

ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ЕДНА НЕРЕФОРМИРАНА ЧАСТ ОТ СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНИЯ АПАРАТ

Райна Николова¹

Резюме: Настоящото изследване е посветено на същността на понятието „държавен апарат“, на историческия и правен анализ на формирането на централните администрации на изпълнителната власт в България и на тяхното развитие до приемането на действащата Конституция на Република България от 1991 г. Разглеждана е правната уредба относно статута на

националната централна държавна администрация и са критикувани нейните недостатъци. Представено е развитието на централната държавна администрация за период от 30 години (1991–2021 г.).

Ключови думи: административни структури, централна публична администрация

Увод

Най-същественният елемент на успешното държавно управление е ефективното функциониране на публичната администрация. Трудностите, които изпитва българската демокрация през последните две десетилетия, се свързват с нереструктурираната централна администрация. Причините за това се коренят както в практиката на Конституционния съд на Република България в началото на 90-те години на XX век, така и в широките правомощия, които получава Министерският съвет (МС) да създава административни структури на национално ниво. В този смисъл приемането на текущ устройствен закон за централните ведомства от системата на държавния апарат, които подпомагат административните органи да осъществяват държавното управление, не способства за намаляването на многобройните администрации, родили се от пазвата на тоталитарната държавна власт. Точно обратният ефект се постига – легитимира се старият, отречен правен ред, и се стимулира безкрайното самовъзпроизводство на изпълнителната власт – процес, който допринесе за налагането на тежък корупционен режим, упражняван от централната публична администрация в България и до днес. Настоящата студия е посветена на същността на понятието „държавен

¹ Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ел. поща: rnikolova@nbu.bg

апарат“, на историко-правния анализ на формирането на централните администрации на изпълнителната власт в България и развитието им до приемането на сега действащата Конституция на Република България от 1991 г. Занимава се с правната уредба относно статута на националната централна публична администрация и критикува нейните недостатъци. Представя развитието на централната публична администрация за период от 30 години.

1. Понятие за държавен апарат

Държавата съществува и функционира чрез системата от държавни органи. Най-широкото понятие, свързано със структурата на държавата и по-специално на изпълнителната власт, в правната доктрина е „държавният апарат“. В теорията под държавен апарат се разбира „система от държавни органи, административни структури, които ги обслужват и подпомагат, и държавни институции (армия, затвори и т. н.)“². Тези два основни елемента – административните органи и обслужващите ги администрации, са в неразривна връзка. „Системата на държавните органи е единство от взаимосвързани и взаимодействащи си структури (звена), които функционират в конкретна социална среда и постигат определени политически цели“³. Това означава, че системата предвижда подредба, която позволява да протичат законосъобразни и ефективни процеси на изпълнително-разпоредителна дейност.

В научната доктрина темата за функционирането на държавния апарат се свързва с понятието „държавно учреждение“. В общата теория на правото въпросът за същността на учреждението е разгледан съвместно с правната същност на фондацията и по следния начин: „Учреждението и фондацията не ни разкриват едно първично битие. Тяхното правно и обществено битие се осъществява в последен анализ чрез правната и обществена дейност на друга юридическа личност, на определени нейни органи. [...] Обикновено, учреждения и фондации се учредяват чрез едностранни волеви изявления. Заедно с това те осъществяват своето правно и обществено битие чрез блага и ценности, които са доставени не от техни членове по силата на съответни техни задължения, а от учредителя, чрез съответни задължения, засягащи неговия патримониум ... правата, задълженията и патримониумът не се разделят между членовете“⁴.

В правната доктрина понятието „държавно учреждение“ е от особена важност и за него се дават различни определения:

„Държавно учреждение е публичноправна организация на службите, чрез извършването на които един или повече държавни органи осъществяват целите на държавата“⁵.

„Държавно учреждение е структурноорганизационна форма в системата на административния апарат, която обслужва и подпомага дейността на даден административен орган“⁶.

И двете цитирани дефиниции се отнасят до вътрешното устройство и организация на дейността на министерствата, но не посочват функционалните характеристики и предназначението на държавното учреждение и не разкриват най-същностния белег на организационния субстрат на тези юридически лица. Структурата на учрежденията, по подобие на

² Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела, 283.

³ Пак там, 287.

⁴ Ганев, В. (1992). *Учебник по обща теория на правото*. Т. 2 (фототипно издание). София: 7М График, 362–364.

⁵ Гиргинов, А. (2021). *Държавното устройство на България*. София: Нов български университет, 380.

⁶ Къндева, Е. (2000). *Публична администрация*. София: Сиела, 88.

фондациите, не предвижда „да имат тяло, личен състав“⁷, поради което не са корпоративен тип юридически субект с членски състав, органна структура и имущество, разпределено между отделните членове на някакъв дялов принцип, а представляват публично имущество. Затова ще си позволим да се намесим в тази десетилетна научна дискуссия със следното предложение: Държавното учреждение е юридическо лице от системата на държавния апарат, което чрез своите елементи (служители и имущество) и органна структура обслужва и подпомага дейността на административния орган при осъществяването на изпълнителна дейност.

Така достигаме и до сходен административноправен институт, какъвто е „ведомството“: сборът от еднородни или сродни специализирани служби, включени в една централизирана система, начело на която стои централен държавен орган със специална (отраслова или функционална) компетентност – министър или друг ръководител⁸.

Ведомството е администрация, която подпомага дейността на министъра и в същото време ѝ е придаден статус на юридическо лице (арг. чл. 42, ал. 1 и ал. 2 от Закона за администрацията). Такива са администрацията на Министерския съвет, администрациите на държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (арг. чл. 36 и чл. 38, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА))⁹.

Според териториалните предели, в които действа администрацията, съществуват централна администрация на изпълнителната власт и териториална администрация на изпълнителната власт (чл. 37 от ЗА).

2. Историко-правен анализ на формирането и развитието на държавния апарат на изпълнителната власт в България в периода 1879–1991 г.

Още през 20-те години на миналия век научната доктрина отчита един структурен проблем на централната публична администрация, имайки предвид изрично изброените в чл. 161 от *Търновската конституция* министерства, които формират системата на изпълнителната власт¹⁰, и акцентира върху недостатъците в начина на изграждане на държавния апарат: „И днес, за жалост, в големи размери господства несвършената и понякога много пакостна система: чрез вотирането на ежегодния държавен бюджет да се определят, закриват или откриват отделни служби по ведомствата на разните министерства“¹¹. Със съжаление авторът констатира: „От съществуващите министерства в България само по отношение това на външните работи и на изповеданията и тия на народното просвещение и на войната има издадени специални законоположения, които, поне по замисъл, целят пълното уреждане на службите при тия министерства и подведомствените им правителствени учрежде-

⁷ Таджер, В. (1973). *Гражданско право на НРБ*. София: Наука и изкуство, 79–80.

⁸ Къндева, Е. Цит. съч., 89.

⁹ Обн., ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.

¹⁰ „161. Министерства има шест: 1. Министерство на Външните работи и Изповеданията. 2. Министерство на Вътрешните работи. 3. Министерство на Народното Просвещение. 4. Министерство на Финансите. 5. Министерство на Правосъдието. 6. Военно Министерство.“ След измененията на Конституцията от 1911 г. министерствата са десет: 1) на външните работи и изповеданията; 2) на вътрешните работи и народното здраве; 3) на народното просвещение; 4) на финансите; 5) на правосъдието; 6) на войната; на търговията; 7) на промишлеността и труда; 8) на земеделието и държавните имоти; 9) на обществените сгради, пътищата и благоустройството и 10) на железниците, пощите и телеграфите.

¹¹ Гиргинов, А. Цит. съч., 395.

ния. Уредбата на останалите министерства и причислените към тях учреждения е по закон на места непълна, отчасти разхвърляна – неприведена в единство и система, отчасти неустановена¹². Въпреки това анализът на всяка една административна структурата от десетте министерства е изключително подробен и ценен за административноправната история и теория¹².

В *Конституцията на Народна република България (НРБ) от 1947 г.*¹³ този принцип за изрично указване на видовете министерства¹⁴ е продължен в чл. 39, но за разлика от Търновската конституция, при която промяната на министерствата може да се извършва с изменение на конституцията, тук моделът създава възможност Народното събрание с абсолютното мнозинство „да открива нови министерства, както и да закрива, слива или преименува някои от съществуващите“¹⁵ (чл. 39, ал. 4). Така се поставя началото на конституционноправната уредба на тоталитарната държава, която увеличава, разраства своята структура с цел да доминира и навлиза по всички възможни начини в живота на гражданите. Новост е и въвеждането на института на помощник-министрите (заместник-министрите)¹⁶. Появяват се несъществуващи до този момент структурни елементи на административния апарат: Държавна планова комисия, Комисия за държавен контрол и Комитет за наука, изкуство и култура (КНИК)¹⁷.

¹² Пак там, 395–444.

¹³ Приета от Учредителното събрание на 16.04.1879 г.

¹⁴ „Правителството се състои от: председателя на Министерския съвет, подпредседатели на Министерския съвет, председателя на Държавната планова комисия, председателя на Комисията за държавен контрол, министрите и председателя на Комитета за наука, изкуство и култура. Председателят и подпредседателите на Министерския съвет могат да възглавяват някое министерство, а така също Държавната планова комисия, Комисията за държавен контрол или Комитета за наука, изкуство и култура, или пък да бъдат без портфейл. Министерствата са: 1. Министерство на външните работи; 2. Министерство на вътрешните работи; 3. Министерство на народната просвета; 4. Министерство на финансите; 5. Министерство на правосъдието; 6. Министерство на народната отбрана; 7. Министерство на търговията и продоволствието; 8. Министерство на земеделието и горите; 9. Министерство на строежите и пътищата; 10. Министерство на комуналното стопанство и благоустройството; 11. Министерство на железопътните, автомобилните и водните съобщения; 12. Министерство на пощите, телеграфите и телефоните; 13. Министерство на индустрията и занаятите; 14. Министерство на електрификацията и мелиорациите; 15. Министерство на мините и подземните богатства; 16. Министерство на народното здраве; 17. Министерство на труда и социалните грижи.“

¹⁵ Подобни ведомства със статут на министерства са: Държавен комитет за строителство и архитектура, който извършва надзор над съществуващото паралелно с него Министерство на строежите; Комитет по промишлеността и техническия прогрес, преобразуван на Комитет по промишлеността и Комитет по техническия прогрес; Комитет по строителството и архитектурата, преобразуван няколко месеца по-късно на Комитет по строителството и Комитет по архитектурата и благоустройството; Комитет по цените; Държавен комитет по строителство и архитектура; Държавен комитет за наука и технически прогрес; Комитет по машиностроене; Комитет по химия и металургия; Комитет по труда и работната заплата; Комитет за държавна сигурност; Комитет по енергетиката и горивата; Комитет по леката промишленост; Комитет по горите и горската промишленост и др. Методиев, В., Л. Стоянов, съст. (1987). *Българските държавни институции (1879–1986)*. София: ДИ „Д-р Петър Берон“.

¹⁶ Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България (1944–1989)*. София: Нов български университет, 134.

¹⁷ Комитетът за наука, изкуство и култура като една мегаинституция в началото претърпява различни организационни превъплъщения в периода 1947–1971 г. Първата трансформация настъпва с отделянето от него на Главна дирекция на радиоинформацията и радиодифузията през 1950 г., която се изравнява с КНИК по йерархична позиция – подчинена е на Министерския съвет, който акт е официализиран през 1952 г. с Указ на Президиума на Народното събрание, обн., Известия на Президиума на Народното събрание, бр. 75 от 9.09.1952 г. През 1954 г. КНИК престава да съществува и без да е изменяна Конституцията, на основание

Истинското институционално разрастване на изпълнителната власт обаче настъпва по повод съдържанието на чл. 43, ал. 3 от Конституцията на НРБ от 1947 г.: „*Министерският съвет може да вземе под свое непосредствено ръководство известни клонове на управлението, като за целта образува комисии, комитети, съвети, главни дирекции, дирекции, управления и служби, подчинени направо нему* (к. м. – б. а.)“¹⁸. На това основание извън изрично заложената в Основния закон конструкция на държавния апарат като система от органите на изпълнителната власт (министри) и подпомагащите ги администрации (министерства) се появява допълваща досегашната държавоустройствена рамка, която има за цел да засили ролята на изпълнителната власт за сметка на законодателната с намерение правителството да властва и интервенира в областта на държавното управление значително по-гъвкаво и разнопосочно в условията на целесъобразност. В този случай оригиналният характер на парламента като държавен орган, който формира правителството и то се отчита пред него (арг. чл. 17, т. 2 и т. 4; чл. 39, ал. 4 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията на НРБ от 1947 г.), е засенчен от привилегированата функция на Министерския съвет, който, макар и с произведен характер спрямо законодателния орган, с нормата на чл. 43, ал. 3 от Конституцията на НРБ от 1947 г. получава самостоятелна и непозната до този момент компетентност да мултиплицира, развива и разгръща мощно своята активност в държавния живот без възможност подчинените му административни структури да се отчитат пред Народното събрание. Най-често използваната структурна форма е комитетът. Тъй като той е организационно обособено ведомство, което ръководи конкретния отрасъл на държавно управление, за своята работа неговият ръководител отговаря пред Министерския съвет, който извършва общото му ръководство. В научната доктрина от 60-те години на XX век се застъпва становището, че дирекциите ръководят конкретен клон на държавното управление. По-малкият обем от управлявани от тях дейности не изисква създаването на по-малка структура – като комитета например. Това мнение може да бъде подкрепено и с помощта на систематичното тълкуване на последователността, в която са изброени ведомствата в разпоредбата на чл. 43, ал. 3 от Конституцията. Комисиите са с най-голяма значимост като обем компетентност, следвани от комитетите. Докато главните дирекции следват комитетите и съветите¹⁹.

