяснението е подчертано юридически, поради по-горе изтъкнатите причини, свързани с функционирането на публичната администрация.

Често обикновеният ежедневен език, а също така понякога и журналистическият стил и език „третират“ като синоними противоречиви думи и термини. По този начин те „привнасят“ на думите значения, които те нямат и некомпетентно обясняват етимологията на определени понятия по свършено погрешен начин.

Резултати от проучването

Задачата в тази статия е да се изяснят значенията на следните понятия:

- държава и държавен орган, институция;
- правомощия и пълномощия;
- правотворчески, правоприлагащ и правораздавателен, правозащитен и правоохранителен;
- обществено и публично;
- статут и статус.

Тук се правят няколко уточнения. Първо, не се изхожда от лингвистична гледна точка. Второ, презумпцията е, че на практика е важно да се използват точни понятия и да се вземат предвид мненията на учени от областта на правото и публичната администрация. Трето, текстът няма претенция да генерализира, а да установи явления и процеси в използването на термини в публичната комуникация. Поетапно се представят всеки един от термините на база критичен обзор на публикации на експерти от правото, политическите науки и мениджмънта/публичната администрация.

В юридически смисъл **държавата** представлява суверенна и правно-принудителна власт, произвеждаща закони и осигуряваща трайност на подчинените си институти, имаща юрисдикция върху определена територия и определено население. В социологически аспект тя е върховен политически институт, гарантиращ определен обществен ред в обществото.

Пресечна точка между двата аспекта е понятието „властни отношения“. Общественият живот предполага ред, който в антагонистично диференцираното общество е невъзможен без материална сила за неговото осъществяване. Държавата като висш орган на властта има монопол в упражняването на принуда. В идеалния случай това право на принуда се приема като легитимно от цялото общество.

Държавата регулира процесите в рамките на цялото общество, изразявайки както частните, така и интересите на цялото. В публичната сфера на интересите се постига разрешаване на конфликти, хармонизиране на отделните интереси на индивиди и общности.

Атрибути на държавната власт са административният апарат, армията, полицията, съдът, затворите и т.н. Властта се изгражда йерархично и се концентрира в един център, който олицетворява цялата държавна власт и представлява държавата спрямо други държави като единен субект. Дър-

жавните институти са регламентирани от правно задължителни норми и самите те произвеждат такива.

Държавата изпълнява редица функции: (1) Икономически; (2) Защитни функции на държавата спрямо външни заплахи; (3) Охрана на юридически санкционирания обществен ред; (4) Някои държави възприемат и функции по поддържане на известни културни и идеологически структури и институции и др.

Държавата се изменя в зависимост от етапа на общественото развитие и състоянието на класовите отношения. На нейната територия общественият живот се формира като регионална социологическа система. В историческа перспектива, макар и зигзагообразно и дълбоко противоречиво, тя се демократизира. [2]

В монографията си „Държавната власт“ Янаки Стоилов посочва: „Цялото предметно многообразие на социалните проявления на държавата се свежда до нейните юридически функции. Самата държавна власт може да бъде описана като реализация на юридическите функции. Тези функции са създаване и прилагане, в частност и защита на правните норми. Обособяването на юридическите функции една от друга се развива заедно с разграничаването на властта между държавните органи. [...] Тази институционализация се изразява в създаване на организации, установяващи и поддържащи свой ред, чрез който въздействат върху обществото“. [3] Посочените овластени организации са **държавните органи**.

Тук е мястото да се уточни, че съвременната правова държава е едновременно държава, която създава правото и която е ограничена от правото. Това се разбира най-добре посредством материализацията на държавата чрез държавните органи. Ограничаването на компетентността на държавните органи и свеждането им до система от правомощия е следствие от това, че те действат на основата на нормативно закрепения принцип за разделение на властите, който едновременно има организационен и функционален аспект.

На първо място, организационният аспект е свързан с изграждането на системата на държавните институции/държавните органи. На второ място е разпределението на властническите функции между държавните органи.

