

## КЪМ ПОНЯТИЕТО ЗА ГЛОБАЛНО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

*Деяна Марчева<sup>1</sup>*

В академичната литература има все повече научни изследвания, обединени под шапката на понятието „глобално административно право“. Най-добра перспектива към това що е то дава програмното есе „Възникване на Глобално административно право“<sup>2</sup>, написана в съавторство от Бенедикт Кингсбъри, Нико Криш и Ричард Стюарт и публикувана в края на 2005 г. В нея се обобщени приносите и достиженията на участниците в проекта на Ню Йоркския Университет „Глобално административно право“. Авторите подчертават, че изводите в статията са „предварителни“ и трябва да послужат за основа да се даде допълнителен тласък на проучванията.

### **1. Може ли да съществува глобално административно право или какво „право“ е административното право?**

Изследването на въпроса дали съществува „глобално административно право“ първоначално се поставя в теоретичното измерение **какво е необходимо, за да се квалифицират като „право“, актовете и процедурите на глобалните административни органи.** Трудностите в търсене на отговори се умножават от собствените проблеми на самата административноправна теория. Допълнителни усложнения се появяват и от факта, че административното право се конструира по различен начин в континенталната и англо-саксонската правна система:

*В континенталната система* административното право възниква в рамката на отношението между държава и право и има за цел, на първо място, да легитимира принудата на държавата спрямо правните субекти, и едва на следващо място - да създаде критерии за дейността на администрацията. В юридическото образование по административно право в повечето университети в Европа въобще не се поставя въпроса „право“ ли е административното право. Дори е немислимо да се изразява съмнение докде стига правото в този отрасъл на публичното право. Тъй като основен

<sup>1</sup> Деяна Марчева е адвокат и доктор по административно право.

<sup>2</sup> Kingsbury, B., Krisch, N., Stewart, R. The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems, 2005, Vol.68, No.15, 15-61.

източник на правото в континенталната система са нормативните актове, няма никакъв правнотеоретичен проблем да се конструира административното право около онези закони и подзаконовни актове, които уреждат структурата и компетентността на административните органи и административния процес.

В англо-саксонската система, от друга страна, курсовете по административно право започват точно с въпроса защо административното право е „право“<sup>3</sup>. Този въпрос логично възниква, тъй като в Common law основен източник на правото е съдебният прецедент, който няма как да е първичен конституент на административното право<sup>4</sup>, а може само да го легитимира вторично. Оттук административното право в англосаксонски контекст се конструира около три опорни точки:

- Първата условно се обозначава като „конститутивно административно право“<sup>5</sup> и обхваща прецедентите, които признават властта и пълномощията на административните органи;
- Втората е наречена „субстантивно административно право“<sup>6</sup> включва актовете на административните органи<sup>7</sup>, издадени в рамките на тяхната компетентност, независимо дали са „по-обща“, нормативни актове или стратегически актове за въвеждане на политики, в изпълнение на законов мандат; или са „по-конкретни“ и „решаващи“<sup>8</sup>, или решения при упражняване на дискреция;
- Третата се бележи като „процесуално административно право“<sup>9</sup> и обхваща група норми, които регулират начина, пътя, по който административните органи вземат решения. В англо-саксонската система административният процес постепенно се утвърждава с множество

<sup>3</sup> Dyzenhaus, D., Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law, ILLJ WORKING PAPER 2008/7 (Global Administrative Law Series), 4-5.

<sup>4</sup> Пак там. „На онези от нас, които преподават административно право в страни от системата на common law, им се налага да се борят с факта, че нашите студенти са преминали курсове като закононарушения-основания за иск (torts), договори (contracts), собственост (property), в които колкото и да е трудно да се определи предмета, поне има корпус от съдебни прецеденти, които могат да се посочат, да се изучават или деконструират в зависимост от избора подход. От друга страна, не е ясно какво е „правото“ в административното право“, защото правните елементи на вътрешното административно право са доста комплексни.“

<sup>5</sup> Пак там. От англ. “constitutive administrative law”.

<sup>6</sup> Пак там. От англ. “substantive administrative law”.

<sup>7</sup> Следва да се държи сметка, че дори и в правния ред на Common Law, решенията на определено ниво може и да нямат обвързваща сила отвъд случая, който решават; т. е. няма генерална презумпция, че такива решения ще служат за прецеденти.

<sup>8</sup> Он англ. “adjudicative”, което има и нюанс на решаване, отсъждане, присъждане.

<sup>9</sup> Dyzenhaus, D. Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law, Цит.съч, р.5. От англ. “procedural administrative law”.