В Конституцията на НРБ от 1971 г.²⁰ организационната стабилност на апарата на изпълнителната власт с изрично споменаване на министерствата е заличена с нормите на чл. 99–100: „Министерският съвет се състои от председател на Министерския съвет, заместник-председатели на Министерския съвет, министри и ръководители на ведомства с ранг на министерства. Членовете на Министерския съвет възглавяват съответно министерство или

на Закона за създаване на Министерството на културата (обн., Известия, бр. 99 от 10.12.1954 г.), възниква едноименното ведомство. През 1957 г. две административни структури са обединени в една: Министерство на просветата и културата, което с Указ № 396 от 25.05.1963 г. се трансформира на Министерство на народната просвета и Комитет за култура и изкуство (ККИ). Николова, Р. (2006). *Възникване и развитие на радиото и телевизията в България. Публичноправни аспекти*. София: Сиела, 185–204. Културното ведомство е преименувано на Комитет за изкуство и култура на 13.06.1967 г. Вж. Българските правителства (1879–1986). В: Методиев, В., Л. Стоянов. Цит. съч., 337.

¹⁸ Главно управление на държавното снабдяване и държавния резерв; Главна дирекция на радиоинформацията и радиодифузията; Комитет за радиоинформация; Главна дирекция на издателствата, полиграфическата промишленост и търговията с печатни произведения; Управление на горското стопанство; Комитет по битови услуги; Главно управление на горите; Комитет по горите и горската промишленост и др.

¹⁹ Спасов, Б. (1964). Централни специализирани ведомства на управление в НР България. *Правна мисъл*, № 6, 51–54.

²⁰ Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г.

ведомство. По решение на Народното събрание отделни членове на Министерския съвет могат да не ръководят непосредствено министерство или ведомство. Народното събрание определя броя, вида, наименованията на министерствата и на другите ведомства с ранг на министерства“. За първи път в българска конституция не се посочват броят и видът на министерствата със следните аргументи: „Според мотивите на проекта за конституция трябва да се осигурят необходимите условия за превръщане на МС в „действен орган за комплексно ръководство на динамичната изпълнително-разпоредителна дейност“. С оглед на тези изисквания се предвижда да се изгражда структурата на неговите органи и да се определят функциите им. Затова се приема, че не е „целесъобразно да се зафиксират министерствата и ведомствата, а те ще се образуват по решение на НС в зависимост от изменящите се конкретни условия и задачи“²¹.

Юридически съществуват и други администрации, подпомагащи еднолични държавни органи, които заемат същото правно положение в йерархията на държавния апарат като министерствата, но по някаква причина конституционният законодател на тоталитарната държава решава, че няма да ги наименоува изрично „министерства“. Най-вероятно защото ще разкрие чудовищното и всеобхватно навлизане на държавата в живота на гражданите и техните организации чрез множество административни структури. Конституцията предвижда в чл. 78, т. 14 правомощие парламентът да „създава, закрива, слива и преименува министерства и други ведомства с ранг на министерства (к. м. – б. а.)“²². Може да образува и държавно-обществени органи с ранг на министерства“. Към обсъждания модел на основаване на ведомства в структурата на централната администрация се добавя чл. 93, т. 16: „Държавният съвет създава и закрива *ведомства без ранг на министерства* (к. м. – б. а.) и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители“. Разпоредбата на чл. 103, т. 11, която възлага на Министерския съвет компетентност да „ръководи, координира и контролира непосредствено дейността на министерствата и другите ведомства“, се допълва от друг много мощен инструмент изпълнителната власт да се самовъзпроизвежда: „Министерският съвет може да взема под непосредствено ръководство клонове на управлението, като за целта образува комисии, съвети, главни дирекции и управления, които *нямат ранг на министерства* (к. м. – б. а.)“ (чл. 105). В конституционния замисъл на Основния закон от 1971 г. Държавният съвет има за задача да „свърже законодателството с изпълнението на законите, както и да осъществява общо ръководство, координация и контрол по отношение на всички държавни органи. Като върховен орган на държавната власт Държавният съвет оглавява пирамидата на държавната система“²³. Той е „висш постоянно действащ орган на държавната власт, който съединява вземането на решения с тяхното изпълнение“, както и „висш орган на Народното събрание осигурява съединяването на законодателната с изпълнителната власт“ (чл. 90). Тези негови характеристики показват, че е налице единство на властта. В конституционноправната доктрина се изразява следното становище по този въпрос, засягащ принципа на социалистическата законност, възприемано и от нас безрезервно: „Характерна черта на социалистическата законност е безкрайното раздуване на институционалния апарат за нейното обезпечаване. За всеки новоустановен проблем на со-

²¹ Михайлова, Е. Цит. съч., 348–349.

²² В периода 1971–1991 г. такива ведомства с ранг на министерства са: Комитет за изкуство и култура; Комитет за култура; Държавен комитет за наука и технически прогрес; Комитет за външноикономически връзки; Комитет за отдих и туризъм; Национален аграрно-промишлен съюз (1979–1987) вместо Министерство на земеделието; Комитет по архитектура и благоустройството; Комитет за опазване на околната среда; Комитет за наука и висше образование и др.

²³ Михайлова, Е. Цит. съч., 339–341.

циалистическата законност се създава нова структура на управление и се възлагат задачи на органи или комитети, подчинени на Държавния съвет²⁴.

В периода на действие на Конституцията на НРБ от 1971 г. се използва добре познатият модел на паралелно функциониране на министерства като администрации към специализираните еднолични държавни органи (министрите) и „другите ведомства с ранг на министерства“, подпомагащи ръководителите им (председатели). Получава се конституционна триада на компетентността при формирането на системата от държавни органи, в която участват Народното събрание, Държавният съвет и Министерският съвет. Разбира се, този модел не гарантира непременно някакъв особен ред и мяра в желанието да се произведат нови комисии, комитети, съвети, главни управления или дирекции. Неговата задача е друга – символна. Примат в тези междуинституционални отношения има Държавният съвет поради своята природа на обединяващ законодателната и изпълнителната власт държавен орган. И ако Народното събрание се намесва единствено при учредяването и промяната на структурата на Министерския съвет, за период от двадесет години броят на постановленията на Министерския съвет и указите на Държавния съвет, с които се създават, преобразуват и закриват стотици ведомства, пряко подчинени на Министерския съвет или част от някое министерство, едва ли могат да бъдат проследени с точност. Тук не става въпрос даже за разместванията на служителите, за нормативните актове, издавани за целите на регулиране на дейността на тези ведомства. Налице е позволен правен произвол в една планова икономика и в предвидим политически режим. На фактическото състояние на държавния апарат в Народна република България в края на 80-те години на XX век, в резултат на изпълнението на описаната конституционна уредба, обръща внимание Деяна Марчева²⁵, като цитира мнението на юриста Велко Вълканов във връзка с този проблем: „В статията „Бюрократизъм“, публикувана във вестник „Народна култура“ от 26 юни 1987 г., Велко Вълканов определя „хипертрофията“, или „несъразмерното на функциите нарастване на държавния апарат“ като една от трите негови „болести“. Другите две са „политическата“ болест, наречена „бюрократизъм“, или „политическото отчуждение на държавния апарат от народа“, което води до промяна в съществуващите властнически отношения; и „моралната“ болест, наречена „корупция“. Този цитат ще съотнесем към нашето заключение.

3. Развитие на системата от органи на изпълнителната власт в периода 1991–1998 г.

Вече сме имали повод да отбележим²⁶, че редуцирането на вида и броя на административните структури чрез обединение и ново осмисляне на изпълняваните функции е ключът към доброто държавно управление. Приемането на Конституцията от 1991 г. не води автоматично до постигането на въпросната цел на изпълнителната дейност. Тя по-скоро изобщо не е реализирана в България. Конституцията на Република България от 1991 г. въвежда принципа за разделение на властите (чл. 8) и предвижда следните правомощия по образуване на администрации в областта на системата на органите на изпълнителната власт: Народното събрание на основание чл. 84, т. 7 от КРБ създава, преобразува и закрива минис-

²⁴ Марчева, Д. (2021). *Конституционният принцип на правовата държава*. София: Нов български университет, 170–171.

²⁵ Пак там, 171.

²⁶ Николова, Р. (2013). Някои тревожни бележки относно състоянието на администрацията в България. В: *Научни трудове на Русенския университет*. Т. 52/серия 7, 82–83.

терства по предложение на министър-председателя; а Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 2 от КРБ).

Непосредствено след приемането на Основния закон възниква сериозен институционален проблем, белязан от необходимостта да се синхронизира старата нормативна уредба на тоталитарната държава с новите демократични правила. В периода 1991–1993 г. текат динамични процеси по размествания на различни административни структури в изпълнителната власт, провеждани от Министерския съвет. Тази активност и динамика на управленската дейност създава трудности за синхронизацията на предходния конституционен модел на единство на държавната власт, изразен най-ярко в правомощията на Държавния съвет, и демократичния принцип на разделение на властите, възприет в Конституцията от 1991 г. Затова Конституционният съд на Република България е сезиран от Министерския съвет за тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията относно компетентния орган да преобразува и закрива централни ведомства без ранг на министерства, създадени на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. Поради значимостта на казуса тълкувателното решение цитираме в цялост:

„За да обоснове необходимостта от тълкуване на двете конституционни разпоредби по поставения в искането въпрос, Министерският съвет твърди, че:

Действащата Конституция не предвижда съществуване на централни ведомства без ранг на министерства. Тя не урежда и въпроса за съдбата на заварените комитети и други ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г., и не определя компетентния орган, който може да променя техните структури и да ги закрива.

Разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията от 1991 г., според която Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация, дава основание да се приеме, че в рамките на това правомощие той може да създава в своята структура органи с определени от него функции и да ги преобразува и закрива, включително и да преобразува и закрива съществуващите комитети и други ведомства без ранг на министерства, създадени от Държавния съвет при действието на чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

От друга страна, създадените от Държавния съвет комитети и други ведомства без ранг на министерства, като органи на изпълнителната власт, са с аналогични на министерствата характеристики, с изключение на това, че ръководителите им не са членове на правителството. От 1990 г. до приемане на действащата Конституция правомощието да създава и закрива комитети и други ведомства без ранг на министерства е предоставено на Народното събрание с § 49 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България (ДВ, бр. 29/1990 г.). Тези обстоятелства дават основание да се приеме, че в правомощията на Народното събрание е да прави структурни промени в тях и да ги закрива на основание чл. 84, т. 7 от Конституцията.

С определение от 5 август 1993 г. Конституционният съд е приел искането за разглеждане и освен подателя е конституирал като заинтересована страна Председателството на Народното събрание.

Председателството на Народното събрание в писменото си становище, подписано от председателя на Народното събрание, приема, че създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства е от компетентността на Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията, с изключение на случаите, когато те са създадени от Народното събрание със закон при упражняване на неговата законодателна компетентност.

При тези различия в становищата налага се тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията по поставения в искането въпрос.

