

# ПРАВЕН СТАТУС НА АГЕНЦИИТЕ СЪГЛАСНО ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАЦИЯТА И СПЕЦИАЛНИТЕ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

гл. ас. д-р Константин Пехливанов

## LEGAL STATUS OF AGENCIES UNDER THE ADMINISTRATION ACT AND SPECIAL STATUTES

Konstantin Pehlivanov

*Key words:* director of an executive agency, state agencies, executive agencies, chairman of the state agency, structure of the administration, central executive authorities

*Abstract:* The article examines the development of central executive authorities with a rank below minister. In 1998 the legislature passed the Administration Act, which brought into Art. 19 (4) the hierarchy of these bodies. This article examines the legislative and administrative experience, the constitution of the various agencies, their characteristics and powers. Particular attention is given to those administrative structures, which differ significantly from the general pattern of the Administration Act – State Agency “National Security”, Bulgarian Agency for Food Safety, National Revenue Agency, Executive Agency “Road Infrastructure” and others.

Separately are examined the legal status of governing bodies and the changes that the legislature made in this area. Special attention is paid to the practice of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court.

### 1. Предисторията на проблема

Големият брой държавни органи, наследени от времето на социалистическия режим, подчинени на Министерския съвет и министрите, наложи значителна работа по създаване на унифицирана структура на администрацията<sup>1</sup>. Първоначално беше неясно доколко Министерският съвет има право да реформира наследената система. Това доведе до две дела пред Конституционния съд. Първото дело беше № 18 от 1993 г., по което беше постановено Решение № 16 от 1993 г.<sup>2</sup>. Министерският съвет поиска тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно компетентния орган да преобразува и закрива централни ведом-

ства без ранг на министерства, създадени на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.<sup>3</sup>. Конституционният съд прие, че действащата Конституция<sup>4</sup> не предвижда съществуване на централни ведомства без ранг на министерства, 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. Според съда разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията от 1991 г., съгласно която Министерският съвет осъществява общото ръководство на дър-

<sup>1</sup> Тази унификация, макар и поставена под съмнение от многобройните изключения, въведени със специални закони, все пак е отличителна черта и е полезно решение на нашия законодател. В други държави такава унификация няма. Както изтъква Г. Бребан, във Франция например няма общ закон, който да установява структурата на централните органи на държавно управление, и всяко министерство е организирано в съответствие със своите собствени правила, които се фиксират в декрета, приеман по предложение на компетентния министър. – В: **Бребан, Г.** Французское административное право. Москва, Прогресс, 1988, с. 73.

<sup>2</sup> Обн. ДВ, бр. 65, 1993.

<sup>3</sup> Обн. ДВ, бр. 39, 1971.

<sup>4</sup> Обн. ДВ, бр. 56, 1991.

жавната 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 по отношение съществуващите комитети и други ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

На следващо място, по конституционно дело № 3/1994 г., по което Конституционният съд постанови Решение № 5 от 1994 г.<sup>5</sup>, се постави въпросът относно правомощията на Министерския съвет спрямо ръководителите на централните ведомства без ранг на министерства. В него Конституционният съд изрично прие, че Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията и Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията, включително и централни ведомства без ранг на министерства. Правомощието на Министерския съвет по чл. 107 от Конституцията да отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите се отнася и за актовете на ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства. Конституционният съд обаче прие, че изискванията, предвидени в чл. 109, чл. 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията, отнасящи се до членовете на Министерския съвет, не се отнасят за ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства. Съдът също така прие, че компетентността на Народното събрание, предвидена в чл. 84, т. 7 от Конституцията, който дава правомощие единствено на Народното събрание да създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя, ограничава Министерския съвет да създава административни органи, които по своето устройство, числен състав и компетентност житейски и юридически ще представляват министерства под друго наименование. Конституционният съд постанови, че разнообразните и променливи задачи, стоящи пред изпълнителната власт не допускат да се отнеме на административната дейност присъщата ѝ гъвкавост

и поради това е нецелесъобразно да се определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи. Затова не са установени чрез нормите на Конституцията видът и броят на министерствата, макар че в йерархията на административните органи те заемат непосредствено място след Министерския съвет. Конституционният съд не определи точно критериите, според които да се преценява кога един административен орган, създаден от Министерския съвет, ще трябва да се разглежда като министерство под друго наименование, за да се изследва дали МС е нарушил чл. 84, т. 7 от Конституцията, но тъй като правителството носи политическа отговорност пред Народното събрание, чрез парламентарния контрол винаги може да се покаже на правителството, че учредяването на определен административен орган, който не е министерство, е несполучливо.

През 1998 г. законодателят прие Закона за администрацията<sup>6</sup>, като една от целите беше да се въведе унифицирана структура на държавните централни органи на изпълнителната власт. Според неговите разпоредби централните административни органи с ранг под министър трябва да бъдат структурирани в единна йерархия, включваща председатели на държавни агенции, държавни комисии и директори на изпълнителни агенции. Съобразно този закон за пръв път в нашето право трябваше да се създаде унифициран регламент за създаване на органи, подчинени на Министерския съвет и министрите, което да създаде типова структура на администрацията. Принципно постижение на закона беше въвеждането на нормативно закрепена йерархия на изпълнителните органи в чл. 19. Органите, предмет на изследване от тази статия, са посочени в чл. 19, ал. 4 ЗА, съгласно която „за органи на изпълнителната власт се считат и:

1. председателите на държавните агенции;
2. държавните комисии;
3. изпълнителните директори на изпълнителните агенции;
4. ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Обн. ДВ, бр. 58, 1994.

<sup>6</sup> Обн. ДВ, бр. 130, 1998.