източници, вкл. (а) принципите, развити от съдиите в правораздавателния надзор върху административните актове; (б) закони, с които се учредяват управленски органи и агенции; (в) общи административни кодекси; (г) конституционно право (писано и неписано)<sup>10</sup>. Самите административни органи доразвиват своите процедури в актове, които също са източници на норми. Процедурите в англосаксонски контекст концептуално са организирани около идеята за „отговорност“ (*accountability*) на административните органи. Отговорността се концепира по две основни линии – от една страна, отговорност пред делегиращия орган, с други думи институционална отговорност; и от друга страна, отговорност пред всички лица, които са засегнати от административния акт.

В края на ХХ век един от основните проблеми на административно право е, че самите административните органи създават или иницират създаването на материалноправните и процесуалноправните норми, които регулират собствената им дейност. Законодателната инициатива и процесът на вторичното нормотворчество от страна на административните органи не подлежат на правораздавателен надзор. Така се създава един домейн на административно право, чиято юридическа субстанция е под въпрос. Въпросителна ще сложат всички онези, които приемат, че правото не е система сама по себе си, както и че не може да има „право“ там, където липсва независим, обективен и безпристрастен контрол за това кое е справедливо.

Вторичният характер на административните актове и административната дейност се умножава на *n*-та степен от безбройните подзаконови нормативни актове и вътрешни актове на администрацията. **Вторичността като същностна характеристика на административното право води до опосредяване на неговата връзка с принципите на правовата държава (*rule of law*).** Бюрокрациите до такава степен са обвързани от вторични административни правила, че тяхната дейност постепенно започва да губи връзката с принципите на правовата държава. Този проблем е теоретизиран в западната академична литература под рубриката „легалност“ на административното право<sup>11</sup>. В

<sup>10</sup> Подобна доктрина за източниците е непозната у нас, но е типична за англо-саксонската система, която има далеч по-широко понятие и разбиране за източници на право.

<sup>11</sup> В българската правна доктрина понятието „легалност“ е редуцирано до концепцията на Макс Вебер, според която легалността се изразява в съобразяването с правила, които са формално коректни и са наложени посредством приети процедури. Тази рационалистична идея се допълва с чистото учение за правото на Ханс Келзен, като добавя като критерий съответните правила да представляват валидни правни норми, т. е. да са създадени в съответствие със стоящите по-високо в йерархията норми.

същината си принципът на легалността подчинява административното право на фундаменталните ценности на *rule of law*, и най-вече на човешките права. Този принцип се реализира в контекста на демократичната правна култура, в която тези, които вземат решения, са задължени да ги обосновават като демонстрират как тези решения съответстват на конституционните ценности, а в случай на сблъсък на ценности, да обосновават защо е оправдан предпочитането на едни ценности пред други<sup>12</sup>. С други думи, англосаксонският въпрос дали административното право е „право“ прониква навсякъде по света под формата на въпроса дали административното право съответства на конституционните принципи на правовата държава.

Големият въпрос за юридическата субстанция на административното право в началото на ХХІ век носи потенциал за неговото развитие в две основни направления.

**Първо**, отваря се чудесна възможност за „обуздаване“ на националното административно право. Глобално е оспорена правната природа на всички административни актове<sup>13</sup>, които противоречат на принципа *rule of law* (вкл. накърняват човешки права, изключват съдебния контрол и т. н.). Щом не представляват „право“, то следва ясно да се укаже какво представляват, в каква правна рамка следва да се разглеждат, и какъв в крайна сметка е съдебният ред, по който могат да се оспорват, така че да не се допуска отказ от правосъдие. Всъщност проблем има във всички случаи, в които се оказва, че в националната административноправна система липсва какъвто и да е съдебен ред за оспорване на административни актове. След като глобално е оспорена правната природа на определени категории безконтролни административни актове, и най-консервативните национални административноправни

---

От друга страна, в либералните демокрации принципът на „легалността“ в правото (и по-специално в административното право) е разработен в друго измерение, така че да препраща към атрибутите на правната система, вкл. независим съдебен контрол, свободна и активна юридическа професия, конфигурация от правни норми, която признава значителна сфера на частна автономия, както и юридически ограничения на упражняването на държавната власт. Някои автори обозначават този принцип като „либерална легалност“. **Ohnesorge, J.** Pathways to Administrative Law, Conference on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7-9, 2009, p. 3.

<sup>12</sup> „Другояче казано принципът на легалността може да се разглежда като конституционен принцип, който в известен смисъл конституционализира административното право“. **Dyzenhaus, D., Hunt, M., Taggart, M.** The Principle of Legality in Administrative Law: Internationalisation as Constitutionalisation, 2001, Oxford University Commonwealth Law Journal, Vol.1, No. 1, 5-34, 6.