Като доказателства по делото са приети представената от Министерския съвет справка с приложения към нея списък на съществуващите към момента ведомства без ранг на министерства, създадени с укази на Държавния съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

Конституционният съд, като обсъди становищата на страните и доказателствата, приема следното:

1. Конституцията от 1971 г. допуска съществуване на централни ведомства със и без ранг на министерства.

Създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства и назначаването и освобождаването от длъжност на ръководителите им е предоставено на Държавния съвет с разпоредбата на чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

С § 41 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България (ДВ, бр. 29/1990 г.), в сила от 3.IV.1990 г., се отменя глава V „Държавен съвет“ от Конституцията и се създава нова глава V „Председател (президент) на Републиката“. С това изменение на Конституцията от 1971 г. се прекратява дейността на Държавния съвет. Конституционното му правомощие по чл. 93, т. 16 (отм.) да назначава и освобождава от длъжност ръководителите на ведомствата без ранг на министерства се възлага на председателя (президента) на Републиката по предложение на председателя на Министерския съвет с новосъздадения чл. 92, т. 5 от Конституцията. Същевременно § 49 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България постановява функциите на Държавния съвет, доколкото не са предоставени с него на председателя (президента) на Републиката, да се упражняват от Народното събрание. От това следва, че след изменение на Конституцията от 1971 г. през времето от 3.IV.1990 г. до 13.VII.1991 г., когато влиза в сила действащата Конституция, създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства е в правомощията на Народното събрание.

Наред с новосъздадените разпоредби в Конституцията от 1971 г. продължава да действа и чл. 105 от нея, който предоставя на Министерския съвет възможността да взема под свое непосредствено ръководство клонове на управлението, като за целта образува комитети, съвети, главни дирекции и управления, които нямат ранг на министерства.

2. В действащата Конституция не съществува изрична разпоредба, която да предвижда създаване на ведомства без ранг на министерства. В нея не е определен и компетентният орган, който може да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. Не е налице и друга законова разпоредба, която да решава този въпрос.

Министерският съвет съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията като висш орган на изпълнителната власт ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на държавата в съответствие с Конституцията и законите. При упражняване на тази дейност той се подпомага от административни структури, на които определя организацията и функциите.

С изричната разпоредба на чл. 105, ал. 2 от Конституцията на него е възложено да осъществява общото ръководство на държавната администрация. На основание това конституционно правомощие той не само ръководи държавната администрация, но и създава, преобразува и закрива подчинените му ведомства без ранг на министерства.

Създадените от бившия Държавен съвет ведомства без ранг на министерства на основание отменения чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. са част от държавната администрация и са органи на Министерския съвет с определени функции във връзка с провеждане на държавната политика в различните области на управлението.

При обстоятелството, че липсва конституционна или друга законова разпоредба, която да определя органа, който може да преобразува и закрива тези ведомства, и наличието

на изричното конституционно правомощие на Министерския съвет да осъществява общото ръководство на държавната администрация, регламентирано в чл. 105, ал. 2 от Конституцията, следва, че той е компетентният орган да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

За тези случаи разпоредбата на чл. 84, т. 7 от Конституцията няма приложение.

Когато ведомствата без ранг на министерства са създадени и структурите, задачите и управлението им са уредени със закон или друг акт на Народното събрание, то е компетентно да ги преобразува и закрива.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Министерският съвет е компетентният орган да преобразува и закрива централни ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.²⁷.

С особено мнение се произнася конституционният съдия Александър Арабаджиев, чието становище споделяме напълно не само заради сериозните и разумни конституционноправни аргументи, но и заради солидната житейска логика, насочена към това да се предвиди бъдещото държавно управление, което трябва да се извършва с дълбок смисъл за ефективност в работата на публичната администрация и служба в името на обществения интерес:

„Даденото с решението на Конституционния съд (КС) тълкуване по поставения в искането на Министерския съвет (МС) въпрос не изчерпва цялата проблематика, породена от обстоятелството, че действащата Конституция не предвижда съществуването на ведомства без ранг на министерства, като не урежда съдбата на тези ведомства. Диспозитивът на решението се ограничава до определяне на компетентния орган да преобразува и закрива такива ведомства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 1 от Конституцията от 1971 г. Практическият ефект от това разрешение го свежда до ограничен брой ведомства, които са наистина създадени от бившия Държавен съвет по силата на правомощията му по чл. 93, т. 16 от отменената Конституция. В действителност обаче повечето от съществуващите в момента ведомства без ранг на министерства са създадени след изменението на предишната Конституция от 1990 г. (ДВ, бр. 29/1990 г.), както и след приемането на действащата.

Така например Националната комисия по цените е образувана с ПМС № 31 от 26 февруари 1991 г. (ДВ, бр. 18 от 5 март 1991 г.), Комитетът по геология и минералните ресурси е образуван с Решение № 35 на МС от същата дата (ДВ, бр. 19 от 8 март 1991 г.), Комитетът по горите е образуван с Решение на МС № 5 от 16 януари 1991 г. (ДВ, бр. 8 от 29 януари 1991 г.). Това са все ведомства, създадени в периода 3 април 1990 г. – 13 юли 1991 г., през който според решението на КС създаването и закриването на ведомства без ранг на министерства е в правомощията на Народното събрание.

Същата практика – да се закриват, преобразуват и създават подобни ведомства от МС – е продължила и при действието на Конституцията от 1991 г. С ПМС № 97 от 10 юни 1992 г. (ДВ, бр. 50 от 19 юни 1992 г.) е закрит Комитетът по стандартизация, сертификация и

²⁷ Решение № 16 от 26.10.1993 г. по к. д. № 18 от 1993 г. на Конституционния съд (КС) на Република България (РБ), обн., ДВ, бр. 97 от 16.11.1993 г.

метрология (образуван с Решение на МС № 28 от 13 февруари 1991 г., ДВ, бр. 16/1991 г.) и е създаден Комитет по стандартизация и метрология; Комитетът по младежта и спорта е създаден с ПМС № 107 от 17 юни 1992 г. (ДВ, бр. 54 от 3 юли 1992 г.), а Комитетът по пощи и далекосъобщения е получил това наименование с ПМС № 70 от 30 април 1992 г. (ДВ, бр. 39 от 12 май 1992 г.).

Тази практика не е в съгласие нито със заварената Конституция в нейния вариант, действал след прекратяването дейността на Държавния съвет, нито с Конституцията, която е в сила от 13 юли 1991 г.

Новата Конституция неслучайно не предвижда създаването на ведомства без ранг на министерства, но с функции, аналогични на тези на министерствата. Изоставен е изцяло подходът на предишната Конституция, предвиждащ няколко нива на държавното управление, респ. на създаване на изпълнителни органи: от Народното събрание (брой, вид, наименование на министерствата и на другите ведомства с ранг на министерства – чл. 100), също от Народното събрание – да образува в системата на МС негови органи за ръководство и координация, като определя решенията на кои от тях имат силата на правителствени актове (чл. 78, т. 16), от Държавния съвет – да създава и закрива ведомства без ранг на министерства и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители (чл. 93, т. 16), от Министерския съвет (като взема под непосредствено ръководство клонове на управлението и за целта образува комисии, съвети, главни дирекции и управления, които нямат ранг на министерства – чл. 105).

В съответствие с принципа на парламентарното управление (чл. 1, ал. 1) новата Конституция предоставя на Народното събрание правомощието да създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя (чл. 84, т. 7). Не се допуска съществуването на междинни структури – нито от гледище на правомощие за създаването им, нито чрез овластяването им с функции, които са аналогични на тези на министерствата. Последното би означавало да се образуват ведомства, които изпълняват функции на министерства, в отклонение от утвърдената от Народното събрание структура на правителството.

А именно такива квазимиистерства съставляват редица от съществуващите комитети, някои от тях създавани, както се посочи, или натоварени с функции вече при действието на Конституцията от 1991 г. Ако се направи съпоставка между функциите на едно типично стопанско министерство, каквото например е Министерството на промишлеността (срв. ПМС № 117 от 2 юли 1992 г., ДВ, бр. 57/1992 г., за определяне основните функции на това министерство), и на един комитет като този по енергетика (срв. ПМС № 12 от 15 юни 1993 г. за определяне основните функции на този комитет), ще се види, че по същество те не се отличават. И в двата случая съответните ведомства (министерство, респ. комитет) са определени като „орган“ на МС за провеждане на държавната политика в съответната област. Съгласно действащото към момента на постановяването на решението на КС ПМС № 265 от 18 декември 1992 г. за реда, по който МС упражнява правото на притежател на държавния капитал в търговските дружества, на министрите и на представителите на комитети към МС, равнозначно е възложено да упражняват правото на държавата като притежател на капитала в търговските дружества с държавно имущество.

При това положение разрешението, възприето в решението на КС, не може да бъде възприето. То се основава единствено върху положението, че въпросните комитети са част от държавната администрация, а по силата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията МС осъществява общото ѝ ръководство. С това се обосновава и компетентността му да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства. Аргументацията на даденото тълкуване, сведена до отбелязаното относно принадлежността към държавната админи-

страция на различните комитети, не държи сметка за тяхната същност, за функциите и правомощията им. Като такива те не са обикновени помощни органи на МС, създавани от него с цел да го подпомагат при осъществяване на функциите му. Нито имат характера на органите по чл. 105 от отменената Конституция, каквито съществуват и сега (от рода на комисията по външния дълг, Националната комисия по безопасността на движението и др. под.). Разглежданите комитети, респ. техните председатели, са приравнени на министрите съобразно отрасловата си компетентност. Ето защо тяхното създаване, преобразуване (кое-то е всъщност скрито създаване) и закриване не могат да бъдат в компетентността на МС.

Още повече това е недопустимо, когато се касае за такива ведомства, които съществуват по силата на отделни закони (срв. чл. 13, ал. 1 от Закона за ловното стопанство и чл. 10, ал. 1 от Закона за горите относно съществуващото Министерство на горите и горската промишленост, заменено от Комитета по горите; чл. 3, ал. 2 от Закона за водите – относно Националния съвет по водите; чл. 4, ал. 1 от Закона за стандартизацията – относно Комитета по стандартизация и метрология). В посочените закони тези органи са натоварени с ръководството, координацията и контрола на съответната дейност, с управлението, респ. с осъществяването на държавната политика. Те съставляват, както е отбелязано в становището по делото на председателя на Народното събрание, институционната рамка за приложението на дадения закон. Ясно е при това положение, че премахването (закриването) им може да стане също със закон. Разбира се, от гледище на принципа за разделяне на властите (чл. 8 от Конституцията) на МС не може да бъде натрапена определена структура, тя се определя от Народното събрание, но по предложение на министър-председателя. Но когато се касае за орган, който администрира приложението на определен закон, и създаването, и закриването на органа може да стане по силата на закон. Последното е залегнало в решението на КС, но то е само по себе си съображение в полза на поддържаното тук, че отговорът на поставения въпрос не е еднозначен⁴⁴.

За съжаление, едно смислено предложение и тълкуване на конституционния текст е пренебрегнато. Вдъхновен от получения от Конституционния съд положителен знак да се самомултиплицира структурно, Министерският съвет продължава да осъществява преобразователна и новочредителна административно-ведомствена дейност. На следващата година след приемането на Конституцията през 1991 г. (точно преди 30 г.) Законът за държавния бюджет на Република България²⁸ предвижда издръжката на 13 министерства²⁹, 2 други ведомства с ранг на министерства³⁰; 12 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства³¹; 3 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или от-

²⁸ Обн., ДВ, бр. 31 от 14.04.1992 г.

²⁹ Министерство на отбраната (МО); Министерство на вътрешните работи (МВР); Министерство на образованието и науката (МОН); Министерство на външните работи (МВнР); Министерство на земеделието; Министерство на транспорта (МТ); Министерство на околната среда; Министерство на културата (МК); Министерство на труда и социалните грижи (МТСГ); Министерство на финансите (МФ); Министерство на индустрията и търговията; Министерство на здравеопазването (МЗ); Министерство за териториалното развитие, жилищната политика и строителството.

³⁰ Комитет за използване на атомната енергия за мирни цели (държавно-обществен орган), (обн., ДВ, бр. 66 от 22.08.1986 г.); Национален съвет по водите, на който с ПМС № 202 от 15.10.1991 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 22.10.1991 г.) се определят основните функции и задачи на този колегиален орган на МС (чл. 1, ал. 2 от ПМС).

³¹ Към Министерския съвет *без ранг на министерство* са: Висша атестационна комисия (ВАК) на основание чл. 32 от Закона за научните степени и научните звания (обн., ДВ, бр. 94 от 05.12.1986 г.); Национална комисия по цените (НКЦ), образувана с ПМС № 31 от 26.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 05.03.1991 г.);

части от Народното събрание³², и ведомството на Института за изобретения и рационализации (ИНРА)³³.