В този смисъл всеки държавен орган осъществява държавна власт. Той се създава, за да осъществява държавно управление в една или друга сфера на обществения живот. Следователно всички държавни органи действат от името на държавата, ангажират държавата що се отнася до поемане на отговорността за последиците от управлението и представляват държавата. Властта обаче, която се осъществява от държавните органи, винаги е ограничена (лимитирана). В системата на демократичното управ-

ление не може да съществува орган, който да съсредоточава цялата власт, защото ако това се реализира на практика, означава, че този орган ще осъществява господство върху обществото. Затова е недопустимо създаване на орган, който да контролира цялата власт.

Оттук следва, че изцяло компетентен държавен орган не съществува. Компетентността, колкото и широко да е формулирана, винаги е ограничена. Тази компетентност се очертава като система от правомощия, закрепена с правни норми, или казано по друг начин, с правни норми се закрепват пределите на компетентността на държавния орган и неговите правомощия.

Административното право детайлизира представата за понятието *държавен орган*, посочвайки че това е лице или група от лица, които осъществяват правно уредена дейност по осъществяване на част от функциите на държавата от нейно име и за нейна сметка. Това определение е свързано с чл. 1 от Конституцията на Република България, съгласно който властта се осъществява от народа, непосредствено или чрез органите избрани от него. [4] *Държавните органи прилагат правила, които са специфични само за тях и се различават от тези на организациите на гражданите*. Най-важната тяхна особеност е, че те прилагат средства и способности, чрез които упражняват държавната власт и могат да използват принуда, за да наложат изпълнение на техните властнически разпореждания.

Органите на държавно управление имат административна правосубектност, която не се покрива и не е свързана с участието в гражданския оборот. Това означава, че за да упражняват своята компетентност, държавните органи нямат нужда от юридическа персонификация, т.е. те могат да притежават, а могат и да не притежават качеството юридическо лице. Качеството юридическо лице е необходимо на един държавен орган за участие в граждански или например трудови правоотношения. *За упражняването на компетентност е необходима съответната административна правосубектност*.

Извън изложените теоретични обосновки, в ежедневния език думата *орган* се схваща като държавно или обществено учреждение, институция. Тук припокриването на общественото разбиране за това що е държавен орган с теоретичната му обосновааност е задоволяващо последващото изложение.

Не така стои въпросът по отношение на термина **институция**. Институция (лат. *institutio* – организация, метод, наставление) е един от основните субекти в обществената действителност. Тя извършва определена дейност по създаването на материални и духовни блага, по обслужването на хората при задоволяването на техните потребности, по образованието и възпитанието на подрастващите, по управлението на обществото и т.н. Ин-

ституцията включва определен брой хора, който може да варира в широки граници, социални вещи от един или друг вид и дадена съвкупност от социални предписания, норми и правила (писани или неписани), които регламентират изпълнението на функциите ѝ, нейното поведение, работата на хората в нея. Тези предписания, норми и правила обединяват хората, работещи или участващи в социалната институция, в професионално-трудова, политическа, религиозна, спортна или друга общност. Между хората в институцията съществуват отношения на координация и субординация съобразно конкретната система от социални роли. *Всяка обществена организация, предприятие и т.н. е (социална) институция, но не всяка институция притежава конкретна форма на социална организация.* [5]

В ежедневието думата *институция* се схваща двояко като: (1) Сфера на социалните отношения или обществен орган, установени юридически или морално и (2) като учреждение.

Затова е редно да се уточни, че в теоретичен аспект всеки държавен орган е институция, но не всяка институция е държавен орган. Именно така следва да се разбират двете понятия в текста от тук нататък.

Правомощията са всички права, които са предоставени на един орган, с оглед постигане на публичния интерес или осъществяване на държавното управление. Държавните органи имат не само права, но те са длъжни да осъществят тези права. Следователно правомощието представлява право и задължение това право да бъде упражнено.

За да доизясни правомощията на държавните органи, административното право посочва, че те (органите) имат административна правосубектност. Тази административната правосубектност представлява **компетентност**. В България, съобразно българската правна традиция, държавните органи имат компетентност, която включва правомощия, а не се състои от отделни права и задължения.

В този смисъл изрично трябва да се посочи, че компетентност/правомощия имат само държавните органи. Физическите лица няма как да притежават правомощия, те са носители на отделни права и на отделни задължения.