<sup>13</sup> В българското административно право има разнообразни класификации на административните актове, сред които най-важната, изведена от Административнопроцесуалния кодекс е: нормативни, общи и индивидуални административни актове. Друга важна класификация разграничава актовете, спрямо които се прилагат разпоредбите на АПК, от тези, спрямо които не се прилагат разпоредбите на АПК (чл.2 ал.2 от АПК, вкл. актовете на НС и на Президента, актовете, с които се упражнява законодателна инициатива, и т.нар. вътрешни актове на администрацията).

системи ще бъдат принудени да преосмислят доктрините си. Колкото и дълго да се пази статуквото на възпроизвеждане на стари модели в нови дрехи, неизбежно ще бъдат пробити и най-затворените и изолирани традиционни администрации.

**Второ**, именно проблематизирането на правната същност на административното право води до изграждане на повече инструменти, механизми и институти за гарантиране на правовата държава и конституционните ценности в международен мащаб. Това влече след себе си и феномена, който е именуван<sup>14</sup> и обоснован за първи път в рамките на проекта „Глобално административно право“ на Института за международно право и справедливост към Университета на Ню Йорк<sup>15</sup>. Този проект е заявка за смяна на теоретичната парадигма, в която се изследва и анализира административното право (от парадигмата на държавното управление към парадигмата на глобалното управление):

„... първото, и вероятно най-забележителното постижение на онези, които развиват проекта на Университета на Ню Йорк за изследване на глобалното административно право, е това, че те *дават наименование* на феномена. С това те ни насочиха да мислим за това как на пръв поглед несъизмерими проблеми, структури и процеси, могат да бъдат свързани – как понастоящем биха могли да са свързани, но и за това как биха могли да бъдат създадени по-интегрирани глобални системи в бъдеще. С „глобалното административно право“ идва дневен ред за концептуална рефлексия, емпирични изследвания и ново институционално проектиране, което придава форма и фокусира върху огромен кръг по-големи и по-малки въпроси за правния контрол върху вземане на решения в съвременния свят. Някои от много ценните за мен неща в проекта и свързаните с него дейности, са свързани с това, че те ни тласнаха да достигнем до нови равнища на специфичност в проблеми, които преди това адресирахме в по-неясни и широки понятия; с начина, по който ни поощриха да намерим излезем отвъд някои от най-обезкуражаващите или поне най-устойчивите традиционни аналитични граници; и начина, по който ни помогнаха да изоставим множество дълбоко вкоренени митове, че не съществува истинска демокрация или легитимационни дефицити в глобалното управление, тъй като глобалните регулаторни органи отговарят пред държавите, а

<sup>14</sup> Marks, S. Naming Global Administrative Law, 2006, International Law and Politics, Vol.37, 995-1001.

<sup>15</sup> Паралелно на този проект да разработени и алтернативни конкурентни подходи към тази материя със силни претенции и сериозна теоретична основа, между които ще отбележа **глобалния конституционализъм** (*global constitutionalism*) и **международното институционално право** (*international institutional law*).

правителствата на тези държави отговарят пред своите избиратели и пред съдилищата<sup>16</sup>.

Докъде ще стигне „глобалното административно право” в амбицията да промени и преобърне административноправното мислене и да промени институциите на глобалното управление предстои да видим.

## **2. „Глобалното управление” като опорна точка за глобалното административно право**

Исходната точка на инициаторите на академичния проект „Глобално административно право” е разбирането, че теорията не може да игнорира факта, че структурите на глобално управление придобиват все по-ясни очертания и около тях започва да се оформя и разраства административно право, което не е от национален порядък. Необходими са научни изследвания, които систематизирано изучават разнообразните национални, транснационални и международни уредби, свързани с административното право на глобалното управление. В това теоретично поле започват да се идентифицират общи модели и връзки между отделните глобални институции. Започва тяхното изследване и анализ, с оглед възможността за обособяването на отрасъл глобално административно право. В рамките на академичния проект „Глобално административно право” започва интензивен академичен диалог, в рамките на който се генерират общи идеи, понятия, подходи и система за изучаване на тази проблематика.

Нещо повече, веднъж поели в тази посока анализаторите трябва да обяснят и защо в началото на XXI век в огромни мащаби са нараснали формите и обхвата на транснационалните регулации и администрации, които си поставят за цел да посрещнат последиците от глобалната взаимозависимост в такива сфери като сигурност, финанси и банки, телекомуникации, търговия на стоки и услуги, интелектуална собственост, защита на труда, защита на околна среда, междугранично придвижване на населението (вкл. бежанци) и т. н. Ясно е, че транснационални регулации възникват там, където проблемите нямам как да бъдат ефективно решение в рамките на националните законодателства и националните администрации. Това налага сключването на международни договори и създаването на мрежи на междудържавно сътрудничество, които извеждат решенията как да се регулират тези обществени отношения на глобално равнище.