Законът за държавния бюджет на Република България³⁴ за 1993 г. предвижда издръжката на 15 министерства³⁵; 2 други ведомства с ранг на министерства; 14 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления и агенции) без ранг на министерства³⁶; 3 администрации на независими органи, чийто състав обслужва независими колективни административни органи, определяни изцяло или отчасти

Комитет по геология и минералните ресурси, образуван с решение № 35 на МС от 26.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 19 от 08.03.1991 г.); Комитет по горите, образуван с решение на МС № 5 от 16.01.1991 г. (обн., ДВ, бр. 8 от 29.01.1991 г.); Комитет по енергетика, създаден с ПМС № 63 от 04.06.1990 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.); Комитет по съобщения и информатика, създаден с ПМС № 63 от 04.06.1990 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.) и преименуван на Комитет пощи и далекосъобщения с ПМС № 70 от 30.04.1992 г. (обн., ДВ, бр. 39 от 12.05.1992 г.); Комитет по стандартизация, сертификация и метрология, създаден с ПМС № 97 от 10.06.1992 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 19.06.1992 г.); Комитет по туризма, създаден с ПМС № 63 от 04.07.1990 г. за определяне основните функции и задачи на министерства и други ведомства (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.); Главно управление на архивите (ГУА) е на подчинение на МС по силата на чл. 5 от Закона за Държавния архивен фонд (изм., ДВ, бр. 35 от 03.05.1977 г.); Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ (с ПМС № 44 от 19.03.1991 г., обн., ДВ, бр. 23 от 22.03.1991 г., се преобразуват от 01.04.1991 г. Главното управление „Държавен резерв“ към МС и Дирекция „Държавен медицински резерв“ към Министерството на здравеопазването в Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ към МС); Агенция за приватизация, създадена с ПМС № 16 от 08.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1991 г.); Агенция за икономическо програмиране и развитие, създадена с ПМС № 79 от 03.05.1991 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 07.05.1991 г.). За този по-нисък конституционноправен статус на въпросните ведомства свидетелства и необнародваното Решение № 119 на МС от 16.05.1991 г. за разпределяне на работата между председателя и заместник-председателите на МС (отм., ДВ, бр. 96 от 1991 г.), което предвижда съвместна с ресорния министър координация на работата на единия от вице-премиер в правителството относно: Комитет по горите, Комитет по геология и минералните ресурси, Комитета по туризма, Агенцията по икономическо програмиране и развитие, Главното управление на архивите, Главното управление по печата и книгоиздаването (създадено с ПМС № 63 от 20.07.1990 г., обн., ДВ, бр. 59 от 24.07.1990 г., закрито с ПМС № 183 от 19.09.1991 г., обн., ДВ, бр. 80 от 27.09.1991 г.) и Централното статистическо управление.

³² Създадените със: Закона за Агенцията за чуждестранна помощ (обн., ДВ, бр. 90 от 09.11.1990 г.) едноименно ведомство (чийто управителен съвет се състои от по 3 представители на председателя (президента) на републиката и на председателя на Министерския съвет, 6 народни представители, определени от политическите сили, представени във Великото народно събрание, и директор, назначаван от председателя (президента) на републиката по предложение на председателя на МС); Закона за статистиката (обн., ДВ, бр. 25 от 29.03.1991 г.) *Национален статистически институт*; Закона за защита на конкуренцията (обн., ДВ, бр. 39 от 17.05.1991 г.) *Комисия за защита на конкуренцията*.

³³ Институтът играе много важна роля в икономиката на страната, тъй като в значителна част от производствените предприятия (т. нар. социалистически организации) държавата участва особено активно до приемането на съответния материален административен закон. Правоприемник на ИНРА е Патентното ведомство. За ролята на това ведомство при патентната закрила с административноправен характер вж. в Манева, В. (2008). *Патентното нарушение*. София: Ромина, 18.

³⁴ Обн., ДВ, бр. 55 от 26.06.1993 г.

³⁵ Министерство на отбраната; МВР; Министерство на образованието, науката и културата; МВнР; Министерство на земеделието; МТ; *Министерство на околната среда*; Министерство на труда и социалните грижи; МФ; *Министерство на промишлеността*; МЗ; *Министерство за териториалното развитие и строителството*; *Министерство на търговията*; Министерство на правосъдието.

³⁶ Към Министерския съвет без ранг на министерство са новите структури: *Комитет по въпросите за младежта и спорта*, създаден с ПМС № 176 от 10.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 25.09.1992 г.); *Агенция за българите в чужбина*, създадена с ПМС № 180 от 18.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 79 от 29.09.1992 г.).

от Народното събрание³⁷, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1994 г.³⁸ включва субсидии за дейността на издръжката на 13 министерства³⁹; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства⁴⁰; 3 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1995 г.⁴¹ включва субсидии за дейността на издръжката на 16 министерства⁴²; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства⁴³; 4 администрации на независими органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя⁴⁴.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1996 г.⁴⁵ включва субсидии за дейността на издръжката на 17 министерства⁴⁶; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства⁴⁷; 4 администрации на независими

³⁷ Новата администрация е *Патентно ведомство* (ПВ) по Закона за патентите (обн., ДВ, бр. 27 от 02.04.1993 г., в сила от 01.06.1993 г.).

³⁸ Обн., ДВ, бр. 22 от 15.03.1994 г., изм., ДВ, бр. 88 от 26.10.1994 г.

³⁹ Министерство на отбраната; МВР; Министерство на правосъдието (МП); Министерство на науката и образованието; МВнР; МК; Министерство на земеделието; Министерство на транспорта; Министерство на околната среда; Министерство на труда и социалните грижи; Министерство на финансите; Министерство на промишлеността; МЗ; Министерство за териториалното развитие и строителството; Министерство на търговията.

⁴⁰ Към Министерския съвет *без ранг на министерство* нови са: Комитет за младежта и спорта, създаден с ПМС № 176 от 10.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 25.09.1992 г.) и преобразуван в *Комитет за физическо възпитание и спорт* с ПМС № 193 от 15.09.1994 г. (обн., ДВ, бр. 76 от 20.09.1994 г.), преобразуван на *Комитет за спорта, младежта и децата* с ПМС № 95 от 14.11.1995 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 18.11.1994 г.); *Национално бюро за териториално убежище на бежанците*, създадено с ПМС № 207 от 23.10.1992 г. (обн., ДВ, бр. 90 от 06.11.1992 г.).

⁴¹ Обн., ДВ, бр. 46 от 19.05.1995 г., изм. и доп., ДВ, бр. 1 от 02.01.1996 г.

⁴² Министерство на отбраната; МВР; МП; *Министерство на образованието, науката и технологиите*; МВнР; МК; Министерство на земеделието и *хранителната промишленост*; Министерство на транспорта; Министерство на околната среда; Министерство на труда и социалните грижи (МТСГ); МФ; Министерство на промишлеността; МЗ; Министерство на териториалното развитие и строителството; *Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество*; *Министерство на икономическото развитие*.

⁴³ Към Министерския съвет *без ранг на министерство* новите администрации са: Комитет за спорта, младежта и децата, преобразуван на *Комитет за младежта и децата* и *Комитет за физическо възпитание и спорт* с ПМС № 88 от 18.04.1995 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 25.04.1995 г.).

⁴⁴ Ново ведомство е *Сметна палата* по Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 71 от 11.08.1995 г.).

⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.1996 г.

⁴⁶ Към структурата на Министерския съвет от предходната година се добавя *Министерство на енергетиката и енергийните ресурси* за сметка на закрития Комитет по енергетика.

⁴⁷ Към Министерския съвет *без ранг на министерство* се добавя нова структура: *Национална агенция за оценяване и акредитация*, създадена с Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (обн., ДВ бр. 69 от 16.08.1996 г.).

органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя⁴⁸.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1997 г.⁴⁹ включва субсидии за дейността на издръжката на 16 министерства⁵⁰; 2 други ведомства с ранг на министерства⁵¹; 13 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства⁵²; 5 администрации на независими органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1998 г.⁵³ включва субсидии за дейността по издръжката на 15 министерства⁵⁴; 2 други ведомства с ранг на министерства⁵⁵; 13 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства⁵⁶; 8 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя⁵⁷.

⁴⁸ Нова администрация е *Комисия по ценните книжа и фондовите борси*, създадена на основание Закона за ценните книжа и фондовите борси и Правилник за устройството и дейността на Комисията по ценните книжа и фондовите борси (обн., ДВ, бр. 21 от 12.03.1996 г.).

⁴⁹ Обн., ДВ, бр. 52 от 01.07.1997 г.

⁵⁰ Министерство на отбраната; МВР; МВнР; МФ; Министерство на труда и социалната политика; МК; Министерство на промишлеността; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*; МОН; МЗ; МТ; *Министерство на земеделието, горите и аграрната реформа*; Министерство на околната среда и водите; Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция; *Министерство на търговията и туризма*.

⁵¹ Появява се нова администрация към Министерския съвет: *Държавна комисия по стоковите борси и тържищата* на основание на специален административен закон: Закон за стоковите борси и тържищата, обн., ДВ, бр. 93 от 01.11.1996 г.

⁵² Към Министерския съвет *без ранг на министерство* нови са: *Комитет по енергетика*, създаден на мястото на закритото Министерство на енергетиката и енергийните ресурси с ПМС № 242 от 26.05.1997 г. (обн., ДВ, бр. 43 от 30.05.1997 г.); *Комитет за младежта, физическо възпитание и спорта*, преобразуван с ПМС № 136 от 02.04.1997 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 08.04.1997 г.); *Агенция за чуждестранни инвестиции* от закритото Министерство на икономическото развитие в Министерския съвет с ПМС № 137 от 02.04.1997 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 08.04.1997 г.); *Национална агенция по енергийна ефективност*, създадена с ПМС № 192 от 07.05.1997 г. (обн., ДВ, бр. 39 от 16.05.1997 г.).

⁵³ Обн., ДВ, бр. 123 от 22.12.1997 г.

⁵⁴ Министерство на отбраната, МВР, МВнР, МФ, Министерство на труда и социалната политика, МК, Министерство на промишлеността; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; МОН; МЗ; МТ; Министерство на земеделието, горите и аграрната реформа; Министерство на околната среда и водите; Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция; Министерство на търговията и туризма.

⁵⁵ КИАЕМЦ; Държавна комисия по стоковите борси и тържищата.

⁵⁶ Към Министерския съвет *без ранг на министерство* са: ВАК; Комитет по енергетика; Комитет за младежта, физическо възпитание и спорта; КПД; Комитет по стандартизация и метрология; ГУА; Главно управление „Държавен резерв и военновременни запаси“; Агенция за приватизация; Агенция за чуждестранни инвестиции; Национална агенция за оценяване и акредитация; Национална агенция по енергийна ефективност; Национално бюро за териториално убежище на бежанците.

⁵⁷ Агенцията за чуждестранна помощ; НСИ; КЗК; Патентно ведомство; Сметна палата; Комисия по ценните книжа и фондовите борси.

Таблица № 1

Вид структура	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
министерства	13	15	13	16	17	16	15
комитети с ранг на министерства	1	1	1	1	1	2	2
комисии, създадени от МС	2	2	2	2	2	2	1
комитети без ранг на министерства, създадени от МС	6	7	7	8	7	5	4
съвети, създадени от МС с ранг на министерства	1	1	1	1	1	0	0
главни управления, създадени от МС	2	2	2	3	2	2	2
агенции към МС	2	3	3	2	2	4	4
независими структури, създадени със закон	3	4	4	5	5	6	9
други структури към МС			1	1	2	1	1
общо	30	35	34	39	39	38	38

4. Правна уредба на централната публична администрация в България

Приетата структура на централната администрация на Република България със Закона за администрацията (ЗА) е плод на усилията, най-вероятно насочени към въвеждането на известна подредба в многообразието от административни структури, които упражняват от името на държавата изпълнителната власт. За съжаление, той не позволява да се спази един от основните принципи на нейната концепция за функциониране – принципът на субординация, стоящ в основата на административния контрол. Критиката ни е по отношение на въвеждането за първи път на нормативно ниво на следните видове звена: държавни агенции, администрация на държавните комисии, изпълнителни агенции и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. През 1998 г. Законът за администрацията създава правна уредба за функционирането на системата от подпомагащи централните органи на държавно управление структури. При осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация: „Анализът на разпоредбите, систематично разположени в глава пета на Конституцията – „Министерски съвет“, разгледани комплексно, обосновава виждането, че изпълнителната власт са правителството и държавната администрация – чл. 105 – чл. 106 от Конституцията. Те са конструирани конституционно така,

че функционално правителството да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в обхвата на понятието държавно ръководство, докато компетентността на администрацията е установена като осъществяване на държавната дейност в организационно-технически и експертен план, като изпълнение на вече взетите политически решения. В този смисъл държавната администрация следва да бъде разглеждана като един устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт. От това следва, че правителството и държавната администрация са два сегмента на изпълнителната власт, които упражняват своята компетентност в единство и в неразривна връзка помежду си. Важно е да се изтъкне също, че цялата изпълнителна власт е изградена при съблюдаване на няколко основни начала, приложими по отношение на всички нейни части, независимо от формата на структурното им обособяване: непрекъснатост, йерархичност, единство, назначаемост, колегиалност и ресорност⁵⁸.

Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

1. законност;
2. откритост и достъпност;
3. отговорност и отчетност;
4. ефективност;
5. субординация и координация;
6. предвидимост;
7. обективност и безпристрастност.

Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове.

4.1. *Администрацията на Министерския съвет* осигурява текущата дейност на Министерския съвет и подготовката на неговите заседания. При изпълнение на своите функции администрацията на Министерския съвет осъществява координация на дейността на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт. Администрацията на Министерския съвет е *самостоятелно юридическо лице* на бюджетна издръжка. Общото ръководство на администрацията на Министерския съвет се осъществява от министър-председателя. Администрацията на Министерския съвет се представлява от министър-председателя или от овластено от него лице. Министър-председателят е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на Министерския съвет. Организацията на работа на Министерския съвет, структурата, съставът и функциите на отделните звена в неговата администрация се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. В администрацията на Министерския съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя, който изпълнява административен вътрешен контрол (чл. 38, ал. 1, т. 1, чл. 40–41, чл. 46а от Закона за администрацията, 3А).

4.2. *Министерството*⁵⁹ е администрация, която подпомага дейността на министъра. Министерството е юридическо лице на бюджетна издръжка. Общото ръководство на министерството се осъществява от съответния министър. Министерството като администрация се представлява от министъра или от овластено от него длъжностно лице. За изпълнение на своите правомощия министърът може да създава териториални административни

⁵⁸ Решение № 9 от 28.07.2016 г. по к. д. № 8 от 2016 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 60 от 22.08.2016 г.

⁵⁹ „Министерства са организационно-административни единици, съдържащи служби и спомагателен персонал за осъществяване на изпълнителната дейност в отделна сфера на държавното управление, оглавявани от ръководител – министър, като орган на специализирана администрация“. Къндева, Е. *Цит. съч.*, 97.

звена на свое подчинение, които са организирани като дирекции в състава на областната администрация. При осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети. В министерството се създава *инспекторат* на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол.

В министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол, дейността на който е насочена към пълно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване. Инспекторатът в министерството осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго. Инспекторатите изготвят стратегически и годишен план за дейността си, които се утвърждават от съответния ръководител на административната структура, а за Главния инспекторат – от министър-председателя. Инспекторатите ежегодно представят отчет за дейността си пред съответния ръководител на административната структура, а Главният инспекторат – пред министър-председателя. Инспекторатът изпраща на Главния инспекторат ежегодно до 1 март доклад за извършените проверки през предходната година. Инспекторатът не извършва проверки в търговските дружества с държавно участие в капитала и държавните предприятия или относно бюджетната дисциплина (чл. 42; чл. 44; чл. 46 от ЗА).

Министерствата действат на територията на цялата страна, но понякога техни служби действат екстериториално (външни служби⁶⁰) в чужбина:

а) задграничните (дипломатическите и консулските) представителства на Република България към Министерството на външните работи, чиято работа се контролира от съответния заместник-министър (чл. 2, ал. 1; чл. 5а; чл. 7, ал. 5 от Закона за дипломатическата служба);

б) икономическите съветници в службите по търговско-икономическите въпроси към задграничните представителства на Република България към Министерството на икономиката (чл. 1 и чл. 32 от Устройствения правилник на Министерството на икономиката и индустрията⁶¹);

в) военни аташета към задграничните представителства на Република България от Служба „Военно разузнаване“ (чл. 12, т. 8 от Закона за военното разузнаване)⁶² и аташета

⁶⁰ Пак там, 98.

⁶¹ Приет с ПМС № 20 от 25.02.2022 г., обн., ДВ, бр. 17 от 01.03.2022 г., в сила от 01.03.2022 г. Съобразно устройствения правилник на ведомството Дирекция „Външноикономическо сътрудничество“ има служители в задграничните представителства на Република България в чужбина, които са акредитирани и командировани по реда на Закона за дипломатическата служба. Ежегодно министърът на икономиката и индустрията утвърждава страните, градовете и броя на дългосрочно командированите служители, което е съобразено с необходимостта от Службата по търговско-икономически въпроси. Такива представителства има в Австрия, Азербайджан, Албания, Белгия, Великобритания, Виетнам, Германия (в градовете Берлин, Мюнхен, Франкфурт на Майн, Хамбург), Грузия, Гърция (в градовете Атина и Солун), Египет, Израел, Индия, Иран, Ирак, Испания, Йордания, Канада, Катар, Кипър, Куба, Ливан, Нидерландия, Норвегия, Обединени арабски емирства (гр. Дубай), Полша, Република Корея, Румъния, Русия, Саудитска Арабия, Северна Македония (градовете Скопие и Битоля), Сирия, Словения, Съединени американски щати (гр. Лос Анджелис), Сърбия, Турция (в градовете Анкара, Бурса, Истанбул), Узбекистан, Унгария, Хърватия, Черна гора, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония.

⁶² Военните аташета са представители на министъра на отбраната в държавите на акредитация. Наброяват 26 представители в 45 държави, като 14 са акредитирани в една държава (основна акредитация): Азербайджан, Афганистан, Босна и Херцеговина, Великобритания, Грузия, Гърция, Египет, Израел, Иран, Йордания, Пакистан, Русия, Турция и Украйна, а 12 имат основна (допълнителна) акредитация: Австрия (Словакия, Словения, Унгария, Хърватия); Германия (Чехия); Италия (Испания); Катар (Кувейт); Китай (Корейска народна демократична република, Монголия); Полша (Естония, Латвия, Литва); Румъния

по отбраната от структурата на Министерството на отбраната към задграничните представителства на Република България (чл. 26, т. 14 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България);

г) директори на културни институти в чужбина към Министерството на културата (чл. 14, ал. 6 от Закона за закрила и развитие на културата)⁶³.

4.3. *Държавната агенция*⁶⁴ е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство (чл. 47, ал. 1 от ЗА). Тази норма съдържа в себе си противоконституционност, доколкото:

а) КРБ от 1991 г. не предвижда изрично възможност да се създават структури без ранг на министерства, т.е. да се изграждат „няколко нива на държавното управление“, а въвеждането без законова делегация от Основния закон на подобни междинни звена противоречи на принципа за правовата държава;

б) в съответствие с принципа за разделение на властите на Народното събрание е вменена компетентност да създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя (чл. 84, т. 7), а разработването и осъществяването на политика, за която не е създадено министерство, означава образуването на „ведомства, които изпълняват функции на министерства, в отклонение от утвърдената от Народното събрание структура на правителството“, представляваща по същество акт на „скрито създаване“ извън компетентността на Министерския съвет, което е в противоречие с принципа на разделение на властите и принципа на правовата държава.

Държавната агенция е юридическо лице на бюджетна издръжка. С постановлението за създаването ѝ Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Държавната агенция се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. При осъществяване на своите функции председателят на държавната агенция се подпомага от заместник-председатели, чийто брой се определя в постановлението за създаване на държавната агенция. Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и заместник-председателите. Председателят е орган по назначаването на държавните служители в агенцията. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавната агенция се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Председателят на държавната агенция представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на държавната агенция (чл. 47–49 от ЗА). Следователно отчетът на тази административна структура се извършва пред колективния орган на изпълнителната власт.

(Молдова); Северна Македония (Албания); Съединени американски щати (Канада); Сърбия (Черна гора); Тунис (Алжир); Франция (Белгия и Холандия).

⁶³ Българските културни институти в чужбина, оглавявани от директори, са в градовете: Берлин (Германия); Братислава (Словакия); Будапеща (Унгария); Варшава (Полша); Виена (Австрия); Лондон (Великобритания); Москва (Русия); Париж (Франция); Рим (Италия); Скопие (Северна Македония); Плага (Чехия).

⁶⁴ Такива централни администрации са: Държавна агенция „Архиви“ (Закон за Националния архивен фонд); Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ (ПМС № 21 от 01.02.2019 г.); Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ПМС № 152 от 13.06.2001 г.); Държавна агенция за бежанците (Закон за убежището и бежанците); Държавна агенция за закрила на детето (Закон за закрила на детето); Държавна агенция „Национална сигурност“ (Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“); Държавна агенция „Разузнаване“ (Закон за Държавна агенция „Разузнаване“); Национален статистически институт (Закон за статистиката); Държавната агенция по стандартизация и метрология (Закон за техническите изисквания към продуктите).

4.4. *Държавната комисия* е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет. Държавната комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка. С постановлението за създаване на държавна комисия Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет. Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия. Председателят ръководи дейността на държавната комисия и я представлява. Той е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на комисията. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавната комисия и на нейната администрация се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Председателят на държавната комисия представя в Министерския съвет или пред министъра, към когото е създадена, ежегоден доклад за дейността ѝ. (чл. 50–52 от ЗА). Такъв колегиален орган е Държавната комисия по сигурността на информацията, която осъществява своята дейност на основание Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Анализът на правното положение на комисията показва, че става въпрос за колегиален административен орган, а не за администрация, който „осъществява общ контрол по защита на класифицираната информация, създавана, съхранявана, обработвана и пренасяна в комуникационни и информационни системи“ (чл. 9, т. 16 от ЗЗКИ). При това председателят ѝ се явява наказателна юрисдикция, налагаща административни наказания. С контролни правомощия е натоварена и ДАНС, която „осъществява пряк контрол по защита на класифицираната информация и по спазването на законовите разпоредби в тази област“ (чл. 11, ал. 1, т. 3 от ЗЗКИ). А контролирани „организационни единици“ са: органите на държавна власт и техните администрации, Министерството на отбраната и определени от министъра на отбраната структури на пряко подчинение на министъра на отбраната и формирования от Българската армия, органите на местното самоуправление и местната администрация, публичноправните субекти, създадени със закон или с акт на орган на изпълнителната власт, физическите и юридическите лица, в които се създава, обработва, съхранява или предоставя класифицирана информация (§1, т. 3 от ДР на ЗЗКИ). С подобен правен статус е Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, която е държавен орган към Министерския съвет за регулиране и контрол върху създаването и дейността на стоковите борси, стоковите тържища и пазарите на производителите (чл. 4 от Закона за стоковите борси и тържищата, ЗСБТ), чийто председател също е наказателна юрисдикция.

4.5. *Изпълнителната агенция* е администрация към определен министър⁶⁵ за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейнос-

⁶⁵ *Министерство на външните работи*: Изпълнителна агенция за българите в чужбина; *Министерство на електронното управление*: ИА „Инфраструктура на електронното управление“; *Министерство на енергетиката*: Агенция за устойчиво енергийно развитие; *Министерство на здравеопазването*: ИА „Медицински надзор“; Изпълнителна агенция по лекарствата; *Министерство на земеделието*: ИА „Борба с градушките“; ИА „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“; Изпълнителна агенция по горите; Изпълнителна агенция по лозата и виното; Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури; Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството; Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол; *Министерство на икономиката и индустрията*: ИА „Българска служба за акредитация“; *Министерство на иновациите и растежа*: Българска агенция за инвестиции; Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средните предприятия; *Министерство на културата*: Национален филмов център; *Министерство на образованието и науката*: ИА „Програма за образование“; *Министерство на околната среда и водите*: Изпълнителна агенция по околна среда; *Министерство на отбраната*: ИА „Военни клубове и военно-почивно дело“; *Министерство на*

ти и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Изпълнителна агенция се създава със закон или с постановление на Министерския съвет. От нормативната уредба става ясно, че министърът не би могъл да изпълни своите функции по административно обслужване на гражданите и техните организации по друг начин, освен ако от негово име не действат няколко административни структури със значителна армия от държавни служители. Към това обстоятелство трябва да се добави и друга правна възможност: „При осъществяване на своята дейност изпълнителният директор може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване с министъра, към когото е създадена агенцията, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната изпълнителна агенция“ (чл. 54, ал. 8 от ЗА). Следователно не само министърът трябва да бъде подпомаган в своята функция, но това трябва да се случи и на ръководителя на неговия помощник (изпълнителния директор на агенция – централна администрация), който се явява едноличен административен орган в непосредствените правоотношения по предоставяне на административни услуги на гражданите.