Пълномощие в юридически смисъл означава акт, чрез който едно лице предава на друго правото да върши за негова сметка това, което то само би могло да извърши. Или казано с други думи – упълномощителят създава представителна власт на пълномощника, за да действа от негово име и за негова сметка. Затова пълномощията най-често се спрягат като синоним на думата **мандат**. А мандатът реално представлява срокът/времето, през което продължава пълномощието. [6] Именно тази ще бъде и на товареността на термина по-нататък.

В корелация между правната теория и теорията на управлението следва да се уточни, че пълномощието се явява периодът на упражняване на правомощията. Ако разглеждаме държавата като организационна структура на управление, то отделните държавни органи или институции се явяват нейни структурни подразделения в апарата на управление. „За да могат да изпълняват възложените им функции и задачи управленските подразделения получават съответни правомощия, които не са нищо друго освен парцелирани части от институционалните властни ресурси и най-вече от административната властна сила.“ [7]

Държавните органи са специализиран професионален апарат. В този смисъл са организации. От тази гледна точка те биват **правотворчески**, които създават правото, **правоприлагащи**, които реализират правните норми, или **правозащитни (правоохранителни)**, които осигуряват прилагането, защитата или охраната на правото.

Ако по отношение на правотворческите органи (например Народното събрание) не съществуват много различни интерпретации на понятието, не така стоят нещата с останалите термини. В този смисъл, **правоприлагащ** е всеки орган, който упражнява своите правомощия/компетенции по силата на нормативен акт или прилага определена нормативна уредба. В това число и съдебната институция. Но не всеки правоприлагащ орган е правораздавателен. **Правораздавателни** органи са съдилищата, както и особените юрисдикции, като например Комисията за защита от дискриминация или Комисията за защита на конкуренцията. Тоест, за критерий тук се приема наличието на *арбитраж, инстанционност*.

По отношение на *правоохранителен* и *правозащитен*, критерият е по-друг. Всички правозащитни/правоохранителни норми, а оттам и органи, „бранят“ правото. В ежедневната лексика обаче, **правозащитен** се използва по-скоро по отношение на органите, дори неправителствените организации, чийто фокус са най-общо казано правата на човека. Тази широка употреба на понятието *правозащитен* не е свързана с определена легална дефиниция или принцип на правото. По-скоро става въпрос за медийна и обществена натовареност на думата. От теоретическа гледна точка правозащитен е равно на правоохранителен.

Или, ако трябва изложеното да се онагледи с примери, може да се каже следното – правоохранителни органи, представени в книга от юриста Снежана Начева, са: полицията, митническите служби, жандармерията, имигрантските служби, финансовото разузнаване, разбирали популярно като органи, част от изпълнителната власт; но като правозащитни институции (което не изключва, че те са правоохранителни) изрично посочваме: съд, адвокатура, омбудсман и др.

Под термина „обществено“ в ежедневния език се разпознава нещо, което се отнася до, или е свързано с, или принадлежи на, или е предназначено за, или произтича от обществото. Докато под термина „публично“, в широката му употреба, се разбира нещо, което е достъпно за всички.

С оглед на заявления терминологически пуризм, тук са необходими няколко критични пояснения. Първо, *публично не съвпада с обществено*, защото общественото носи елемент на публично, както и на частно обаче, от своя страна публичното е донякъде обществено. Затова по-скоро разграничението би могло ясно да бъде разбрано с помощта на двойките понятия: *публично–частно* и *обществено–индивидуално*. Второ, разликата между двата термина можем да обясним, ползвайки критерия „субектност“. Докато общественото се отнася до обществото като цяло, то публичното е свързано с по-тясна група конкретни общности (например жителите на дадена община). В този смисъл публично може да се употреби и по отношение на дейностите и функциите, осъществявани от държавните органи, доколкото те са насочени към цялото общество, тоест дефинирана/обособена група от хора. [9]

Именно затова казваме, че действията на една институция са публични, или пък, че в изпълнение на своите правомощия държавният орган *X* се ръководи от принципа на публичността.

Статут и статус често биват употребявани като синоними (каквито те не са) както в публичното говорене, така също и в научния език. С взаимозамяването на тези две понятия обикновено се обозначават и правно положение, и нормативен акт, определящ дадено положение, и устав.

Всъщност статут и статус не само имат различна семантика [10], но също така различна етимология.

