

ОПИТ ЗА ЕДНА НЕОЧАКВАНА КОНСТИТУЦИОННА РЕФОРМА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Райна Николова¹

Резюме: Статията критикува предложението в Законопроект № 49-354-01-83/28.07.2023 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, което засяга правния статус на народните представители, членовете на Министерския съвет и президента на републиката относно възможността тези лица, заемащи определени най-висши държавни длъжности, да могат да притежават освен българско и друго гражданство по време на изпълнение на своите правомощия. Проблемът е много сериозен, когато изисква-

нето се разглежда в контекста на функционирането на еднолични или колективни държавни органи, включително и административни органи. Авторът ѝ категорично се противопоставя на въвеждането в конституционния текст на норми относно правното положение на „независими регулаторни и контролни органи“.

Ключови думи: гражданство, народни представители, президент на републиката, регулаторни и контролни независими органи, членове на Министерския съвет

Увод

През последните над 30 години Конституцията на Република България (КРБ) бе изменена пет пъти, като един път измененията засягат дейността на изпълнителната власт, а в останалите случаи промените се отнасят до структурата и функционирането на съдебната власт. В рамките на XLIX Народно събрание бе внесен Законопроект № 49-354-01-83/28.07.2023 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Както много български граждани, така и авторът остана с впечатление, че предложенията за конституционни промени ще бъдат насочени към реформа на съдебната власт. Ето защо

¹ Доктор на науките, професор в департамент „Право“ на Нов български университет, ел. поща: rnikolova@nbu.bg.

приехме за напълно легитимна идеята да се внесат подобрения в статуса на Инспектората на съдебната власт. В този дух може само да се адмира желанието на вносителите да възстановят най-добрите законодателни практики от миналото по установяването на стабилно устройство на независимата съдебна власт в България. Следването на традиционно утвърдени и успешни нормативни модели само ще допринесе за подобряване на работата на всички органи на съдебната власт. Независимостта на магистратите е подплатена от строга отчетност, която ще гарантира заслужено кариерно развитие или справедливото понасяне на дисциплинарна отговорност. Предвижда се невъзможност главният инспектор и инспекторите от Инспектората на съдебната власт след прекратяване на мандата им в надзорния орган да не могат да се завръщат на работа в органите на съдебната власт, която забрана е гаранция за тяхната безпристрастност при изпълнение на задълженията им в инспектората. В законопроекта обаче съществуват някои предложения, които досега не са коментирани от научната доктрина и конституционната практика като недостатъци на българската политическа и правна система. По тази причина намираме за изненадваща появата им. Прокламираната първоначално съдебна реформа се оказва, че се е трансформирала и в реформа на изпълнителната власт. В настоящата студия ще обсъдим тези измерения на измененията на Основния закон на Република България с пряко отношение към изпълнителната власт.

1. Институтът на гражданството като изискване за заемане на висши държавни длъжности и средство за влияние върху независимата дейност на централни органи на държавната власт

В § 3 от законопроекта се отменя изискването народните представители да имат *единствено българско гражданство*:

„Чл. 65, ал. 1 се изменя така:

„За народен представител може да бъде избран народен представител, който е навършил 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода“.

Отпаднало е условието „който няма друго гражданство“. Това ни напомни за Решение № 16 от 27.10.2021 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 18/2021 г., с което бе обявен за противоконституционен Указ № 129 от 10.05.2021 г. (ДВ, бр. 39 от 12.05.2021 г.) на президента на Република България в частта, с която за служебен министър на икономиката е назначен Кирил Петков Петков. Първоначално у нас възникна съмнение дали не се преследва най-баналната цел този фрапантен политически и юридически гаф да бъде заличен по такъв един начин от българската конституционна памет. Но след това си припомним, че към цитираната разпоредба на чл. 65, ал. 1 от Конституцията на Република България има препращане, което се съдържа в друг текст на Основния закон (чл. 93, ал. 2) и той поставя изисквания за заемане на длъжността президент на републиката:

„За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който *отговаря на условията за избиране на народен представител* и е живял последните пет години в страната“.

Сходно задължение съществува в чл. 110:

„Членове на Министерския съвет могат да бъдат *само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители*“.

Българската конституционноправна доктрина разглежда гражданството като „правна и политическа връзка между лицата и държавата, която има траен и устойчив характер“².

² Стойчев, С. (2022). *Конституционно право*. София: Сиела, 201.