<sup>16</sup> Пак там, р.995-996.

Учредяват се транснационални и наднационални институции, които от своя страна, които започват да създават правил и да определят насоките за тяхното прилагане. Особено интересен е статутът на публичните служители (*public servants*), които работят в тези организации. По същество те изпълняват административни функции, но не са директно подчинени в своята дейност на националните административни системи. Същевременно тези организации приемат все повече регулации<sup>17</sup>, които или се прилагат посредством мерки за внедряване на национално равнище, или директно се изпълняват от частни субекти. Интересното е, че като такива се утвърждават не само традиционните международни публични организации<sup>18</sup>, но и някои хибридни публично-частни организации, които включват представители на бизнеса, неправителствения сектор, национални правителства и международни организации. Нещо повече, във връзка с установяване и поддържане на международни стандарти, транснационални управленски функции са признати и се упражняват от регулаторни органи, които изцяло принадлежат към частния сектор.

Всъщност XXI век бележи лавинообразно нарастване на формите и обхвата на транснационалните организации с регулаторна и административна власт. Този феномен изправя теорията пред предизвикателството *как да отграничи глобалните административни органи и глобалното административно право сред множеството международни организации и органи*. От една страна, за всеки е ясно, че голяма част от глобалното управление може да бъде разбирано или анализирано от гледна точка на административната дейност. А и всички международни организации в една или друга степен са снабдени с някакви административни функции или извършват административна дейност. От друга страна, развитието на глобалното управление през последните години утвърждава един феномен, който надскача класическите международни организации с тяхното администриране на международни договори. Създават се институции и администрации, които функционират като самостоятелни системи, все по-независими от държавите членки, които имат за цел да решават

---

<sup>17</sup> Понятието „регулации“ не се приема еднозначно и безапелационно у нас, тъй като няма ясна идентичност в системата от нормативни актове на България. С него се обозначава по-широко и по-гъвкаво всяка една уредба, която създава задължителни правила, независимо на какво равнище – семейно, общностно, национално, международно, транснационално, наднационално и т. н. Различен е и източникът на нормативна сила или легитимност в отделните случаи.

<sup>18</sup> В тази група се включват формалните междуправителствени регулаторни органи, неформални междуправителствени регулаторни мрежи и координации национални регулаторни органи, които прилагат международни правни норми.

глобални проблеми и да защитават наднационални интереси. Именно последните започват да се обозначават като „глобални административни органи”.

Най-сериозната критика срещу концепцията за „глобални административни органи” е свързана с невъзможността те да бъдат дефинирани като „органи на изпълнителна власт”. На глобално равнище няма как да се приложи класическата структура на разделение на властите и функциите, характерни за националната държава (законодателна, изпълнителна и съдебна). Същевременно всяко национално административно право признава и административния характер на дейността на множество органи и организации вън от системата на изпълнителната власт. Под тази теоретична „шапка”, донякъде биха могли да се подслонят и глобалните административни органи. В теоретичния модел на „глобалните административни органи” обаче не е нужно да се пренасят моделите на държавното управление, защото те институционализират не държавното управление, а глобалното управление. В този смисъл много по-важно е как ще бъде дефинирано самото глобално управление и как ще се обосноват неговата легитимност<sup>19</sup>, правовост и ефективност<sup>20</sup>, а също и преодолее проблемът с „дефицита на отговорност”<sup>21</sup>.

Терминът „глобално управление” (*global governance*) се появява през 90-те години на XX век и идва да обозначи нещо ново и различно, което не може да бъде смислово покрито от понятията „международен”, „междудържавен”, „междуправителствен” и дори „транснационален”. Точно това обяснява и Лорънс

<sup>19</sup> **Bernstein S.** The Elusive Basis of Legitimacy in Global Governance: Three Conceptions (2004) (Web-based working paper), University of Toronto, 15-16 March 2002; **Bodansky, D.** The Legitimacy of Global Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?, *American Journal of International Law*, 1999, Vol. 93 Issue 3, 596-624; **Delbrick, J.** Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2003, Vol. 10, Issue 1, 29-43; **Esty, D.** Legitimizing Supranational Governance: The Role of Global Administrative Law, *paper for the NYU Law School “Global Administrative Law Conference”*, April 22-23 2005; **Schmidt, M.** On the Legitimacy of Accounting Standard Setting by Privately Organised Institutions in Germany and Europe, *Schmalenbach Business Review*, 2002, Vol.54, Issue 2, 171-193

<sup>20</sup> **Raustiala, K.** Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation, 2000, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol.32, 287-440.