Статус произлиза от латинския термин *status*, което означава състояние, положение. В правната наука той е възприет за означаване на правното положение на лицата и организациите. В този смисъл под „правен статус“ разбираме най-общо съвкупността от права и задължения, които имат субектите на правото.

От статус произлиза по-сложният термин *статукво*, означаващ съществуващото състояние на нещата в даден момент и дадена област на живота.

Статут произлиза от латинската дума *statutum*, което означава устав, нормативен акт за правата и задълженията на определени лица и органи. Понякога със статут се означава не конкретен нормативен акт, а съвкупност от различни нормативни актове или просто съвкупност от позитивно правни норми и разпореждания, които уреждат положението на определено лице, орган, територия и др.

След вече направените разграничения може да се обобщи – **статутът очертава определен статус**. Наличието на даден статут означава наличие на даден статус (на определено положение или място на даден субект), а не обратното. Ако трябва да обясним казаното чрез *субективно-обективно* противопоставяне, то статутът показва нещо обективно, а статусът е част от субективното.

Стъпвайки на изложеното за двата термина, следва отново да се направи едно уточнение в светлината на публичното управление, което е от особено значение. Разглеждайки държавата като социален субект и управляваща система, *статутът се явява организационно средство за овластяване на вертикално и хоризонтално разположените структурни подразделения* (държавните органи) и за *съгласуване на обективните властни ресурси между тези подразделения*. Статутът на всяка обособена част, както и на всяка длъжностна позиция дефинира и синхронизира ролята (функционалните задължения) и пълномощията (вж. пак Ставрев 1999). [11]

Заклучителни думи

В заключение (и с цел полезност за административния стил и език): ВКС и ВАС не са *Висш* касационен съд и *Висш* административен съд, а **върховни съдилища**. Разликата е в това, че *висшият* е единствен, а *върховният* – най-висок в йерархията на дадена система от обществени отношения.

И съвсем заключително, важно за публичното говорене е и подредането на обръщенията към присъстващите в протоколни събития. А редът от някои специалисти се определя така:

- държавен глава (в т.ч. колективен)
- висш орган на държавната власт (обикновено парламент)
- висш изпълнително-разпоредителен орган на държавната власт и неговите подразделения (обикновено правителство)
- обществени органи
- масови организации и др.

Цитати и бележки

- [1] Къндева, Е. (2007). *Публична администрация* (четвърто преработено издание). София: Изд. „Сиела“. [Kandeva, E. (2007). *Publichna administratsia*. (chetvarto preraboteno izdanie). Sofia: Izd. „Siela“.]
- [2] *Енциклопедичен речник по социология*. (1997). (съст. Н. Тилкиджиев). София: Изд. „Михаил Мирчев“, 85. [Entsiklopedichen rechnik po sotsiologia. (1997). (sast. N. Tilkidzhiev). Sofia: Izd. „Mihail Mirchev“, 85.]
- [3] Стоилов, Я. (2001). *Държавната власт*. София: Изд. „Сиби“, 53. [Stoilov, Ya. (2001). *Darzhavnata vlast*. Sofia: Izd. „Sibi“, 53.]