Българското гражданство представлява комплекс от елементи в областта на административното право на гражданите³ – лични⁴, политически⁵, икономически⁶, социални⁷ и културни⁸ административни права:

- 1) лично административно право на местоживеене в страната;
- 2) лично административно право български гражданин да не бъде изгонен от страната или предаден на друга държава;
- 3) лично административно право да напуска страната и да се завръща, когато се намира в чужбина;
- 4) лично административно право на закрила, когато се намират в чужбина;
- 5) политическо административно право да избира централни или териториални органи;
- 6) политическо административно право да гласува на референдуми, да участва в граждански инициативи и други форми на пряка демокрация;
- 7) множество други политически административни права;

³ Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

⁴ *Лични административни права* са онези субективни изрично признати на гражданите в специален административен закон юридически релевантни блага и ценности, достъпът и използването на които позволява задоволяването на конкретни духовни потребности, свързани с определени аспекти на тяхната физическа и/или психическа (персонална) същност и интегритет. Вж. по-подробно в Николова, Р. (2022). Административни права и задължения на гражданите – същност и видове. *Административно правосъдие*, 6, 25.

⁵ *Политическите административни права* са онези субективни изрично признати на гражданите в специален административен закон юридически релевантни блага и ценности, достъпът и използването на които позволява задоволяването на конкретни духовни потребности, свързани с формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори, референдуми, граждански инициативи или по други демократични начини по повод осъществяването на държавната власт и държавното управление. Вж. Николова, Р. Административни права и задължения на гражданите – същност и видове..., 25.

⁶ *Икономическите административни права* са онези субективни изрично признати на гражданите в специален административен закон юридически релевантни блага и ценности, достъпът и използването на които позволява задоволяването на конкретни материални и духовни потребности, насочени към това гражданите да упражняват доходоносна лична, трудова или стопанска дейност; да поддържат възможно най-високо жизнено ниво и подобряват своя и на семейството си стандарт на живот; да постигат желаното от тях лично и семейно благосъстояние и икономически просперитет в областта на заетостта и професията. Вж. Николова, Р. Административни права и задължения на гражданите – същност и видове..., 26.

⁷ *Социалните административни права* са онези субективни изрично признати на гражданите в специален административен закон юридически релевантни блага и ценности, достъпът и използването на които позволява задоволяването на конкретни материални и духовни потребности, насочени към постигането на социален прогрес; утвърждаване на човешкото достойнство и чувството на икономическа сигурност на гражданите; получаване на различни форми на подкрепа и закрила при състояние на уязвимост. Вж. Николова, Р. Административни права и задължения на гражданите – същност и видове..., 27.

⁸ *Културните административни права* са онези субективни изрично признати на гражданите в специален административен закон юридически релевантни блага и ценности, достъпът и използването на които позволява задоволяването на конкретни духовни и материални потребности; насочени към утвърждаване и съхраняване на личностната културна идентичност, насърчаване на стремежа към образование и научен прогрес, гарантиране участието в културния живот на общността, постигането на свобода на художественото, научното и техническото творчество, гарантирано създаване, проучване, разпространение и опазване на културни ценности, както и резултатите от тази дейност. Вж. Николова, Р. Административни права и задължения на гражданите – същност и видове..., 28.

8) политическо административно право да заема държавни длъжности (да бъде държавен или общински служител⁹);

9) политическо административно право да участва в държавното управление на държавата в широк смисъл, като бъде избран за народен представител, министър-председател, заместник министър-председател, министър или президент на републиката и др. По тази причина въпросът с двойното гражданство „трябва да се решава внимателно, в интерес на българската държава и в съответствие с международните актове“¹⁰.

Ако погледнем в най-близък регионален план, ще се окаже, че членове на изброените централни органи на държавната власт, за които длъжности до този момент се изисква притежаването единствено на българско гражданство, след приемане на предложението ще могат да бъдат едновременно български граждани и такива на Република Сърбия, и на Република Северна Македония, и на Република Гърция, и на Република Турция, и на Грузия, и на Руската федерация, и на Украйна, и на Румъния. Някои от изброените държави са част от НАТО и/или Европейския съюз, но някои не са. С едни водим исторически спорове, а с други даже враждуваме на дипломатическо ниво. Предвид *правомощията от нависши порядък* на Народното събрание, Министерския съвет (чл. 105, ал. 1 и ал. 2 от КРБ) и президента на републиката, включително и такива да се обявява война, военно и извънредно положение, свързани с управление на външната и вътрешната политика на страната, по опазване на обществения ред и гарантиране на националната сигурност, съзирам в предложението за конституционна промяна на чл. 65, ал. 1 доста по-голяма *пряка заплаха за българската държавност*, отколкото изглежда заличаването на някакви си четири думи от Конституцията ни.