Изпълнителната агенция се ръководи и представлява от изпълнителния директор. Договорът с него се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена структурата, съгласувано с министър-председателя. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на изпълнителната агенция се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Изпълнителният директор на изпълнителната агенция представя на органа на изпълнителната власт, който го назначава, ежегоден доклад за дейността на изпълнителната агенция (чл. 54–56 от ЗА). Доколкото отчетната дейност се извършва пред ресорния министър, действително е налице учредяване в противоречие с Конституцията на „квази-министерства“. В болшинството случаи това са отделени се от министерството майка дирекции или управления. Едва ли представлява изненада за някого констатацията за отсъствието на каквато и да е съдебна практика относно нормата на чл. 46 от ЗНА във връзка със задължението Инспекторатът в ресорното министерство да осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго. Вниманието на съда е привлечено един път по повод отмяната на израза „определя числеността“ от Устройствения правилник на Агенцията по заетостта⁶⁶ и преимуществено към законосъобразността на прекратяваните служебни правоотношения на служителите на агенцията с нейния изпълнителен директор.

4.6. Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други. Дейността и организацията на работа на структурите се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет или издаден от съответния министър, като разпоредбите на глава втора не се прилагат.

правосъдието: Агенция по вписванията; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството:* Агенция по геодезия, картография и кадастър; *Министерство на транспорта и съобщенията:* ИА „Автомобилна администрация“; ИА „Железопътна администрация“; ИА „Морска администрация“; ИА „Проучване и поддържане на река Дунав“; *Министерство на труда и социалната политика:* Агенция за социално подпомагане; Агенция за хората с уврежданията; Агенция по заетостта; ИА „Главна инспекция по труда“; Национален институт за помирение и арбитраж.

⁶⁶ Решение № 12283 от 07.12.2006 г. по адм. д. № 5850 от 2006 г. на ВАС, Петчленен състав.

Наред с изброените категории административни структури възникват и такива, които са създадени с нормативен акт и имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт⁶⁷ – една уникална формулировка, послужила за класификация, но непочиваща на конкретно конституционно основание.

Практиката показва, че въпреки разпоредбата на чл. 36 от ЗА, която изброява изчерпателно обхвата на администрацията на изпълнителната власт, колективните административните органи, създавани по силата на специален закон, които се отчитат пред Народното събрание и разполагат със самостоятелни администрации⁶⁸, също са въввлечени в нормативния водовъртеж на Закона за администрацията⁶⁹ с помощта на текста на чл. 1, ал. 3 от ЗА:

⁶⁷ Тези, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт към Министерския съвет, са: Агенция за ядрено регулиране; Институт по публична администрация; Национален инспекторат по образованието; Национална агенция за оценяване и акредитация; Национална агенция за професионално образование и обучение; Национална комисия за борба с трафика на хора; Национална служба за охрана; Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Към отделните министерства администрациите са, както следва: *Министерство на външните работи*: Дипломатически институт към министъра на външните работи; Държавен културен институт към министъра на външните работи; *Министерство на здравеопазването*: Център за асистирана репродукция; *Министерство на земеделието*: Българска агенция по безопасност на храните; Държавен фонд „Земеделие“; Национална служба за съвети в земеделието; Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа; Център за оценка на риска по хранителната верига; *Министерство на икономиката и индустрията*: ИА „Българска служба за акредитация“; *Министерство на иновациите и растежа*: Агенция за публичните предприятия и контрол; Български институт по метрология; Патентно ведомство; Център на промишлеността на Република България в Москва; *Министерство на културата*: Национален институт за недвижимо културно наследство; Национален фонд „Култура“; *Министерство на младежта и спорта*: Антидопингов център; *Министерство на образованието и науката*: Национален студентски дом; Национален център за информация и документация; Фонд „Научни изследвания“; Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства; Център за развитие на човешките ресурси; *Министерство на отбраната*: Институт по отбрана „Професор Цветан Лазаров“; Информационен център на Министерството на отбраната; Национален военноисторически музей; Служба „Военна полиция“; *Министерство на правосъдието*: Бюро по защита на застрашени лица; Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“; Главна дирекция „Охрана“; Национално бюро за правна помощ; Централен регистър на особените залози; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*: Агенция „Пътна инфраструктура“; Дирекция за национален строителен контрол; *Министерство на транспорта и съобщенията*: Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“; Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт; *Министерство на труда и социалната политика*: Агенция за качеството на социалните услуги; Фонд „Социална закрила“; Фонд „Условия на труд“; Център за развитие на човешките ресурси и регионалните инициативи; *Министерство на финансите*: Агенция „Митници“; Агенция за държавна финансова инспекция; Национална агенция за приходите.

⁶⁸ Администрациите към независими административни органи: Комисия за енергийно и водно регулиране; Комисия за защита на конкуренцията; Комисия за защита на личните данни; Комисия за защита от дискриминация; Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество; Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори; Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия; Комисия за регулиране на съобщенията; Комисия за финансов надзор; Национален осигурителен институт; Национална здравноосигурителна каса; Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства; Съвет за електронни медии.

⁶⁹ За администрацията на Съвета за електронни медии се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в този закон (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за радиото и телевизията). Комисията за регулиране на съобщенията в своята дейност се подпомага от администрация, за която се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в този закон (чл. 28, ал. 1 от Закона за електронните съобщения). Националната здравноосигурителна каса се състои от централно управление, районни здравноосигурителни каси и поделения на районните здравноосигурителни каси, за които се прилага

„Този закон се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на *другите органи на държавна власт* (к. м. – б. а.), предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление“.

Но отсъствието на вертикални връзки между публичноправните ведомства и тяхната самостоятелна правосубектност (изброените три вида административни структури и останалите разновидности имат статут на самостоятелни юридически лица) не позволява да се осъществи в пълнота вътрешноведомственият административен контрол по реда на Глава шеста „Оспорване на административните актове по административен ред“ от Административнопроцесуалния кодекс. Това е основание за възникването на корупционни практики и неефективност на изпълнителната власт, във вреда на гражданите и техните организации. Тази невъзможност да се приложи законът произтича от факта, че актовете, които подлежат на вътрешноведомствен контрол, са пренебрежимо малко на брой в сравнение с издаваните от ръководителите на изпълнителни агенции актове в качеството им на еднолични административни органи. Опасенията на конституционния съдия Арабаджиев през 1993 г., че чрез произволно признаване на компетентност на Министерския съвет да създава самостоятелна и производна на себе си администрация отчетността пред непосредствено по-горестоящия орган и парламента ще изчезне, на практика са се изпълнили в цялост. Това не е единственият недостатък на нормативния подход за многостепенна система на структуриране на държавния апарат.

5. Към генезиса на проблема, свързан със статута на някои видове централна администрация на изпълнителната власт

Още с практиката на Конституционния съд през 1993 г. е положено началото на един неадекватен управленски процес⁷⁰. С приемането на Закона за администрацията тенденцията за разширяване на компетентността на Министерския съвет е продължена, като е въведена норма, която е в драстично нарушение на Конституцията и по-специално на чл. 4, чл. 8, чл. 105, ал. 2, тъй като е допуснато възлагането със закон на компетентност на МС, която не се съдържа както в Основния закон, така и в конституционната практика. Става дума за чл. 35 от ЗА, който гласи: „Министерският съвет с постановление създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията“ (редакция, ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.). Най-вероятно при присъединяването на Република

Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в закон (чл. 6, ал. 5 от Закона за здравето осигуряване. За администрацията на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори се прилага Законът за администрацията, доколкото не противоречи на устройствения и специален закон (чл. 78, ал. 3 от Закона за независимия финансов одит). Същото правило се прилага за администрацията на Държавен фонд „Земеделие“ (чл. 29, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители), тази на Центъра за оценка на риска по хранителната верига (чл. 19, ал. 2 от Закона за Центъра за оценка на риска по хранителната верига) и администрацията на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия (чл. 4, ал. 3, изр. 2 от Закона за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия). Дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество се подпомага от администрация, която включва и териториалните ѝ звена със статут на дирекции в съответствие със Закона за администрацията (чл. 7, ал. 4 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество). Съвсем неясно е съдържанието на чл. 21д, ал. 1 от Закона за пътищата, която предвижда, че Агенция „Пътна инфраструктура“ прилага ЗА, доколкото не е предвидено в устройствения закон.

⁷⁰ Решение № 16 от 26.10.1993 г. по к. д. № 18 от 1993 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 97 от 16.11.1993 г.

България към Европейския съюз парламентът е проявил разум и е изменил първоначално публикуваната норма (обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.), която в онзи вариант копира разпоредбата на чл. 93, т. 16 от Конституцията на НРБ от 1971 г.⁷¹:

„(1) Министерският съвет създава, преобразува и закрива административни структури без ранг на министерства, които не са предвидени от Конституцията.

(2) С постановление на Министерския съвет се създават, преобразуват и закриват държавни и изпълнителни агенции и държавни комисии, които са отделни юридически лица на подчинение на централните органи на изпълнителната власт без ранг на министерства“.

Но с това проблемът не се е разрешил. Трябва да подчертаем, че при оспорването на ЗА пред Конституционния съд дискусията се води около статута на министъра на държавната администрация, заместването на министър-председателя при отсъствието му поради платен отпуск, компетентния да контролира областните управители административен орган (МС или министър-председателя) и статута на областните управители, лустрационните текстове относно ръководните длъжности в администрацията (отменени от КС)⁷². Спор съществува относно това дали и местната администрация трябва да бъде включена в обхвата на закона и дали администрацията на президента също трябва да е подчинена на предвидения нов административен режим. Но изобщо не се обръща внимание върху нарушаването на толкова съществени устои на държавността.

И в двата варианта на своето съществуване чл. 35 от ЗА предвижда изземване на компетентност от Народното събрание при определяне на структурата на изпълнителната власт от страна на Министерския съвет, което е в противоречие с чл. 4 от КРБ⁷³ и чл. 8 от КРБ⁷⁴. Така се променя формата на държавно управление поради нарушения в правомощията на Народното събрание и Министерския съвет баланс. Практиката на Конституционния съд е категорична в този смисъл⁷⁵: „Във формата на държавно управление се включват и възложениите от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт“.

С възможността Министерския съвет да възпроизвежда неограничен на брой административни структури се нарушават „конституционно маркирани средства за изразяване

⁷¹ „Държавният съвет създава и закрива ведомства без ранг на министерства и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители.“

⁷² Решение № 2 от 21.01.1999 г. по к. д. 33 от 1999 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 8 от 29.01.1999 г.

⁷³ „Спецификата на изпълнително-разпоредителната дейност, поради нейния характер и динамика, е достатъчно добре конституционно защитена с отсъствието на изчерпателен каталог от правомощия за МС и едновременно с това – с изискването цялата му дейност да бъде строго съобразена с Конституцията и законите“. Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1 от 2009 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 38 от 22.05.2009 г.

⁷⁴ „С термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини се обобщава широко съдържанието, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, включено в управлението на съвременната държава. Иначе казано, разделението на властите може да бъде определено като метод за функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи.“ Решение № 9 от 04.10.2011 г. по к. д. № 7 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.

⁷⁵ Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 36 от 18.04.2003 г.

на властта“ и се постига „примат с инструментариума на правото“, което е недопустимо от конституционноправна гледна точка, тъй като така не се упражняват оперативни управленски функции, а много повече, което е същинско нарушение на държавоформацията ред. Реално отсъства какъвто и да е механизъм за законодателната власт да контролира изпълнителната, ако последната непрестанно и безотчетно разширява по количество, обем, по степен и обхват структурно своите предели на действие: „Трите власти се намират в равнопоставено положение пред нормите на Конституцията и законите. Схемата на разделението на властите е такава, че не се дава примат с помощта на правото на нито една от трите функции. Правото не предоставя привилегирован режим на нито една власт за сметка на друга. Основният закон по юридически път отразява ценността на трите власти. Той третира равностойно от гледна точка на своите правила за правомерност и законодателството, и изпълнението, и правосъдието, като ги поставя в еднакво задължително подчинено положение пред своите разпоредби. Трите власти са равни пред задължението си да изпълняват точно Конституцията и законите и да съдействат за юридически издържаното държавно организиране на обществото. В този смисъл примат и надмощие в конституционно отношение не може да има нито една от тях.