<sup>21</sup> **Keohane, R., NYE, J.** Democracy, Accountability, and Global Governance, 2001 Harvard University John F. Kennedy School of Government, Politics Research Group Working Papers on International Relations No. 01-4/ 2001.; **Clark, D., Fox, J., Treakle, K.** Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2003; **Shapiro, S.** International Trade Agreements, Regulatory Protection and Public Accountability, *Administrative Law Review*, 2002, Vol.54, No.1, 438- 458; **Charnovitz, S.** Accountability of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance, NYU Law School “Global Administrative Law Conference”, April 22-23 2005; **Wallach, L.** Accountable Governance in the Era of Globalization: The WTO, NAFTA, and International Harmonization of Standards, 2002, *Kansas Law Review*, Vol.50, 823-865; **Woods, N. Narlikar, A.** Governance and the limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank, 2001, *International Social Science Journal*, Vol.53, Issue 170, 569-583.



Финкелщайн в статията „Що е то глобално управление?“<sup>22</sup> за първия брой на сп. „Глобално управление“ през 1995 г. Той подчертава, че понятието отразява огромните промени, които са настъпили в динамиката на отношенията в света и тяхното разбиране и осмисляне. Принципите на демокрация, *rule of law* (върховенство на закона) и човешки права преодоляват националните граници на отделните държави и стоят в ядрото на идеята за „глобално управление“ (*global governance*). Постепенно държавите започват да си сътрудничат във все повече сфери и дефинират все повече цели като глобални, така че днес трудно може да бъде ограничен предметът на глобалното управление.

Етимологически „*governance*“ има латински произход и означава направляване, насочване към определен път, поддържане на курс, следване на посока<sup>23</sup>. Понятието управление-напътствие (*governance*), отнасящо се до насочване на група, организация или общество по даден път, контрастира и с традиционното понятие за управление-правителство (*government*)<sup>24</sup>. В него се разчита на вертикалния подход, в смисъл управляващите командват и ръководят управляваните. В този смисъл условно може да се приеме, че зад глобалното управление стои „власт за...“, а не „власт над...“<sup>25</sup>. Не принудата, а сътрудничеството е първичен конституент на глобалното управление.

Има и друго измерение на понятието глобално управление, което изкрystalизира в съпоставката между смисъла на английското „*governance*“ и понятието „*management*“<sup>26</sup>. Мениджмънтът винаги тръгва от определен проблем, за да го разреши. Управлението-мениджмънт означава пряко ръководство, справяне със задачите по решаване на конкретен проблем. От друга страна, глобалното управление тръгва от целите, дефинирани като глобални, и очертава пътя за тяхното постигане и в този смисъл може да бъде само управление-напътствие (*governance*), не и управление-ръководство (*management*).

<sup>22</sup> **Finkelstein, L.** What is Global Governance?, *Global Governance*, 1995, No.1, 367-372.

<sup>23</sup> **Weiss, T.** Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, 2000, *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, 795-814.

<sup>24</sup> **Танев, Т.** *Management* и *Governance* – два вида управление на публичната сфера, събрани в единен цикъл на управлението. – Публични политики, 2011, № 2, 59-92.

<sup>25</sup> **Иванов, Д.** Властта, (2 изд), Университетско издателство „Св.Климент Охридски“, С., 1994.

<sup>26</sup> **Танев, Т.** От *Public Management* към *Good Governance*: предизвикателствата пред публичната администрация в XXI век, [http://university.academia.edu/TodorTanev/Papers/173343/\\_Public\\_Management\\_Good\\_Governance\\_](http://university.academia.edu/TodorTanev/Papers/173343/_Public_Management_Good_Governance_).

Теоретиците на глобалното управление дефинират неговия предмет безкрайно широко. Една от най-често цитираните дефиниции в чуждестранната академична литература е формулирана от Джеймс Розенау<sup>27</sup>, която го простира до „всички нива на човешката дейност – от семейството до международните организации, в които преследването на целите посредством упражняването на контрол има транснационални отзвущи“<sup>28</sup>. В чуждестранната академична литература има и други сходни широки дефиниции на глобалното управление като „комплекс от формални и неформални институции, механизми, отношения и процеси между държавите, пазарите, гражданите и организациите, както междуправителствени, така и неправителствени, посредством които се дава израз на колективните интереси на глобално равнище, създават се права и задължения, уреждат се различията“<sup>29</sup>.