<sup>7</sup> Върховният административен съд категорично приема, че това изброяване на административните органи с ранг под министър е изчерпателно. Така Решение № 3455/2011 г. по адм. д. № 147/2011. Позоваванията на практиката на ВАС са по официалната база данни с решения на съда, достъпна в интернет на адрес [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg).

Слабост на закона е, че тази редакция е не-прецизна – тези органи не се „считат“, те са органи на изпълнителната власт<sup>8</sup>. По-съществена слабост е, че в Глава четвърта „Органи на изпълнителната власт“ няма описание на компетентността на тези органи. Вместо това законът дефинира функциите на подпомагащата ги администрация в Глава пета „Администрация на изпълнителната власт“, което не урежда материята на задоволително ниво. Съгласно чл. 38, ал. 1, т. 3-5 ЗА държавните агенции, държавните комисии и изпълнителните агенции се включват в централната администрация на изпълнителната власт. Предвид непрецизната, но неизменена в течение на повече от 10 години нормативна уредба, трябва правомощията на централните изпълнителни органи с ранг под министър да бъде изведена по тълкувателен път от дефинициите, които Законът за администрацията съдържа относно подчинената им административна структура.

За пръв път в българската административна практика терминът „агенция“ възникна през 1990 г., когато Законът за Агенцията за чуждестранна помощ<sup>9</sup> създаде орган с това наименование. Това ведомство се ръководеше от директор, избран от Народното събрание, и управителен съвет, съставен съвместно от Народното събрание, президента и Министерския съвет, и се подчиняваше на Народното събрание. Малко по-късно, през 1991 г., възникна първата агенция, подчинена на Министерския съвет – Агенцията за икономическо програмиране и развитие<sup>10</sup>. Съгласно чл. 1, ал. 2 на създалото я Постановление № 79 от 1991 г. Агенцията е орган на Министерския съвет за разработване на макроикономически прогнози, стратегии и национални програми. Според постановлението обаче тя не беше същински административен, а консултативен орган и нейният председател не издаваше властнически актове. През 1997 г. тази агенция беше преобразувана в Агенция за икономически анализи и прогнози към Министерството на финансите<sup>11</sup>. С това агенцията беше преобразувана във ведомството, което Законът за администрацията година по-късно на-

рече „изпълнителна агенция“, т.е. агенция, подчинена на министър.

По отношение на тези три агенции може да се заключи, че тяхното създаване е предизвикано от острата социално-икономическа криза в началото на 90-те години. Самата употреба на термина „агенция“, непривичен за нашето законодателство и административна практика, показва стремежа да се модернизира администрацията и да се въведат нови структури в нея. След 1990 г. друг орган, подчинен на Народното събрание, не получи наименованието „агенция“ и през 1998 г. Законът за администрацията го присвои на органи, влизащи в изпълнителната власт в тесен смисъл – държавните агенции, подчинени на Министерския съвет, и изпълнителните агенции, подчинени на отделните министри.

## 2. Държавната агенция

Съгласно чл. 47, ал. 1 ЗА, държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. Съществено изменение на тази редакция беше направено през 2006 г.<sup>12</sup> – дотогава държавната агенция беше определена като администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за „изпълнение на дейности, които не се осъществяват от министерство“. Това издигна формално статуса на ведомството, като от „изпълнение на дейности“ се премина към по-отговорното „разработване и осъществяване на политика“, тоест на председателя на държавна агенция се вмени в дълг да определя в дългосрочен план държавната политика в определения му ресор на изпълнителната власт. Съгласно мотивите на законопроекта<sup>13</sup>, внесен от правителството, целта на това изменение бе да регламентира процеса по разработване на политики и да въведе стратегическото планиране в администрацията, като се очертават етапите на процеса, както и отговорностите на политическото и административното ръководство на администрацията, а органите на изпълнителната власт ще поставят ежегодни цели

<sup>8</sup> Неуместната употреба на русизма „считат“ създава впечатление, че това не са изпълнителни органи, а чл. 19, ал. 4 ЗА създава фикция за такива. Така и Спасов, Б. Изпълнителна власт. Сиела, 2001, с. 51.

<sup>9</sup> Обн. ДВ, бр. 90, 1990, отм. ДВ бр. 41, 2007.

<sup>10</sup> Създадена с Постановление №79 от 1991, обн. ДВ бр. 36, 1991.

<sup>11</sup> Постановление № 247 от 1997 г., обн. ДВ, бр. 44, 1997.

<sup>12</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията, обнародван в ДВ, бр. 24, 2006.

<sup>13</sup> Законопроект, внесен от Министерския съвет на 10. 01. 2006 г., достъпен на официалната база данни на Народното събрание, достъпен в интернет на адрес [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg), документ 602-01-3.

за дейността на администрациите, които ги подпомагат, и ще осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Това беше забележителен обрат в отношението на висшия орган на изпълнителната власт, какъвто е правителството, към държавната агенция. Две години по-рано Министерският съвет предлагаше изменение в Закона за администрацията, което предвиждаше заличаването на този тип орган и създаването на единен тип агенция, подчинена на министър<sup>14</sup>. Законопроектът предвиждаше премахване на съществуващото разграничение между държавна агенция и изпълнителна агенция като различни видове административни структури поради възникващите в практиката проблеми, свързани със статута на държавните агенции и с контрола върху тяхната дейност. Законопроектът предвиждаше уредба на агенцията като обща категория независимо от извършваната дейност. Агенцията трябваше да се създава към министър за осъществяване на дейности и услуги в определена област, които не се изпълняват от министерство, като се въведе и уеднаквен режим за назначаване на председателите, съответно на изпълнителните директори на агенциите – договорите с тях трябваше да се сключват от съответния министър, към който е създадена агенцията, съгласувано с министър-председателя. Правителството предлагаше заличаване на разликата между агенциите с цел да се постигне „единност в правно-организационната форма на този вид административни структури“, както и за осъществяване на ефективен контрол върху дейността им, поради което се предвиждаше те да се създават към съответните министри съобразно областта на тяхната компетентност. Очевидно след отхвърляне от страна на Народното събрание на тази принципна идея се е стигнало до идеята за усъвършенстване на уредбата на държавната агенция и възлагането на по-големи отговорности на председателите на държавни агенции, като им се възложи вече разработване и осъществяване на политика, а не само стриктно изпълнителни функции.