Струва ни се, че системата на национална сигурност няма да издържи подобен *нормативен експеримент, който ще взриви и разруши директно и окончателно българския национален суверенитет*. В този смисъл е и постановената до този момент практика на Конституционния съд на Република България: „По своя характер упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет. Суверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта. Съмнително е доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и чужда държава. Тази връзка се изразява в права и задължения, които могат да бъдат в конфликт със задълженията към българската държава. Такъв конфликт на задължения може да възникне при упражняване на законодателната власт, например при гласуването на закон; изпълнителната власт – при вземането и изпълняването на управленски решения; съдебната власт – при осъществяването на нейните функции. Това важи и за особените властнически компетенции, които Конституцията пре-

⁹ „Поначало понятието „държавна служба“ се използва в административното право, където то се свързва с държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната власт. Освен в тесен смисъл като изпълнение на административни, управленски функции в държавните учреждения (учреждения на бюджетна издръжка), то се схваща и по-широко – с него се обхващат и структурите на държавната администрация, чрез която изпълнителната власт осъществява функциите си по отношение на публичната собственост. Но за държавна служба и държавни служители (за отделни техни видове) се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото. Ето защо при липсата на еднозначно доктринално или легално определение на държавната служба смисълът и съдържанието на понятието в отделните случаи трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите и институтите, с които то се свързва.“ Решение № 5 от 6.04.1993 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 6 от 1993 г., обн., ДВ, бр. 31 от 13.04.1993 г.

¹⁰ Стойчев, С. Цит. съч., 206.

доставя на президента, както и за компетенциите на други органи, например Конституционния съд. Ето защо единствено българската държава е компетентна да прецени доколко и кога е допустимо упражняването на държавни, властнически компетенции от лице, което има друго освен българското гражданство.

Поради изложените съображения Конституционният съд счита, че изричната редакция на чл. 65, ал. 1, чл. 93, ал. 2 и чл. 110 от Конституцията не изключва правото на българската държава чрез закон да предвиди други случаи, в които чуждото гражданство е пречка за предоставянето на пасивно изборително право. Към тази категория разпоредби спада и чл. 4 ЗМИ¹¹. Изчерпателното изброяване в Конституцията на всички хипотези не е необходимо. Решаващо е строгото съобразяване с конституционния критерий – публичноправния, властнически характер на регулираните отношения.

Конституционният съд счита, че разпоредбата на чл. 4 ЗМИ не нарушава баланса между независимото, суверенно упражняване на властническите правомощия и упражняването на пасивното изборително право на българските граждани. Поначало наличието на чуждо, освен българското, гражданство на едно пълнолетно, дееспособно лице е въпрос на собствен избор. Чуждото гражданство не е външно, натрапено качество на българския гражданин. Когато този гражданин желае да участва в упражняването на властта в Република България, достатъчно е да се освободи от чуждото си гражданство и да запази само българското. Ето защо чл. 4 ЗМИ по същество не ограничава изборителното право на българските граждани, а пасивното изборително право на чужди граждани, които се кандидатира за участие в местната власт на територията на Република България¹².

Проблемът за публичноправния обществен интерес на лоялност на едноличен административен орган (министър-председател, заместник министър-председател, министър) или на централен колективен орган на изпълнителната власт (Министерски съвет), в който членува лице с двойно гражданство, може да има и персонален хуманитарен аспект, като двата интереса се налага да се балансират и предложението за изменение в Конституцията следва да се разгледа в светлината на разпоредбата на чл. 25, ал. 4 от КРБ, в която е залегнал един от елементите на публичноправния институт на българското гражданство: „Гражданин на Република България не може да бъде предаден на друга държава или на международен съд за целите на наказателно преследване, освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България“. Конституционният съд на Република България има определено виждане по този въпрос: „В разпоредбата на чл. 25, ал. 4 от Конституцията са намерили израз две основни идеи. Първата е защитата на националния суверенитет, а втората – защитата на правата на човека – гражданин на една суверенна държава. Тези две идеи не би трябвало да се противопоставят една на друга, а напротив, в максимално възможна степен да бъдат съвместявани при прилагането на чл. 25, ал. 4 от Конституцията. Точно такова съвместяване е постигнато в договора с разпоредбата на чл. 7, буква „г“¹³, предвиждаща, че българските компетентни органи могат (без

¹¹ „Право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат българските граждани, които нямат друго гражданство в държава извън Европейския съюз, навършили са 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели преди датата на насрочване на изборите в съответната община.“ (чл. 4 от Закона за местните избори, обн., ДВ, бр. 66 от 25.07.1995 г., отм., ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г.)