Широките дефиниции на глобалното управление обаче няма как да осигурят добра перспектива към глобалното административно право, тъй като в нито една от тях не са ясно отграничени публични и частни елементи. Например, няма как да бъде сложен етикет на „административно право“ на отношения, свързани със семейството.

Глобалното административно право може да бъде свързано само с онази част от глобалното управление, която налага създаването и развитието на глобални административни органи като самостоятелни системи независими от националните държави. Става дума за постигане на толкова важни глобални цели, щото държавите се отказват от част от своя суверенитет и признават правомощия на глобални административни органи да създават регулации и да вземат решения, приложими в самите държави (непосредствено или посредством мерки за внедряване и изпълнение). Ключовото е, че прилагането на регулациите и изпълнението на решенията на глобалните административни органи следва да бъдат обвързани с определена форма на принуда. Няма как да говорим за „глобално административно право“, ако неговото прилагане не е осигурено посредством санкции или други мерки на принуда. Разбира се, не може да се очаква принудата, осъществявана на международно равнище, да се припокрива с държавната принуда. Във всички случаи, обаче, няма как да има

---

<sup>27</sup> Джеймс Розенау (1924-2011) е американски политически учен, професор в Университета Джордж Вашингтон, с влиятелни изследвания в областта на международните отношения. Неговата последна книга е озаглавена „Хората имат значение! Мрежовият индивид в световната политика“ („People Count! The Networked Individual in World Politics“), издадена през Октомври 2007.

<sup>28</sup> **Rosenau, J.** Governance in the Twenty-first Century, *Global Governance* 1, 1995, No. 1, p.13.

<sup>29</sup> **Weiss, T., Thakur. R.** The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects, 2008, Indiana University Press.

характеристиката „административно право“ една система от международни или транснационални регулации без задължителен характер. А задължителността върви ръка за ръка със санкцията за неизпълнение.

### 3. „Сфери на авторитет“ и глобална администрация

И ако се излезе от дефинициите в посока „към онтология на глобалното управление“<sup>30</sup> (Джеймс Розенау), би могло да се потърси фундамент, върху който да стъпи концепцията за глобалното административно право.

Мощните процеси към глобализация в съвременния свят водят да разместване на граници, преместване на правомощия на различни равнища, отслабване на държавите, мултиплициране на неправителствени организации, които от своя страна отключват също толкова силни противоположни процеси към локализация. Взаимодействието между противоположните тенденции на глобализация и локализация, на интеграция и фрагментация би могло да се разглежда и анализира като един общ процес, който Джеймс Розенау нарича „фрагмеграция“<sup>31</sup>. Самият автор признава, че терминът „фрагмеграция“ звучи непривично и дори „стържещо“, но има силата да „улови заплетените близки и каузални връзки между локализацията и глобализацията, като подчертава възможността всяко увеличаване на едното да води до увеличаване на другото и обратно“<sup>32</sup>.

В този „фрагмегративен“ свят „като водопад се изсипват събития през, отвъд и около отдавна установените граници на държавите“, така че властта, пълномощията за вземане на решения, постоянно се „движат нагоре (към транснационални и наднационални организации), настрани (към социални движения и неправителствени организации) и надолу (към субнационални групи)“<sup>33</sup>. Това е свят, в който логиката на управлението не следва непременно йерархични линии. Пространствените и времевите измерения на властта-авторитет (*authority*) и правото са до такава степен разбъркани в една „фрагмегративна динамика“, че нищо не остава от вертикалите и линейността в развитието на събитията. Съвременните каузални вериги следват сложни и

<sup>30</sup> **Rosenau, R.**, Toward an Ontology for Global Governance. In: Hewson, M., T. Sinclair (eds.). *Approaches to Global Governance Theory*, 1999, SUNY at Albany.

<sup>31</sup> Понятието „фрагмеграция“ е въведено от Джеймс Розенау, който разработва понятието за фрагмеграция подробно в: **Rosenau, J.**, *Along Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997, chapter 7.

<sup>32</sup> **Rosenau, R.**, Toward an Ontology for Global Governance. In: Hewson, M., T. Sinclair (eds.). *Approaches to Global Governance Theory*, Цит. съч. р. 293.

<sup>33</sup> Пак там.

многоизмерни модели, които можем да анализираме адекватно, само ако изоставим идеята, че националните държави са основните участници на глобалната сцена. Не можем да си затваряме очите пред широкия мащаб на ерозия на държавната власт. „Пъпкуването“ на неправителствените организации води до разпадане на локусите на властта, разпръсването им в множество точки, от които се генерира управление в глобален контекст.