Съгласно чл. 47, ал. 3 ЗА с постановлението за създаване на държавната агенция Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Според този текст държавната агенция се създава с постановление на Министерския съвет, а съгласно чл. 6 от Закона за нормативните актове<sup>15</sup> Министерският съвет издава постановления в две хипотези – когато приема правилници, наредби или инструкции и когато урежда съобразно законите неуредени от тях обществени отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност. Доколкото постановлението на Министерския съвет е висшият подзаконов нормативен акт<sup>16</sup>, а председателят на държавната агенция е висшият централен изпълнителен орган без ранг на министър съгласно йерархичното изброяване на чл. 19, ал. 4 и чл. 38, ал. 1 ЗА, и е пряко подчинен на Министерския съвет (чл. 47, ал. 1) може да се направи изводът, че държавната агенция е замислена като „квазиминистерство“. В подкрепа на това може да се изтъкне, че съгласно чл. 27 ЗА към председателя на държавна агенция се създава политически кабинет, както към по-горестоящите централни административни органи, но към държавните комисии и към директорите на изпълнителните агенции такива политически кабинети не се създават<sup>17</sup>. Тоест законодателят признава по-специален статус на председателя на държавната агенция, който е натоварен с разработване и осъществяване на политика, подобно на министрите, докато за него държавните комисии и директорите на изпълнителни агенции са чисто изпълнителни органи.

Конституцията на Република България от 1991 (както и предишната Конституция от 1971 г.) се отказва от принципа за нормативно установена структура на Министерския съвет, въведен от Търновската конституция и продължен от Конституцията на Народна република България от 1947 г. По сега действащата Конституция (чл. 84,

<sup>14</sup> Законопроект, внесен от Министерския съвет на 10.08.2004 г, достъпен на същата база данни, документ 402-01-42.

<sup>15</sup> Обнародван ДВ, бр. 27, 1973, с изм. и доп.

<sup>16</sup> Така следва от систематичното тълкуване на ЗНА – постановленията, правилниците, наредбите и инструкциите са изброени последователно съответно в текстовете на чл. 6 и алинеите на чл. 7, което определя йерархията, установена от законодателя.

<sup>17</sup> Ем. Къндева отбелязва, че „Държавните агенции и комисии донякъде наподобяват министерства“. – В: **Къндева, Ем.** Публична администрация, с. 136. Относно държавните агенции можем да се съгласим, но разработването и осъществяването на политика не е поверено на държавните комисии, които са чисто управленски органи, прилагащи определен правен режим.

т. 7) Народното събрание създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя. Очевидно е, че това изисква силен парламентарен консенсус и съответните политически консултации, което може да провали проектираната структура на Министерския съвет. В такъв случай създаването на държавна агенция остава като резервен вариант (наистина, създаването ѝ се поверява на Министерския съвет като колективен орган, а не лично на министър-председателя) за създаване на централен висш орган, пряко подчинен на Министерския съвет. Алинея четвърта на чл. 47 ЗА предвижда, че агенцията се ръководи и представлява от председател, който се „определя“ от Министерския съвет (под което следва да се разбира, че председателят се избира от Министерския съвет, доколкото колективният орган може да избере друг орган, а едноличният – да назначи)<sup>18</sup>. Интересно е обаче да видим как бяха създадени държавните агенции в реалната административна практика.

Към настоящият момент действат следните държавни агенции:

- Държавна агенция „Национална сигурност“ – създадена със Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“<sup>19</sup>
- Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ – създадена със Закона за държавните резерви и военновременните запаси<sup>20</sup>
- Държавна агенция за бежанците – създадена със Закона за убежището и бежанците<sup>21</sup>
- Държавна агенция за българите в чужбина – създадена с Постановление №19 от 2000 г. за преобразуване на агенцията за българите в чуж-

бина в държавна агенция за българите в чужбина и за приемане на нейния устройствен правилник<sup>22</sup>

- Държавна агенция за закрила на детето – създадена със Закона за закрила на детето<sup>23</sup>

- Държавна агенция за метрология и технически надзор – създадена със Закона за измерванията<sup>24</sup>

- Агенция за приватизация и следприватизационен контрол – създадена със Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол<sup>25</sup>. Тя обедини съществуващите дотогава отделни агенции за приватизация и следприватизационен контрол

- Агенция за ядрено регулиране – създадена със Закона за безопасно използване на ядрената енергия<sup>26</sup>

- Национална агенция за оценяване и акредитация – създадена със Закона за висшето образование<sup>27</sup>

- Национална агенция за професионално образование и обучение – създадена със Закона за професионалното образование и обучение<sup>28</sup>

- Държавна агенция „Архиви“ – създадена със Закона за националния архивен фонд<sup>29</sup>.

Със статус на държавна агенция разполага Националният статистически институт – по силата на изричната разпоредба на чл. 6, ал. 1 от Закона за статистиката<sup>30</sup>, която е единствената по рода си в нашето право.

Както става ясно от този преглед на централната администрация, държавните агенции са регулирани практически изцяло от законодателя като структура и правомощия на техните председатели, така че свободата на Министерски съвет

<sup>18</sup> Наистина, чл. 143, ал. 2 на Конституцията постановява, че областният управител се „назначава“ от Министерския съвет.