¹² Решение № 15 от 13.09.1995 г. на КС на РБ по к. д. № 21 от 1995 г., обн., ДВ, бр. 85 от 22.09.1995 г.

¹³ „Трансферът на осъденото лице може да бъде отказан, когато:

а) компетентните органи на изпълняващата държава са решили да не започват наказателно преследване или да прекратят започнатото за същите деяния наказателно преследване;
б) деянията, за които е произнесена присъдата, са обект на наказателно преследване в изпълняващата държава;

да са задължени) да предават на друга държава лица, които имат и двойно гражданство, ако с това не се застрашават националните интереси на страната и при условие, че самото лице желае такова предаване¹⁴.

Тези са аргументите ни да *възразим категорично* срещу една подобна промяна.

2. Административен контрол и административен надзор

Следваща изненада относно предстоящата конституционна реформа предизвика §5 от законопроекта. Той гласи следното:

„§5. Създава се чл. 91б:

„Чл. 91б. (1) Народното събрание избира независими регулаторни и контролни органи при спазване на най-малко следните изисквания: разумен срок за внасяне на предложения, за обсъждане и изслушване на кандидатите и предвиждане на възможност за представителите на обществеността да дават становища и да наблюдават процеса, както и ограничаване на броя на последователните мандати.

(2) Със закон може да се предвиди решенията за избор да се приемат с квалифицирано мнозинство“.

Преди да пристъпим към анализ на нормативното предложение, ще се спрем на някои основополагащи термини, които обхващат съдържанието на понятията „изпълнителна власт“, „контрол“, „надзор“.

На първо място, от съществено значение е да направим уточнение какъв е обемът на изпълнителната власт според конституционната практика. „Изпълнителната власт са правителството и държавната администрация – чл. 105 – чл. 106 от Конституцията. Те са конституирани 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“¹⁵.

Конституционното тълкуване посочва наличието на два основни елемента на изпълнителната власт – *органите на изпълнителната власт и публичната администрация*, която ги подпомага. Конституцията борави с термина „органи на изпълнителната власт“. Органите на изпълнителната власт са една от разновидностите на административния орган, посочена в §1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на АПК: „Административен орган“ е

в) осъденото лице не е изплатило сумите за вреди и загуби, които е било осъдено да заплати. Дължимите суми за вреди и загуби, за лихви, глоби, съдебни разноски и други парични осъждания от всякакъв вид могат да бъдат изпълнени и в изпълняващата държава в съответствие с нейното законодателство;

г) осъденото лице е гражданин на осъждащата държава. Гражданството се преценява към датата на осъждането.“ (чл. 7 от Договор между Република България и Република Турция за трансфер на осъдени лица, ратифициран със закон, приет от 36-о Народно събрание на 15.07.1993 г. – ДВ, бр. 65 от 1993 г. Издаден от Министерството на правосъдието, обн., ДВ, бр. 61 от 7.07.1995 г., в сила от 24.06.1995 г.).

¹⁴ Решение № 7 от 22.04.1993 г. по к. д. № 8 от 1993 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 39 от 7.05.1993 г.

¹⁵ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2016 г.

„органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги“. От легалното определение на понятието за административен орган се изяснява съдържанието, което е вложено в термина. Административният орган е по-широко понятие от органа на изпълнителната власт. Той е *родово* понятие. Защото административен орган може да бъде и „всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“. Към тази категория органи се включват и две административноправни явления чрез законова фикция: „лица, осъществяващи публични функции“ и „организациите, предоставящи обществени услуги“¹⁶. Следователно законовата дефиниция определя наличието на четири категории лица, които притежават белезите на административния орган:

а) *орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт* на основание чл. 19, ал. 1 – ал. 3 от Закона за администрацията (Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председател, министър, областен управител, кмет) и на основание чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията (председателите на държавните агенции – председателят на Държавната агенция за закрила на детето¹⁷, председателят на Държавната агенция за бежанците¹⁸, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор¹⁹; държавните комисии – Комисията за защита на потребителите²⁰; изпълнителните директори на изпълнителните агенции – на Държавен фонд „Земеделие“²¹; ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат

¹⁶ Разпоредбата на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси предвижда следното: „Обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлооснабдителни, електрооснабдителни, газооснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности“.