Фрагментацията не води до разпад или вакуум на властта, а до нейното преразпределение<sup>34</sup> между множество нива и субекти. Оттук и, както подчертава Розенау, глобалното управление не е обещание за висока степен на интеграция и ред, а е по-скоро обобщение на комплексни, коренно различни, и дори несъизмерими дейности. В неговия контекст са еднакво възможни две едновременни и противоположни посоки на развитие – в едната да се достигне до всеобщо съгласие по определен кръг въпроси, а в другата да се достигне до невъзможност за съгласие. И двете линии в крайна сметка ще доведат до глобално управление в смисъл на обединени усилия на организации от широк спектър, които допълват, и дори изместват държавите като основен източник на управление в глобален мащаб.

Следователно, онтологията на глобалното управление премества фокусът от държавите към всички онези субекти, организации, структури, процеси и институции, които инициират, поддържат или реагират на силите на глобализацията, и генерират

т. нар. „сфери на авторитет“ (*spheres of authority*)<sup>35</sup>. Според Розенау, именно тези „сфери на авторитет“ представляват „аналитичните единици“ на новата онтология на глобалното управление. Сферите на авторитет в глобалното управление се различават по форма и структура, в зависимост от това доколко разчитат на йерархични отношения. По този критерий Джеймс Розенау извежда **три основни модела** на „сферите на авторитет“:

- команден авторитет – йерархичен модел, който експлицитно допуска и признава необосновани заповеди, тъй като са подкрепени с капацитет да упражни сила спрямо онези, които не ги изпълняват (напр., военни организации);

<sup>34</sup> Пак там, р. 294.

<sup>35</sup> Пак там, р.295.

- бюрократичен авторитет – модел, който имплицитно включва възможност за принудително привеждане в съответствие, в случай че методът на убеждението се окаже недостатъчен за тази цел (напр. случаите, в които правителствени или неправителствени бюрокрации упражняват власт);
- епистемичен авторитет<sup>36</sup> – модел, в който властта произтича от експертиза (напр., когато хората се съобразяват, защото специалистите са на едно и също становище по определен въпрос).

„Сферите на авторитет” в глобалното управление се оформят около онези организации, които успяват да постигнат съгласие и съответствие с упражнявания от тях авторитет. Границите на всяка сфера се простират дотам, докдето дейността на организацията постига този ефект на съгласие и съответствие с авторитета от страна на останалите участници. В рамките на глобалното управление властта не може да разчита само на формалните предпоставки (организация, компетентност, процедури и т. н.), защото те не означават нищо, ако липсва отговор на съответствие, т. е. ако липсва сфера на авторитет.

С други думи, в онтологията на глобалното управление властта като авторитет не се разглежда като неизменно притежание на определена организация. В този контекст властта е относителна и съществува само доколкото може да бъде авторитет – упражнява се въз основа на определени формални предпоставки (организация, компетентност, процедури и т. н.) и същевременно постига **ефекта на съответствие**. Последният означава, че онези, към които е насочено въздействието, приемат властта като авторитет и действат съобразно нейните насоки, изисквания, указания. Тази характеристика предопределя динамичните и постоянно променливи граници и територия на въздействие на сферите на авторитет. Това неизбежно слага отпечатък и върху природата на глобалното административно право.

Концептуализацията на глобалното административно право презюмира съществуването на **глобална администрация**, във връзка с която може да бъде очертано многоаспектно „**глобално административно пространство**”<sup>37</sup>. Последното обхваща няколко типа регулаторни административни институции и различни

<sup>36</sup> Понятието на български език е заимствано от **Тодоров, Хр.** Авторитетът в условията на автономия, 2011, СУ „Св.Климент Охридски“, [https://research.uni-sofia.bg/bitstream/10506/710/1/1\\_Todorov\\_H.pdf](https://research.uni-sofia.bg/bitstream/10506/710/1/1_Todorov_H.pdf).

<sup>37</sup> **Kingsbury, B., Krisch, N., Stewart, R.** The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems, Цит. съч, р. 18.

участници в създаването на регулации. Могат да бъдат обособени пет типа глобална администрация<sup>38</sup>.

1) Глобална администрация, която се осъществява от формални международни организации<sup>39</sup> (т. нар. „международна администрация“). Например, **Съветът за сигурност на ООН**, на който е възложено поддържането на международния мир и сигурност, приема задължителни решения за санкции по отношение на определени държави; въвежда мироопазващи сили в конфликтни зони, вкл. международна администрация в зоната на конфликта. Решения на Съвета за сигурност на ООН могат и пряко да засяга лица, за които се смята, че са отговорни за заплахата за международния мир. **Върховният комисар за бежанците на ООН** осъществява многобройни регулаторни и административни дейности, свързани с определянето на статуса „бежанец“ и администрирането на лагерите за бежанци в много страни.