<sup>19</sup> Обн. ДВ, бр. 109, 2007.

<sup>20</sup> Обн. ДВ, бр. 9, 2003.

<sup>21</sup> Обн. ДВ, бр. 54, 2002.

<sup>22</sup> Обн. ДВ, бр. 16, 2000.

<sup>23</sup> Обн. ДВ, бр. 48, 2000.

<sup>24</sup> Обн. ДВ, бр. 46, 2002.

<sup>25</sup> Обн. ДВ, бр. 28, 2002. Законът за изменение и допълнение обн. ДВ, бр. 18, 2010.

<sup>26</sup> Обн. ДВ, бр. 63, 2002.

<sup>27</sup> Обн. ДВ, бр. 112, 1995 г. Още първата редакция на закона от 1995 г. (чл. 11) определя Националната агенция за оценяване и акредитация като специализиран орган към Министерския съвет. Напълно възможно е тя да е послужила за прототип на държавните агенции при приемането на Закона за администрацията през 1998 г.

<sup>28</sup> Обн. ДВ, бр. 68, 1999 г.

<sup>29</sup> Обн. ДВ, бр. 57, 2007 г.

<sup>30</sup> Обн. ДВ, бр. 57, 1999 г.

да преустройва администрацията съгласно чл. 47, ал. 3 ЗА е имагинерна – предвид изземането на тази материя от Народното събрание, възможният максимум за Министерския съвет е упражняване на правото му на законодателна инициатива съгласно чл. 87, ал. 1 от Конституцията. Измененията на структурата на правителството през 2009 г.<sup>31</sup> и политическите решения покрай неговото конституиране доведоха до няколко изменения в законите, тъй като се налагаше да се отразява преразпределянето на ресорите между новосъздадените министерства и функциониращите държавни агенции.

Следваща норма, която е поставена под сериозно съмнение, поради интервенцията на законодателната власт в областта на държавните агенции, е чл. 47, ал. 4 ЗА, съгласно която Държавната агенция се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. Прегледът на специалните административни закони обаче показва, че често зако-

нотателят създава практически агенции *sui generis*, които само формално носят наименованието „държавни“ по смисъла на Закона за администрацията.

Най-яркият пример е конституирането на ръководството на Държавна агенция “Национална сигурност” – съгласно чл. 8, ал. 1 и 2 ЗДАНС Държавна агенция “Национална сигурност” се ръководи от председател, който се назначава с указ на президента на Република България по предложение на Министерския съвет за срок 5 години, а двамата заместник-председатели се определят с решение на Министерския съвет за срок 5 години по предложение на председателя на агенцията. Такъв модел на управление е без аналог сред другите държавни органи<sup>32</sup> и може да се оправдае само с положението на президента като върховен главнокомандващ на въоръжените сили<sup>33</sup> и функциите на ДАНС за осигуряване на обществения ред и националната сигурност. Следва да се отбележи, че за пръв път от началото на 60-те години на предишното столетие се създа-

---

<sup>31</sup> Решение за приемане на структура на Министерския съвет на Република България, издадено от Народното събрание, обн. ДВ, бр. 60 от 2009 г. За пълнота тук можем да посочим и други закрити държавни агенции: Държавна агенция за младежта и спорта (закрита през 2009 г. във връзка със създаването на Министерство на физическото възпитание и спорта); Държавна агенция за горите (изменение на Закона за горите от 2009 г. я преобразува в изпълнителна агенция); Държавна агенция по туризъм (създадена със Закона за туризма, закрита през 2009 г. във връзка със създаването на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма); Държавната агенция за осигурителен надзор, създадена със Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (отм.), чийто функции се прехвърлиха върху Комисията за финансов надзор; Държавна агенция по енергетика и енергийни ресурси (създадена през 1999 г. като правопреемник на Комитета по енергетика, закрита през 2001 г., когато управлението на този отрасъл бе поверено на министър на енергетиката и енергийните ресурси).

Държавна агенция за информационни технологии и съобщения – създадена със Закона за електронните съобщения през 2007 г., закрита през 2009 г. във връзка със създаването на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията<sup>31</sup> и подчинената на министъра Изпълнителна агенция “Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”; Национална агенция „Пътна инфраструктура” – изрично изменение на чл. 21 от Закона за пътищата<sup>31</sup>, обн. в ДВ, бр. 75, 2009 г. преобразува Националната агенция към Министерски съвет в Изпълнителна агенция „Пътна инфраструктура” към министъра на регионалното развитие и благоустройството; Държавна агенция „Гражданска защита” – създадена първоначално на базата на Служба „Гражданска защита” към Министъра на отбраната през 2001 г.<sup>31</sup>, през 2006 г. преобразувана в Главна дирекция на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (от 2008 г. – Министерство на извънредните ситуации), след като това министерство не беше предложено от министър-председателя и тази извънредно важна административна структура беше с неизяснен статус до изменението на Закона за Министерството на вътрешните работи в края на 2009 г., с което беше създадена Главна дирекция „Гражданска защита” на МВР.

<sup>32</sup> За важността на ДАНС е показателно това, че тя е единствената административна структура изобщо, за контрола върху която е създадена специална постоянна комисия на Народното събрание (чл. 18, ал. 1, т. 16 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание).

<sup>33</sup> Въпросът вече е спорен. Съгласно чл. 50, ал. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили, първоначална редакция (обн. ДВ, бр. 35, 2009), във военно време ДАНС се включва в състава на въоръжените сили. Но след изменението на този закон (обн. ДВ, бр. 16, 2010) ДАНС беше извадена от списъка на ведомства, които във военно време са в състава на въоръжените сили.