Възприетият модел на разделението на властите не дава примат с инструментариума на правото на която и да било от трите основни функции на държавата. Основният закон обективира в правния ред ценността на трите проявления на държавната власт. Той ги третира равностойно, като поставя в еднакво подчинено положение пред своите разпоредби както законодателната, така и изпълнителната и съдебната власт – те са равно задължени да изпълняват точно Конституцията и законите и да осигурят върховенство на правото в организацията и функционирането на държавата и обществото. В този смисъл надмощие на конституционно основание не може да има нито една от тях⁷⁶.

За разширяването и увеличаването на централните ведомства през 1998 г. решаваща роля изиграва § 4 от ПЗР на Закона за администрацията: „В срок една година от влизането в сила на закона Министерският съвет преобразува съществуващите административни структури в системата на изпълнителната власт и привежда техните администрации в съответствие с този закон“. Актовете, които променят до неузнаваемост системата на органите на изпълнителната власт в България, са ПМС за превръщането на структурни звена (комисии, управления, дирекции, съвети) към министерства в изпълнителни агенции, държавни агенции и държавни комисии. По този начин се повишава рангът на тези структури, защото техният ръководител придобива самостоятелен статут на едноличен орган на изпълнителната власт с отделен бюджет, материално-техническа база и служители, които да подпомагат изпълнението на неговите функции.

Наред с тази стъпка се забелязват и някои други практики. На основание специален административен закон се създават администрации към вече съществуващи администрации: Министерският съвет по предложение на министъра на здравеопазването създава към Министерството на здравеопазването *Комисия по цените на лекарствата* (чл. 85, ал. 2 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина). Но има хипотези, когато правителството направо на основание чл. 105, ал. 2 от КРБ създава *администрации към съществуващи администрации*: Българска служба за акредитация към Комитета по стандартизация и метрология като национален орган за акредитация на лаборатории за изпитване или за калибриране; юридически лица за сертификация на продукти, на системи по качество и на персонал; юридически лица за контрол съгласно изискванията на БДС EN 45004, видно от ПМС № 228 от 13.10.1998 г. (обн., ДВ, бр. 123 от 23.10.1998 г.).

⁷⁶ Решение № 10 от 28.09.2021 г. по к. д. 8 от 2021 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 83 от 05.10.2021 г.

През годините и с невъоръжено око може да се установи, че фатално нараства броят на административните структури, които вече е спорно дали подпомагат дейността на административните органи, или по-скоро възпрепятстват тяхната работа. В докладите на осем български министър-председатели се съдържат достатъчно стряскащи данни в тази насока. В доклада на министър-председателя за състоянието на администрацията за 2001 г. се сочи, че съществуват 114 (с. 8) или 115 (с. 13) централни администрации (ЦА). В доклада на министър-председателя за състоянието на администрацията за 2002 г. те са 112 (с. 1)⁷⁷. През 2003 г. са 121 (с. 7)⁷⁸. През 2004 г. са 193 (с. 2)⁷⁹. През 2005 г. са 226 (с. 18)⁸⁰. През 2006 г. са 113 (с. 21)⁸¹. През 2007 г. са 114 (с. 9)⁸². През 2008 г. са 108 (с. 16)⁸³. През 2009 г. пак са 108 (с. 22)⁸⁴. През 2010 г. са 107 (с. 23)⁸⁵. През 2011 г. са 111 (с. 77–78)⁸⁶. През 2012 г. са 114 (с. 86–88)⁸⁷. През 2013 г. са 115 (с. 90–92)⁸⁸. През 2014 г. са 114 (с. 95–98)⁸⁹. През 2015 г. са 86

⁷⁷ От тях 16 министерства, 26 структури към МС и 69 са структури към министри, без тези в МВР. Към МС са 7 държавни агенции (ДА), 6 държавни комисии (ДК) и 13 административни структури, създадени със закон. Към министрите са 27 изпълнителни агенции (ИА) и 12 административни структури (АС) по чл. 60 от ЗА.

⁷⁸ От тях 16 са министерства, 24 са към МС и 80 са структури към министри. Към МС са 8 ДА, 5 ДК и 11 АС, създадени със закон. Към министрите функционират 32 ИА, 2 комисии и 46 АС, създадени със закон или ПМС.

⁷⁹ От тях 16 са министерства, 19 са структури към МС, 152 са структури към министри и 5 са държавните институции, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Към МС са 7 ДА, 3 ДК и 9 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите са 36 ИА, 2 комисии и 114 АС, създадени със закон или с ПМС.

⁸⁰ От тях 16 са министерства, 21 са АС към МС, 181 са структурите към министри и 6 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС функционират 9 ДА, 3 ДК и 9 административни структури, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 36 ИА, 1 ДА, 1 комисия и 143 АС, създадени със закон или с ПМС. През 2005 г. са създадени 38 АС (2 министерства, 1 ИА, 30 АС, създадени със закон или ПМС, и 5 комисии и съвета). С Решение на НС от 16.08.2005 г. са създадени Министерство на държавната администрация и административната реформа и Министерство на държавната политика при бедствия и аварии.

⁸¹ От тях 16 са министерства, 20 са структури към МС, 72 са структурите към министри и 4 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 9 ДА, 3 ДК и 8 административни структури, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 35 ИА, 2 ДК и 35 административни структури, създадени със закон или с ПМС.

⁸² От тях 16 са министерства, 22 АС към МС, 70 АС към министри и 5 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 11 ДА, 3 ДК и 8 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 35 ИА, 2 ДК и 33 АС, създадени със закон или с ПМС.

⁸³ От тях 16 са министерства, 24 АС към МС, 61 АС към министри и 6 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 12 ДА, 3 ДК и 9 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите са 30 ИА, 2 ДК и 29 АС, създадени със закон или с ПМС.

⁸⁴ Въвежда се следното разграничение на видовете централни ведомства: ИА – 34; АС, създадени със закон – 24; АС, създадени с ПМС – 13; АС, отчитащи се пред НС – 8; ДК – 5; АС, създадени към МС или министри – 16.

⁸⁵ Към МС функционират 8 държавни агенции; 3 ДК; 10 АС, създадени със закон; 1 АС, създадена с ПМС. Към министри са 2 ДК; 31 ИА; 14 АС, създадени със закон; 15 АС, създадени с ПМС.

⁸⁶ Включва администрация на МС; 15 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 38 АС, създадени с нормативен акт и осъществяващи изпълнителна дейност; 14 АС, създадени по чл. 60 от ЗА.

⁸⁷ Администрацията на МС, 15 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 40 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 15 АС по чл. 60 от ЗА.

⁸⁸ Администрацията на МС, 16 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 40 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 15 АС по чл. 60 от ЗА.

⁸⁹ Администрацията на МС, 15 министерства; 12 АС, отчитащи се пред НС; 14 АС, създадени с ПМС; 30

(с. 100–102)⁹⁰. През 2016 г. са 109 (с. 2)⁹¹. През 2017 г. са 117 (с. 2)⁹². През 2018 г. са 116 (с. 2)⁹³. През 2019 г. отново са 116 (с. 2)⁹⁴. През 2020 г. са 114 (с. 2)⁹⁵. През 2021 г. са 115 (с. 2)⁹⁶.

Администрацията сякаш е заета с уреждане на своето положение и не толкова с това да обслужва нуждаещите се от административни услуги граждани. Магическите думички и фрази: „преименуване“, „създаване на нови звена/структури“, „поради вътрешно преструктуриране“, „преминаване/прехвърляне на функции“ или „преобразуване“ (разбирай „сливане на административни структури или административни звена, отделяне от административна единица и промяна на вида на администрацията“) са използвани в докладите за състоянието на администрацията от 2001 г. насам. Без изключение! Само преименуването на една административна структура изисква задължителна актуализация чрез обнародване в „Държавен вестник“ на нормативните актове, въз основа на които работи тя. През последните години в докладите тези формулировки са придобили следното звучене: „Динамика в развитието на администрацията“. Когато в една държава с демографски показатели като България броят на централните административни ведомства надвишава 50, това е индикатор за сериозен проблем. Но тогава, когато централните ведомства са над 100, това вече е държавно-институционална пандемия. Даването на „самостоятелен живот“ на всяко едно ведомство, което в миналото е било част от министерство, е основание за нарастване на броя на държавните служители, за укрепването на чийто капацитет през първото десетилетие на членство на България в Европейския съюз са разходвани не по-малко от 553 445 637 лева⁹⁷.

Този нов житейски път на поредната администрация нерядко е доказателство и за дублиране на функции. Тук трябва да се отдаде дължимото и на „усилията“ на Народното събрание в тази насока, които не са за пренебрегване. Съществуващите въз основа на приет от парламента устройствен закон централни административни структури са около 13 на брой и те съществуват паралелно на министерствата и вместо тях. Така например първият създаден независим орган с изпълнително-разпоредителни правомощия – Комисията за защита на конкуренцията, от 1991 г. се занимава с надзорни задачи от функционалната характеристика на министъра на икономиката. Комисията за защита на личните данни⁹⁸ от 2003 г. и

АС, създадени със закон; 7 ДА; 6 администрации на ДК; 29 ИА.

⁹⁰ Администрацията на МС, 17 министерства; 7 ДА; 3 администрации на ДК; 25 ИА; 27 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 6 АС по чл. 60 от ЗА.

⁹¹ Администрацията на МС, 17 министерства; 7 ДА; 4 администрации на ДК; 27 ИА; 53 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹² Администрацията на МС, 18 министерства; 8 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 57 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹³ Администрацията на МС, 17 министерства; 8 ДА; 4 администрации на ДК; 30 ИА; 56 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹⁴ Администрацията на МС, 17 министерства; 9 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 56 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹⁵ Администрацията на МС, 17 министерства; 9 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 54 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹⁶ Администрацията на МС, 17 министерства; 10 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 54 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

⁹⁷ Николова, Р. (2018) Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, 75.

⁹⁸ Особено отчетливо този въпрос бе поставен при изменението на Закона за електронните съобщения с параграф 41 от Закона за извънредното положение, когато нормата позволяваше достъп на определени държавни органи, а именно Главна дирекция „Национална полиция“, Столичната дирекция на вътреш-

Комисията за защита от дискриминация от 2005 г. контролират въпроси, свързани с личния живот на гражданите, от компетентността на министъра на вътрешните работи. Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия⁹⁹ дублира работата на Държавна агенция „Архиви“ към Министерския съвет. Съветът за електронни медии (правоприемник на Националния съвет за радио и телевизия) като колективен административен орган е иззел от 1998 г. с възникването си функциите на министъра на културата. Комисията за енергийно и водно регулиране от 2003 г. дублира дейността на министъра на енергетиката. Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори и Комисията за финансов надзор от 2003 г. са отнели правомощия, типични за министъра на финансите. Комисията за регулиране на съобщенията (правоприемник на Държавната комисия по далекосъобщения) от 1998 г. е поела част от правомощията на министъра на транспорта. Националният осигурителен институт от 2000 г. е иззел част от задачите на министъра на труда и социалната политика. Същото се отнася и до Националната здравноосигурителна каса, на която от 1999 г. са възложени ангажиментите за контрол, присъщи на министъра на здравеопазването и този, отговарящ за социалното дело. Малко по-различно е положението с функционирането на Комисията за противодействие на корупцията и отнемането на незаконно придобито имущество – административен орган, познат единствено на правната система на Република Ирландия, който донякъде повтаря от 2005 г. дейността на министъра на вътрешните работи или на МС в цялост, но едва ли някога ще бъде в състояние да се пребори с корупционните практики в България при така формираната система от органи на изпълнителната власт. Правомощията на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, което осъществява наблюдение на процедурите по разрешаване, прилагане и използване на специалните разузнавателни средства, съхраняването и унищожаването на информацията, получена чрез специални разузнавателни средства, както и за защита на правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразното използване на специални разузнавателни средства, по наше мнение от 2008 г. изпълнява част от правомощията на министъра на вътрешните работи, а в най-добрия случай тази компетентност не е даже работа на органите на изпълнителната власт, а на независимия съд. Конституирането на административни органи, „извънконституционно създадени“ според административноправната доктрина¹⁰⁰, означава, че без значение от структурния състав на Министерския съвет (последният включва 19 министри), задължително допълнително функционират постоянно действащи 13 мандатни *колективни* органа, които упражняват изпълнителната

ните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, единствено и само до данните, които са необходими за установяване на идентификатор за ползваните клетки, във връзка и за целите на изпълнението на задълженията по осигуряване на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. Топчийска, Д. (2020). Защитата на личната неприкосновеност в условията на пандемията от COVID-19. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 72–74. Впоследствие този текст бе отменен от Конституционния съд на Република България, тъй като не издържа теста за пропорционалност на конкуриращи се права. Решение № 15 от 17.11.2020 г. по к. д. № 4 от 2020 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

⁹⁹ Създадена през 2006 г. За смесването на изпълнително-разпоредителните функции на административния орган по оповестяване на сътрудничество на бившата „Държавна сигурност“ и научно-изследователската, информационно-образователна функция, която изпълнява организацията, вж. Николова, Р. (2015). Правомощия на Комисията по досиетата при обявяване на принадлежност към органите на бившата Държавна сигурност. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2014 г.* София: Нов български университет, 103–104.