2) Глобална администрация, която се основава на колективно действие на транснационалните мрежи на сътрудничество. Те се характеризират с липсата на задължително формална структурата на вземане на решения и представляват хоризонтална форма на администрация с или без договорна рамка. Липсата на обвързваща юридическа форма не пречи транснационалните мрежи да са високоефективни при вземане на решения за политики в определени сфери. Например, **Базелският комитет**, който отговаря за надзора върху банковата дейност, обединява ръководителите на редица централни банки, вън от каквато и да е договорна структура, за да координират политики по определени въпроси от рода на изискванията за капиталова адекватност на банките.

3) Глобална разпръснатата администрация, която се провежда от националните регулатори по силата на договор, мрежа или други режими на сътрудничество. В случая ключова е ролята на вътрешните регулаторни административни органи, които действат като част от глобално административно пространство, защото вземат решения по въпроси от международно или глобално значение. Понякога държавите се опитват да регулират дейност, която първоначално възниква вън от територията ѝ – т. нар. „вътрешна администрация с непосредствен

<sup>38</sup> Пак там.

<sup>39</sup> Международните организации, учредени с международни договори.

екстратериториален ефект<sup>40</sup>. В други случаи, в които е натоварена да имплементира международен режим, например в екологичната област (опазване на биоразнообразието или контрола върху емисиите на въглероден диоксид) вътрешната администрация функционира като част от глобалното административно пространство.

4) Глобална администрация, която се осъществява от хибридни образувания (обикновено между публичния и частния сектор). Този тип организации имат различна форма и все по-нарастваща роля в създаването на регулации и администрирането на политики. Пример за такава организация е **Комисията по Кодекс алиментариус**, която е създадена от Организацията по прехрана и земеделие към ООН и Световната здравна организация. Тя има за основна цел защита здравето на потребителите и осигуряване на справедливи практики в областта на търговията с храни. В тази връзка тя приема стандарти за безопасност на храните<sup>41</sup>, като в процеса на решаване все по-значимо участие имат неправителствения и частния сектор. Друг известен пример е Интернет корпорацията за предоставени имена и числа (**ICANN**, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), която осъществява регулация в интернет и администрира регистрацията на IP адресите, поддържането на домейни и т. н. Тя е учредена като неправителствена организация, но впоследствие след реформа от 2002 г. включва правителствени представители в структурата на своите управленски органи.

5) Глобална администрация, която се реализира от частни институции с регулаторни функции. Най-известният пример е **Международната организация за стандартизация (ISO, International standardization Organization)**, която е приела над 13 000 стандарта, които хармонизират продукти и процедури в цял свят.

На практика е възможно сферите и пластовете на някои от тези глобални администрации да се припокриват. Класификация на тези идеални типове е необходима от методологична гледна точка, за да улесни и насочи по-нататъшните изследвания в областта на глобалното административно право.

Невъзможно е да се прогнозира как точно ще се оформя и развива глобалното административно право, особено като се има предвид, че участниците от публичния

---

<sup>40</sup> Примери има в практиката на Световната търговска организация: WTO Appellate Body, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R Doc. No. 98-3899 (Oct. 12, 1998) [*Shrimp—Turtle*]; United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/AB/R (2003) [U.S. Steel].

<sup>41</sup> За нейните стандарти в литературата е прието, че имат „квази-задължителен ефект“ чрез т. нар. SPS Agreement от правото на Световната търговска организация.

сектор и частния сектор действат в различен порядък, формират воля по различен начин, действат съобразно различни форми и ограничения т. н. Това, което е ясно на този етап е, че в глобалното административно пространство са размити границите и дихотомииите публично-частно, вътрешно-международно. Глобалното административно право ще черпи своята легитимност не само и просто от формалната структура и процес, в който е създадено и в който се прилага, а най-вече от сферата на авторитет, заета от съответната глобална администрация. Възниква една нова парадигма на отношенията между право и власт, в която фокусът е преместен върху авторитета, легитимността и отговорността.



**TOWARDS THE CONCEPT OF GLOBAL ADMINISTRATIVE  
LAW**

*Deyana Marcheva*

**SUMMARY**

This article introduces the concept of “global administrative law” in Bulgarian legal discourse. The emphasis of the study is put on the logic of conceptualizing “global administrative law” that is inevitable in the context of emerging patterns of global governance.

The analysis touches on some central issues in this new field of study, related to the concepts of “global governance”, “global administrative space”, “spheres of authority”, “global administration”, etc. It brings light to the essential questions about the nature of administrative law and its relation to constitutional values, the concepts of legality, legitimacy and accountability. It is the first essay in a series of studies in search for a new paradigm of understanding administrative law in Bulgaria.