ва орган по защита на националната сигурност, пряко подчинен на Министерския съвет<sup>34</sup>. Проектозаконът за Агенцията<sup>35</sup> дори предвиждаше заместник-председателите да се назначават също от президента по предложение на Министерския съвет, но впоследствие законодателят прие сегашното решение те да се определят с решение на Министерския съвет за срок 5 години по предложение на председателя на агенцията. В случая с ДАНС законодателят не само промени реда за определяне на председателя на агенцията, но и въведе мандатност както за него, така и за неговите заместници, каквото условие ЗА не предвижда (наистина, законът не предвижда ограничение за избираемост нито по брой, нито по по-редност на мандатите).

На следващо място, съгласно Закона за приватизация и следприватизационен контрол, след измененията с ДВ, бр. 18 от 2010 г. Агенцията за приватизация и Агенцията за следприватизационен контрол се обединиха в Агенция за приватизация и следприватизационен контрол. Тази обединена агенция се оглавява от надзорен съвет и управителен съвет (чл. 22а, ал. 5, т. 1 и 2). Особеност на надзорния съвет е въведеният в него принцип на политическа балансираност на органа – той се състои от 7 членове, които се избират и освобождават от Народното събрание. Всяка парламентарна група може да предложи до три лица за членове на надзорния съвет (чл. 22в, ал. 1). Изпълнителният съвет на агенцията се състои от трима членове – изпълнителен директор и двама заместник изпълнителни директори, които се назначават и освобождават от Министерския съвет (чл. 22г, ал. 1).

Тази агенция показва интересните характерни черти на орган на двойно подчинение – на Народното събрание и на Министерския съвет. Дори чл. 22д, ал. 1, т. 2 от закона задължава Надзорния съвет да представя редовни доклади пред Народното събрание, каквато разпоредба в другите специални закони обикновено липсва.

Подобен подход законодателят беше възприел по отношение на Националната агенция „Пътна инфраструктура“, когато изменението на Закона за пътищата през 2008 г.<sup>36</sup> предвиди създаване на агенция на мястото на съществувалия дотогава фонд „Републиканска пътна инфраструктура“. Съгласно чл. 21а на Закона органи на агенцията бяха надзорният съвет и изпълнителният директор. Надзорният съвет беше постоянно действащ колективен орган, състоящ се от петима членове, които се „одобряваха“ и освобождаваха с решение на Министерския съвет по предложение на министър-председателя. Алинея 4 на чл. 21а обаче предвиждаше, че министър-председателят със заповед назначава, съответно освобождава, членовете на надзорния съвет и определя председателя, докато според чл. 21 (в тогавашната редакция) Националната агенция се подчиняваше на Министерски съвет, тоест имаше статуса на държавна агенция. Такова разрешение противоречеше на общите правила на Закона за администрацията. По-нататък оперативното управление на агенцията се възлагаше на „изпълнителен директор“ (чл. 21а, ал. 1, т. 2, в редакцията на ДВ, бр. 69 от 2008 г.), докато тези агенции се оглавяват от председатели. Всичко това наложи изричната разпоредба на чл. 21д, че разпоредбите на Закона за администрацията не се прилагат по отношение на тази агенция. Трудно е да се прецени доколко в политически и финансово чувствителната област на пътното строителство и поддръжка беше уместна подобна интервенция, но 40-ото Обикновено Народно събрание се стремеше да постави този ресор под едноличния контрол на министър-председателя. Освен едноличното назначаване на изпълнителния директор от министър-председателя, последният също така предлагаше на Министерския съвет одобряване и освобождаване на членовете на Надзорния съвет и предлагаше на Министерския съвет проекта за устройствения правилник на Агенцията (чл. 21д в същата редакция). Законът

<sup>34</sup> За последен път орган, натоварен със защита на националната сигурност, във формата на ведомство, пряко подчинено на Министерския съвет, е съществувал през 1965–1968 г. Това е Комитетът за държавна сигурност към Министерския съвет, създаден с Указ № 504 от 1965 г., обн. ДВ, бр. 59, 1965. Комитетът е без ранг на министерство, но председателят му има права на министър на вътрешните работи и е член на правителството. Виж **Методиев, В., Л. Стоянов.** Българските държавни институции 1879–1986 г. С., 1987 г., с. 102.

<sup>35</sup> Чл. 7, ал. 2 от Законопроекта за Национална агенция „Сигурност“, достъпен на сайта на Народното събрание, документ 754-01-125.

<sup>36</sup> ДВ, бр. 69, 2008.

за пътищата в този период не уточняваше начина за определяне на изпълнителния директор, но чл. 12, ал. 2 на Правилника за структурата, дейността и организацията на работа на национална агенция „пътна инфраструктура“ и на нейната администрация<sup>37</sup> предвиждаше, че изпълнителният директор се назначава със заповед на министър-председателя, въз основа на която се сключва договор за управление. За съществен пропуск на закона трябва да се приеме това, че той не предвиди изрично назначаването на втория в йерархията орган на агенцията.

В останалите случаи на държавни агенции законодателят се придържа към общата рамка на Закона за администрацията.

### 3. Изпълнителните агенции

Това са най-многобройните централни изпълнителни органи с ранг под министър – към момента броят им е над 30. Съгласно чл. 54, ал. 1 ЗА изпълнителната агенция е администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Настоящата редакция беше въведена с ДВ, бр. 99 от 2001 г., докато първоначалната (ДВ, бр. 130 от 1998 г.) постановяваше, че „изпълнителната агенция е администрация за осъществяване на административно обслужване и свързаните с това дейности към определен министър“. С изменението фокусът на разпоредбата се премести от обслужването на административен орган (министър) към обслужването на частни лица. Алинея 2 на същия текст беше изменена по същото време, за да допълни, че освен с постановление на Министерския съвет (първоначална редакция), изпълнителна агенция може да се създаде и със закон. Това беше уместно допълнение, тъй като често пъти агенцията се създава със закон от Народното събрание. Най-яръкият пример за такова устройство са изпълнителните агенции Национална агенция за приходите<sup>38</sup> и Агенцията за държавна

финансова инспекция<sup>39</sup>, които са създадени със специално предназначение за тях закони, но в закон се фиксира и съществуването например на Агенцията по геодезия, картография и кадастър, подчинена на министъра на регионалното развитие<sup>40</sup>.