¹⁰⁰ Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 189.

дейност, обслужвани от съответните 13 на брой централни администрации със служители. Към това трябва да се допълнят и трудностите по упражняването на административен надзор от тези независими административни органи, произтичащи от разнородната нормативна уредба на тяхната дейност, която за разлика от министрите, по-скоро по изключение, отколкото по правило, им придава значението на административнонаказващи органи (наказателни юрисдикции¹⁰¹) в тяхната колегиална същност¹⁰², което означава, че те не изпълняват своето предназначение да реализират държавната наказателна репресия като специфично средство за защита на законността във връзка с държавното управление и обезсмисля съществуването им в още по-голяма степен, за жалост.

Заклучение

Анализът на нормативната уредба, на конституционната практика по въпроса и на фактическото положение на системата на държавния апарат навежда на извод, че силното гражданско общество в България е безсилно срещу подобна мастодонтна форма на организация на административните структури на изпълнителната власт. На практика се оказва, че въвеждането на нови видове администрации (държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции и т. н.) в националния правов ред не поражда по-съвършена систематизация на съществуващата до онзи момент композиционна рамка, каквито може би са били намеренията на българския законодател през 1998 г. Това е така, защото Законът за администрацията по-скоро легитимира стария нереформиран нормативен порядък, като дава юридическото основание за извеждането на структури от министерствата и насочването им извън последните, но постига появата на следните класически и гибелни за всяко държавното управление резултати.

Първо, драстично се повишава количеството на административните режими, адресирани към гражданите и техните организации, защото всяка нова структура търси „своето място под слънцето“ и осмислянето на нейното съществуване изисква непременно оправдаването на някакъв вид правоприлагане в областта на предприемаческата и стопанската дейност на гражданите. Отговорът на въпроса как се развива инвестиционната бизнес среда в България в резултат на толкова много административни режими е ясен и се съдържа в официалните данни.

Таблица № 2

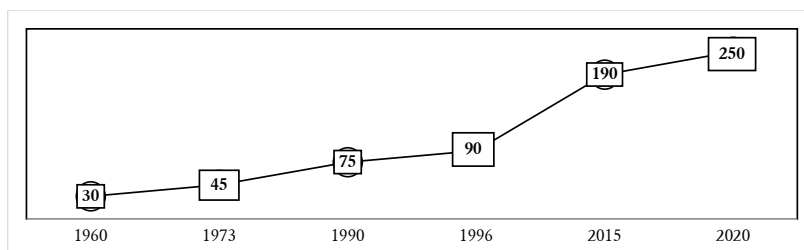
Административен режим	Административни органи, които се отчитат пред Народното събрание	Централни административни органи
лицензионен	95	128
регистрационен	9	221
разрешителен	103	262
уведомителен	116	73
удостоверителен	33	233
общо: 1 273	356	917

¹⁰¹ Относно характеристиките на този вид административни юрисдикции вж. по-подробно в Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт, 218–239.

¹⁰² Николова, Р. (2020). Административно наказване в сферата на административния надзор. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 63–66.

Второ, постоянното нарастване на централните административни структури не само че позволява, а изначално предполага прекомерното увеличаване на броя на държавните служители в централните администрации на изпълнителната власт, които да обслужват въпросните режими. И тук трябва да признаем, че никой принцип от Административнопроцесуалния кодекс не е в състояние да стимулира качество на административните услуги от страна на държавните служители в подобна безконтролна среда въпреки напоителните описания на правомощията на инспекторати и подзаконови актове за провеждане на контролната дейност.

Трето, създаването на нови административни структури е пряко обвързано с разрастването на обема на нормативната уредба. Историко-правното изследване на въпроса за обема на административното законодателство показва някои показателни особености. Към 1 януари 1960 г. българското административно законодателство съдържа не повече от 30 административни специализирани нормативни акта със законов статус, част от които са ангажирани с въвеждането на държавен монопол в областта на петролните продукти, тютюна, санитарно-аптечната дейност, електро-стопанството и електро-промишлеността, кинематографията, книгопечатането, производството на спирт, спиртни питиета, плодови ракии и вино, както и върху други дейности. През 70-те години на ХХ в. са налице приблизително 45 административни закона. Към 1 януари 1990 г. административните закони в България наброяват около 75. През 1996 г. действат приблизително 90 административни законови акта. Към 1 януари 2015 г. българската правна система съдържа 190 административни законови акта¹⁰³. Към 1 януари 2020 г. нормативните актове със специализирано съдържание в областта на административното материално право, включително и финансово право, наброяват около 250.



Фигура № 1

Към действието на законите трябва да добавим и това на подзаконовите нормативни актове, както следва:

- а) 2400 постановления на Министерския съвет с нормативен характер;
- б) 150 правилника с нормативен характер;
- в) 2400 наредби;
- г) 247 инструкции;
- д) 123 тарифи;
- е) 40 методики, които имат нормативен характер.

Нормативните административни актове от националното законодателство са не по-малко от 5500. Тази цифра трябва да се допълни с вторичното право на Европейския съюз, кое-

¹⁰³ Николова, Р. (2021). Кодификацията на българското административно законодателство – необходимо условие за върховенството на правото. В: *Върховенство на правото – актуални проблеми*. София: Нов български университет, 37.

то допринася допълнително за разрастването на административноправното присъствие в българския обществен живот. На територията на Европейския съюз действат около 30 000 регламента и около 5000 директиви. Следователно към проблема с количеството на централните администрации трябва да прибавим и този с огромната по обем нормативна база (40 000 акта), въз основа на която централната публична администрация в България изпълва своя смисъл. Обръщаме внимание върху степента на постигане на удовлетворение на самата администрация, а не на нейната ефективност, защото цитираните данни говорят за всичко друго, но не и за предполагаема ефикасност на държавната служба.

Четвърто, за поддържането на такава сериозна система от структурни звена и работещите в тях служители държавата предоставя на различни централни администрации предимно на територията на столичния град за стопанисване не един и два имота – публична собственост. Трябва да се отчете, че за целите на държавното управление се изисква и адекватно материално-техническо поддържане на предоставеното имущество, подкрепено от съответния финансов ресурс¹⁰⁴.

Пето, комплексното административно обслужване е мираж не само заради наличието на толкова разгърнат държавен апарат и хилядите неговите служители, а защото електронното управление на изпълнителната дейност при наблюдаваната динамика на възникване на нови административни структури и тяхното перманентно разместване не може да обхване в цялост системата, за да започне реално реализирането на този дългогодишен проект. Независимо от милионите финансови средства, отделени за него.

Шесто, големият брой структури, служители, документи, които се генерират по всеки повод, пораждат повсеместна корупционна среда – едно широко разпространено социално бедствие, в което гражданите и техните организации се давят безрезултатно от поне две десетилетия насам. Такъв значим проблем не може да се разреши с механично привнесения чуждестранен модел на антикорупционен административен орган, характерен за Ирландия, но не особено подходящ за българската юрисдикция, както се вижда от резултатите. Даже същият да е включен в пакета от закони на Плана за възстановяване и устойчивост, необходими за отпускането на финансови трансфери от бюджета на Европейския съюз.

Накратко, 35 години по-късно в България по повод структурата и функционирането на централната публична администрация са налице трите белега на обществените отношения, присъщи на тоталитарния политически режим през 1987 г.: хипертрофия („несъразмерното на функциите нарастване на държавния апарат“); бюрократизъм („политическото отчуждение на държавния апарат от народа“) и корупция (най-тежката „морална“ болест на обществото ни). Светещият в зелен цвят надпис пред българските граждани „АДЕКВАТНО УПРАВЛЕНСКО РЕШЕНИЕ“ по повод успешното провеждане на държавното ръководство, насочено към справяне с множеството кризи и съвременни предизвикателства, изисква задълбочено осмисляне на проблемите как да се усъвършенства и най-сетне – рационализира и модернизира структурата на централните администрации в Република България, както и дали Министерският съвет ще се позовава и занапред високомерно на противоконституционна норма от Закона за администрацията в процеса на безкрайно структурно самовъзпроизводство. Ако не си отговорим по подходящия начин на тези два въпроса, със

¹⁰⁴ „В чл. 106 от Конституцията са предвидени няколко различни правомощия на Министерския съвет. Тълкувателното искане се отнася за правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество. Това правомощие има много широк предметен обхват. То се отнася не само за двата вида собственост на държавата (публична и частна), но обхваща и другите нейни права и задължения, които са парично оценени. Стопанисването на държавното имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване.“ Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 4 от 14.01.1994 г.

сигурност до десетилетие ще се изправим пред светещ в червено надпис „РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ТУК ИМАШЕ ТАКАВА ДЪРЖАВА“. В буквалния смисъл на думата.

Библиография

- Ганев, В. (1992). *Учебник по обща теория на правото*. Т. 2 (фототипно издание). София: 7М График.
- Гиргинов, А. (2021). *Държавното устройство на България*. София: Нов български университет.
- Къндева, Е. (2000). *Публична администрация*. София: Сиела.
- Манева, В. (2008). *Патентното нарушение*. София: Ромина.
- Марчева, Д. (2021). *Конституционният принцип на правовата държава*. София: Нов български университет.
- Методиев, В., Л. Стоянов, съст. (1987). *Българските държавни институции (1879–1986)*. София: ДИ „Д-р Петър Берон“.
- Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България (1944–1989)*. София: Нов български университет.
- Николова, Р. (2006). *Възникване и развитие на радиото и телевизията в България. Публичноправни аспекти*. София: Сиела.
- Николова, Р. (2013). Някои тревожни бележки относно състоянието на администрацията в България. В: *Научни трудове на Русенския университет*. Т. 52/серия 7, 72–84.
- Николова, Р. (2015). Правомощия на Комисията по досиетата при обявяване на принадлежност към органите на бившата Държавна сигурност. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2014 г.* София: Нов български университет, 97–111.
- Николова, Р. (2018). Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, 69–77.
- Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет.
- Николова, Р. (2020). Административно наказване в сферата на административния надзор. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 54–67.
- Николова, Р. (2021). Кодификацията на българското административно законодателство – необходимо условие за върховенството на правото. В: *Върховенство на правото – актуални проблеми*. София: Нов български университет, 32–46.
- Спасов, Б. (1964). Централни специализирани ведомства на управление в НР България. *Правна мисъл*, 6, 51–54.
- Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.
- Таджер, В. (1973). *Гражданско право на НРБ*. София: Наука и изкуство.
- Топчийска, Д. (2020). Защитата на личната неприкосновеност в условията на пандемията от COVID-19. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 63–74.
- Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт.

THE CENTRAL ADMINISTRATION OF THE EXECUTIVE POWER OF THE REPUBLIC OF BULGARIA – AN UNREFORMED PART OF THE STATE APPARATUS SYSTEM

Raina Nikolova¹⁰⁵

Abstract: The present study is dedicated to the essence of the concept of “state apparatus”, to the historical and legal analysis of the formation of the central administrations of the executive power in Bulgaria and its development until the adoption of the current Constitution of the Republic of Bulgaria of 1991. It deals with the legal framework con-

cerning the status of the national central public administration and criticizes its shortcomings. The study presents the development of the central public administration over a period of 30 years (1991–2021).

Keywords: administrative structures, central public administration

¹⁰⁵ Dr. Habil., Professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law at New Bulgarian University, e-mail: rnikolova@nbu.bg