- [4] *Конституция на Република България*. (1991). <https://www.parliament.bg/bg/const>. последно посещение на 01.02.2022. [Konstitutsia na Republika Bulgaria. (1991). <https://www.parliament.bg/bg/const>. posledno poseshtenie na 01.02.2022.]
- [5] *Енциклопедичен речник по социология*. (1997). (съст. Н. Тилкиджиев). София: Изд. „Михаил Мирчев“, 133. [Entsiklopedichen rechnik po sotsiologia. (1997). (sast. N. Tilkidzhiev). Sofia: Izd. „Mihail Mirchev“, 133]
- [6] Неновски, Н. (1983). За точния смисъл на термините „статус“ и „статут“, *Бюлетин на Съюза на юристите в България*, № 1, 69–71. Конституционен съд на Република България. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. последно посещение на 01.02.2022. [Nenovski, N. (1983). Za tochnia smisal na terminite „status“ i „statut“, *Byuletin na Sayuza na yuristite v Bulgaria*, № 1, 69–71. Konstitutsionen sad na Republika Bulgaria. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. posledno poseshtenie na 01.02.2022.]
- [7] Ставрев, С. (1999). *Основи на управлението* (второ преработено издание). София: Самиздат, 230. [Stavrev, S. (1999). *Osnovi na upravlenieto* (vтора preraboteno izdanie). Sofia: Samizdat, 230.]
- [8] Начева, С. (2008). *Правозащитни институции*. София: Изд. „Сибис“. [Nacheva, S. (2008). *Pravozashtitni institutsii*. Sofia: Izd. „Sibi“.]
- [9] Повече по темата Танев, Т. (2000). Публичната администрация като обществена реалност, *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*. София: Изд. „Гал-Ико“. [Tanev, T. (2000). *Publichnata administratsia kato obshtestvena realnost, Vavedenie v publichnata administratsia v sravnitelen evropeyski kontekst*. Sofia: Izd. „Gal-Iko“.]
- [10] Неновски, Н. (1983). За точния смисъл на термините „статус“ и „статут“, *Бюлетин на Съюза на юристите в България*, № 1, 69–71. Конституционен съд на Република България. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. последно посещение на 01.02.2022. [Неновски, Н. (1983). За точния смисъл на термините „статус“ и „статут“, *Бюлетин на Съюза на юристите в България*, № 1, 69–71. Конституционен съд на Република България. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. последно посещение на 01.02.2022.]
- [11] Ставрев, С. (1999). *Основи на управлението* (второ преработено издание). София: Самиздат, 231. [Stavrev, S. (1999). *Osnovi na upravlenieto* (vтора preraboteno izdanie). Sofia: Samizdat, 231.]

Библиография

- Енциклопедичен речник по социология*. (1997). (съст. Н. Тилкиджиев). София: Изд. „Михаил Мирчев“. [Entsiklopedichen rechnik po sotsiologia. (1997). (sast. N. Tilkidzhiev). Sofia: Izd. „Mihail Mirchev“]
- Конституция на Република България*. (1991). <https://www.parliament.bg/bg/const>. последно посещение на 01.02.2022. [Konstitutsia na Republika Bulgaria. (1991). <https://www.parliament.bg/bg/const>. posledno poseshtenie na 01.02.2022.]
- Къндева, Е. (2007). *Публична администрация* (четвърто преработено издание). София: Изд. „Сиела“. [Kandeva, E. (2007). *Publichnata administratsia*. (chetvarto preraboteno izdanie). Sofia: Izd. „Siela“.]

- Начева, С. (2008). *Правозащитни институции*. София: Изд. „Сибѝ“. [Nacheva, S. (2008). *Pravozashitni institutsii*. Sofia: Izd. „Sibi“.]
- Неновски, Н. (1983). За точния смисъл на термините „статус“ и „статут“, *Бюлетин на Съюза на юристите в България*, № 1, 69–71. Конституционен съд на Република България. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. последно посещение на 01.02.2022. [Nenovski, N. (1983). *Za tochnia smisal na terminite „status“ i „statut“*, *Byuletin na Sayuza na yuristite v Bulgaria*, № 1, 69–71. *Konstitutsionen sad na Republika Bulgaria*. <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=142>. posledno poseshtenie na 01.02.2022.]
- Ставрев, С. (1999). *Основи на управлението* (второ преработено издание). София: Самиздат. [Stavrev, S. (1999). *Osnovi na upravlenieto* (vтора preraboteno izdanie). Sofia: Samizdat]
- Танев, Т. (2000). Публичната администрация като обществена реалност, *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*. София: Изд. „Гал-Ико“. [Tanev, T. (2000). *Publichnata administratsia kato obshtestvena realnost, Vavedenie v publichnata administratsia v sravnitelен evropeyski kontekst*. Sofia: Izd. „Gal-Iko“.]
- Стоилов, Я. (2001). *Държавната власт*. София: Изд. „Сибѝ“. [Stoilov, Ya. (2001). *Darzhavnata vlast*. Sofia: Izd. „Sibi“]

Брой 51 на сп. „Реторика и комуникации“, април 2022 г. се издава с финансовата помощ на Фонд научни изследвания, договор № КП-06-НПЗ/75 от 18 декември 2021 г.

Issue 51 of the Rhetoric and Communications Journal (April 2022) is published with the financial support of the Scientific Research Fund, Contract No. KP-06-NP3/75 of December 18, 2021.