Съгласно чл. 54, ал. 4 ЗА, изпълнителната агенция се ръководи и представлява от изпълнителен директор. Според ал. 5 договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя; до изменението на този текст преди 2001 г. се предвиждаше, че изпълнителният директор на изпълнителната агенция се назначава от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя за срок пет години без ограничения за броя на мандатите, за които едно лице може да заема тази длъжност. Виждаме, че и тук значителното изменение на Закона за администрацията през 2001 г. промени концепцията за органа, който оглавява агенцията – отпадна изискването за мандатност на този орган. На фона на изложената накратко дотук рамкова уредба на Закона, две агенции се отличават значително – Националната агенция за приходите и Агенция „Пътна инфраструктура“. Съгласно чл. 4 от Закона за НАП Агенцията се оглавява от два органа – управителния съвет и изпълнителния директор, като ръководството и представянето на агенцията става от директора. Съгласно чл. 5 от Закона, управителният съвет се състои от министъра на финансите, управителя на Националния осигурителен институт, директора на Националната здравноосигурителна каса, заместник-министър на финансите, определен от министъра на финансите, и изпълнителния директор на агенцията, а председател на управителния съвет е министърът на финансите. Този сложен модел, както и конкретните правомощия на Управителния съвет съгласно чл. 5, определят съвета като орган за стратегическо и дългосрочно управление и междуведомствено съгласуване. Член 8 на Закона въвежда отклонение от правилото на ЗА, че

<sup>37</sup> Приет с Постановление на Министерския съвет № 219 от 2008 г., обн. ДВ, бр. 79, 2008, отм. с Постановление № 295 от 2009 г. за приемане на Правилник за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция „Пътна инфраструктура“, обн. ДВ, бр. 100, 2009.

<sup>38</sup> Създадена със Закон за Националната агенция за приходите, обн. ДВ, бр. 112, 2003.

<sup>39</sup> Създадена със Закон за държавната финансова инспекция, обн. ДВ, бр. 33, 2006.

<sup>40</sup> Закон за кадастър и имотния регистър, обн. ДВ, бр. 34, 2000, въведена в него с изменение от ДВ, бр. 29, 2006.



договорът с директора се сключва от съответния ресорен министър съгласувано с министър-председателя, и постановява, че директорът на НАП се назначава от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите. Прави впечатление, че съставът и функциите на управителния съвет по-скоро водят до извод за „разработване и осъществяване на политика“ по смисъла на чл. 47, ал. 1 ЗА, тоест функциите на управителния съвет на НАП наподобяват функциите на орган на държавна агенция.

Другата агенция, която съществено се отличава от общия рамков модел, е Агенция „Пътна инфраструктура“ към министъра на регионалното развитие и благоустройството<sup>41</sup>. Съгласно чл. 21а, агенцията се ръководи от Управителен съвет, който се състои от председател и двама членове; председателят на съвета представлява агенцията. В Закона за пътищата (чл. 21д) изрично е постановено, че структурата и длъжностите в агенцията не са съобразени със Закона за администрацията.

Последната създадена административна структура от този тип е Българската агенция по безопасност на храните, създадена със Закона за Българската агенция по безопасност на храните<sup>42</sup>. Подобно на Комисията за защита на конкуренцията, и тук има изричен текст (чл. 2), че това е компетентният държавен орган за осъществяване на контрол по смисъла на законодателството на Европейския съюз<sup>43</sup>. При тази агенция обаче законодателят реши, че тя ще се ръководи и представлява от изпълнителен директор, който ще се назначава от министър-председателя по предложение на министъра на земеделието и храните (чл. 5, ал. 1), а директорът ще се подпомага от трима заместник изпълнителни директори, назначавани също от министър-председателя по предложение на министъра на земеделието и храните (чл. 6, ал. 2). Законодателят се отклони от общия модел за назначаване на изпълнителен директор на изпълнителна агенция (назначаване от ресорния министър със съгласие на премиера) и разпреди назначаване както на директора, така и на заместниците му от министър-председателя. Друга особеност на тази агенция е, че законода-

телят създаде обособена структура вътре в нея, каквито в други ведомства няма – това е Центърът за оценка на риска (чл. 9, ал. 1), който дори е обособен като самостоятелно юридическо лице в структурата на агенцията. Органи на управление на Центъра са неговият директор и управителният съвет. Директорът се назначава от министър-председателя по предложение на министъра на земеделието и храните (ал. 3) и е пряко подчинен на изпълнителния директор на агенцията. В състава на управителния съвет се включват изпълнителният директор на агенцията или предложен от него заместник изпълнителен директор, както и по един представител от Министерството на земеделието и храните и Министерството на здравеопазването, предложени от съответните министри. Членовете на управителния съвет се одобряват с решение на Министерския съвет за срок три години, като член на управителния съвет не може да бъде избран за повече от два последователни мандата (ал. 5 и 6). Подобна двойна структура на агенция, при която премиерът назначава както директора, така и прекия му подчинен, а Министерският съвет одобрява състава на вътрешно звено няма аналог досега в нашето право.

#### **4. Правен статус на ръководителите на агенциите**

Законът промени терминологията си спрямо конституирането на председателя и заместник-председателите на държавните агенции. В първата си редакция чл. 47, ал. 6 (редакция от ДВ, бр. 130 от 1998 г.) предвиждаше, че министър-председателят назначава председателя и заместник-председателя. Малка редакция на този текст през 2000 г. (ДВ, бр. 64) уточни, че министър-председателят назначава „председателя и заместник-председателите“, тъй като предишната редакция предполагаше, че агенцията може да има само един заместник-председател. Значителна промяна дойде през 2001 г. (ДВ, бр. 99), когато се възприе нова формулировка – премиерът „сключва, изменя и прекратява“ договорите с тези лица; редакцията от 2001 г. съществува досега в непроменен вид. Аналогично на уредбата за председателите и заместник-председателите на държавните агенции, се измени уредбата и относно държавните

<sup>41</sup> Виж т. 28.

<sup>42</sup> Обн. ДВ, бр. 8, 2011.

<sup>43</sup> Юридически текстът е неprecизен. Агенцията е административна структура, а компетентен орган е нейният директор

комисии. Съгласно чл. 50, ал. 4 ЗА, председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет. Според чл. 50, ал. 5 в първоначалната му редакция обаче (ДВ, бр. 130 от 1998 г.) председателят и членовете на комисията се назначаваха от министър-председателя за срок от пет години. С изменението на ЗА от 2001 г. (ДВ, бр. 99 от 2001 г.) този текст се измени в унисон с изменението на уредбата относно държавните агенции – министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия. Отпадна нормата, предвиждаща мандатност на членовете на държавната комисия. По-малко се измени уредбата относно директора на изпълнителната агенция – с първоначалната редакция на закона се постановяваше, че изпълнителният директор на изпълнителната агенция се назначава от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя за срок пет години без ограничения за броя на мандатите, за които едно лице може да заема тази длъжност (чл. 54, ал. 5 ЗА). С изменението на ЗА от 2001 г. се постанови, че договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя. И тук, както при държавната комисия, отпадна идеята за мандатност на този държавен орган.

По отношение на лицата, които оглавяват специализираните органи на изпълнителната власт с ранг под министерство, Законът за администрацията претърпя революционна промяна през 2001 г. С приемането на Закона за държавния служител през 1999 г. беше създаден чл. 19а ЗА<sup>44</sup>, който постановяваше, че тези лица са държавни служители. При реформата на ЗА през 2001 г. обаче се прие, че такава разпоредба е неподходяща, защото в правния статус на държавния служител водещи принципи са тези на политическата безпристрастност и кариерно развитие, и такова лице следва да изпълнява своите служебни задължения без значение на политическите промени в държавата, които водят до периодично изменение

в състава и структурата на Министерския съвет. От друга страна, лицата, които заемат положение на държавен орган, се конституират в ред случаи по политическа целесъобразност и на висшите изпълнителни органи (Министерски съвет, министър председател, министри) следва да се даде възможността за промяна на състава на подчинените им органи<sup>45</sup>. Алинея 2 на чл. 19а ЗА се промени и понастоящем гласи, че правоотношенията със заместник-министрите, областните управители, заместник-областните управители, както и с посочените в чл. 19, ал. 4 ЗА еднолични органи, техните заместници и членовете на колегиални органи, могат да бъдат прекратени без предизвестие от органа, който ги назначава, съответно определя, по негова преценка. Принципът на политическа целесъобразност при назначаване на тези лица беше усилен с новата разпоредба на чл. 19а, ал. 3 ЗА, въведена през 2009 г.<sup>46</sup>, която постанови, че правоотношенията със заместник-министрите, областните управители, заместник-областните управители, както и с посочените в чл. 19, ал. 4 ЗА еднолични органи, техните заместници и членовете на колегиални органи, се прекратяват без предизвестие от органа, който ги назначава, съответно определя, при неизпълнение на задължението по чл. 13, ал. 2 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси или при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Следва да се отбележи, че първоначалното положение на държавни служители, които чл. 19а, ал. 2 предоставяше на членовете на държавни комисии и директори на изпълнителни агенции, противоречеше на заложената в закона мандатност на тези лица – принципът за кариерно развитие на държавния служител не допуска мандатност на длъжността му, дори и без да има ограничения в броя и последователността на мандатите. Законодателят измени със значително закъснение, през 2006 г. (ДВ, бр. 24), чл. 3 от Закона за държавния служител се измени и сега чл. 3, ал. 1, т. 1 изрично постановява, че не са държавни служители лицата, които са държавни органи и заместниците им.

<sup>44</sup> Член 19а ЗА беше създаден с §17 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния служител.

<sup>45</sup> Спасов, Б. Изпълнителна власт. С., Сиела, 2001, с. 55 – „Поддържа се, че администратори от висшия ешелон не следва да се категоризират като държавни служители”.

<sup>46</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията, обн. ДВ, бр. 42, 2009, §3.

## 5. Въпросът за нормотворческата компетентност

Следва да се посочи едно интересно изключение от общата рамкова уредба на Закона за администрацията, която законодателят въвежда. С чл. 19, ал. 8 ЗА се постановява, че председателите на държавните агенции, държавните комитети и директорите на изпълнителните агенции могат да издават само индивидуални административни актове. В доктрината това се поддържа като правилно разрешение на законодателя, като се има предвид характерът на тези органи<sup>47</sup>. Според чл. 2 от Закона за нормативните актове обаче нормотворческа компетентност може да се предоставя със закон и можем да констатираме следните примери:

– Председателят на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения издаваше наредба за условията и редът за издаване на телефонни указатели, включително работата с базите данни, тяхното прехвърляне и ползване, съгласно чл. 258, ал. 8 от Закона за електронните съобщения<sup>48</sup>. Сега този текст е променен и наредбата се издава от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията<sup>49</sup>, тъй като агенцията беше закрыта и функциите ѝ се поеха от това министерство.

– Съвместно издаване на наредби от министъра на регионалното развитие и благоустройството и на председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения се предвиждаше от чл. 281, ал. 4 и чл. 282, ал. 2 ЗЕС, а съвместно издаване на наредба от министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на земеделието и храните и председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения се предвиждаше от чл. 292 ЗЕС. С посоченото горе изменение на ЗЕС сега наредбите се издават съвместно с ми-

нистъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

– Съвместно издаване на наредба от министъра на вътрешните работи и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ се предвиждаше от чл. 305, ал. 2 ЗЕС. Това изменение на закона бе въведено с ДВ, бр. 109 от 2007 г., а издаването на такава наредба бе отменено с изменение от ДВ, бр. 17 от 2010 г.<sup>50</sup>

С тези законови текстове беше допуснат прецедент да се издават нормативни актове от председатели на държавни агенции, и то съгласувано с министри, при положение, че двата органа стоят на съвсем различно място в йерархията на административните органи съгласно чл. 19 ЗА. Правилно законодателят елиминира тези възможности, и не би трябвало те да се повтарят.

Друг интересен пропуск на законодателя може да се отбележи след въвеждането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г. С него се измени едно ключово разрешение в нашето право относно подсъдността на Върховния административен съд като първа инстанция – според отменения от АПК Закон за Върховния административен съд<sup>51</sup> ВАС разглеждаше като първа инстанция жалби и протести срещу ръководители на ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет (чл. 5, т. 1). Тоест, пред ВАС се обжалваха актовете на председатели на държавни агенции. Административнопроцесуалният кодекс обаче пропусна да посочи ръководителите на ведомства, пряко подчинени на Министерския съвет, сред органите, чийто актове се обжалват пред ВАС като първа инстанция, съобразно чл. 132, ал. 2 АПК. И тъй като според ал. 1 на този текст компетентността на ВАС е изключение от принципа за общата родова подсъдност на

<sup>47</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 51.

<sup>48</sup> Обн. ДВ, бр. 41, 2007, с изм. и доп.

<sup>49</sup> Изменение на закона с ДВ, бр. 89, 2009.

<sup>50</sup> Този проблематичен текст от закона бе изменен, след като с решение на Върховния административен съд № 13627 от 11.12.2008 по Дело № 11799/2008 беше констатирано, че чл. 5 от Наредба № 40 от 07.01.2008 г. за категориите данни и реда, по който се съхраняват и предоставят от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за нуждите на националната сигурност и за разкриване на престъпления, издадена от министъра на вътрешните работи и председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения (обн. ДВ бр. 9/29.01.2008 г.) съдържа неясноти по отношение гарантиране правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на гражданите, което обуславя противоречието на нормата с чл. 8 на Европейската конвенция за защита правата на човека, с текстове от Директива 2006/24/ЕО, с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България. Тази наредба беше основана на чл. 251, ал. 2 ЗЕС (сега в друга редакция).

<sup>51</sup> ДВ, бр. 122, 1997.

административните съдилища, то съобразно АПК актовете на председателите на държавни агенции сега се обжалват пред административните съдилища (практически – пред Административен съд – София-град). В Закона за мерките срещу финансирането на тероризма<sup>52</sup> обаче намираме изключение – съгласно чл. 11, ал. 3 от закона заповед на председателя на ДАНС за спиране на операция или сделка, издадена на основание чл. 11, ал. 1, се обжалва именно пред Върховния административен съд. Въпреки особеността на този случай, прави недобро впечатление липсата на систематизиран подход към актовете, издавани от централните органи с ранг под министър.

## 6. Изводи и препоръки *de lege ferenda*

След този кратък преглед на текущото законодателство можем да изведем следните проблеми и възможни усъвършенствания, стоящи пред административните органи с ранг под министерство:

- при безспорната полезност на Закона за администрацията като общ рамков закон неговите разпоредби се поставят под съмнение с многобройните изключения, които въвежда законодателят в структурата и ръководните тела на тези органи. Съществува разнوبой дори в наименованията на агенциите – само сред изпълнителните агенции съществуват названията „изпълнителна агенция”, „национална агенция” и „българска агенция”. В перспектива е уместно наименованието „българска агенция” да бъде присвоявано само на органи, които ще трябва да изпълняват

функции според законодателството на Европейския съюз.

- твърде честите интервенции на законодателя в областта на тези органи и нормативното закрепване на статута им ограничава изпълнителната власт да бъде по-гъвкава в промяната на структурата и правомощията им. Ако такава интервенция е наложителна, желателно е тя да се ограничи само до органите, пряко подчинени на Министерския съвет, но поне областта на изпълнителните агенции (подчинени на министрите) да остане въпрос на управленска дискреция. Ако намесата на законодателя продължи, желателно е да се обмисли по-особен статут на органите, който той създава, спрямо органите, създавани по инициатива на Министерския съвет.

- желателно е ясно дефиниране на разделителната линия между изпълнителните агенции и дирекциите в специализираната администрация на министерствата, като се даде ясен отговор на въпроса: кое налага обособяването на отделна администрация с отделен държавен орган начело?

- правилно беше отстранен прецедентът ръководители на агенции да издават подзаконовни нормативни актове. Логично е тяхната роля да се ограничи само до подготовката им, като отговорността за издаване на правни норми се поеме от Министерския съвет или министър.

- правилно беше и изменението на статуса на лицата, които оглавяват тези органи, изваждането им от кръга на държавните служители и възможността за замяната им по целесъобразност.

---

<sup>52</sup> Обн. ДВ, бр. 16, 2003.