¹⁷ „Специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на закрилата на детето е председателят на Държавната агенция за закрила на детето“ (чл. 17, ал. 1 от Закона за закрила на детето).

¹⁸ Председателят на Държавната агенция за бежанците е орган на изпълнителната власт със специална компетентност (чл. 46 от Закона за убежището и бежанците).

¹⁹ Държавната агенция за метрологичен и технически надзор е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София към министъра на икономиката (чл. 10в, ал. 1 от Закона за измерванията).

²⁰ „Комисията за защита на потребителите е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Тя е колегиален орган към министъра на икономиката с регионални звена на територията на страната.“ (чл. 165, ал. 1 от Закона за защита на потребителите).

²¹ „Изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ отговаря на определението в § 1, т. 1 от ДР на АПК – „Административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“. Изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ се счита за орган на изпълнителната власт съгласно чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията – „за органи на изпълнителната власт се считат и ръководителите на държавни институции, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Държавен фонд „Земеделие“ съставя, изпълнява и отчита бюджет на първостепенен разпоредител с бюджет, който е част от държавния бюджет – чл. 11, ал. 5 от ЗПЗП. Анализът на цитираните разпоредби сочи на извода, изведен от съда в обжалваното определение за неприложимост на разпоредбата на чл. 242 от ГПК в административното производство, поради недопустимост на предварително изпълнение на невязало в сила решение срещу административен орган, който по законово определение е част от системата на изпълнителната власт, проявна форма на държавната власт (държавата) – чл. 8 от Конституцията на Република България“. Определение № 4697 от 20.4.2016 г. по адм. д. № 2602 от 2016 г. на ВАС, Петчленен състав.

функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт – главният инспектор на Министерството на отбраната²² и др.);

б) *всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон*²³ (Комисията за енергийно и водно регулиране, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за защита на личните данни, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за финансов надзор, Съветът за електронни медии и др.);

в) *лица, осъществяващи публични функции* (директор на държавните и общинските учебни заведения, директор на държавните и общинските лечебни заведения и др.);

г) *организациите, предоставящи обществени услуги* (ректор на висше частно училище, директор на частно лечебно заведение и др.)²⁴.

Нека видим какво е значението на всеки от елементите „орган от системата на изпълнителната власт“ и „администрация“ за понятието „административен контрол“. Нормативната уредба на административния контрол не е единна. В законодателството присъстват едновременно две легални дефиниции на понятието. Първата от тях се съдържа в Закона за ограничаване административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, ЗОАРАКСД (обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г.): „Административен контрол е контролът, упражняван от административни органи чрез:

1. извършване на проверки по документи и на място при започване и при извършване на стопанска дейност, както и при извършване на отделни сделки и действия от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;

2. издаване на лиценз или извършване на регистрация за започване на стопанска дейност, както и отказите за издаване на лиценз или извършване на регистрация;

3. издаване и отказване на разрешения и удостоверения за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;

4. прилагане на принудителни административни мерки и даване ход на производства по налагане на административни наказания“ (чл. 1, ал. 4).

Това определение в закона търпи сериозна критика по две причини. Първо, то не съдържа в себе си абстрактно дефиниране на контролната дейност от позицията на нейната цел, предназначение, задачи, а изброява изчерпателно средствата, начините, чрез които се постига контролът. Второ, определението е несвършено, доколкото прави обобщение, че „административният контрол е контрол, упражняван от административни органи“. Тук трябва да направим едно важно уточнение, че в ЗОАРАКСД понятието „административен контрол“ се използва с оглед проверка и оценка на дейността на независимите стопански

²² „Инспекторатът е структура в Министерството на отбраната, която има установени в закон функции – чл. 106, ал. 1 ЗОВСРБ, а Министерството на отбраната е част от системата на изпълнителната власт. Съгласно чл. 9, т. 1 от Правилника за дейността на Инспектората на Министерството на отбраната (Правилника) Главният инспектор организира и ръководи дейността на инспектората, а съгласно т. 4 представя на министъра на отбраната докладите от проверките на инспектората. Следователно, безспорно Главният инспектор е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 АПК, тъй като е орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт“. Определение № 12955 от 30.11.2016 г. на ВАС по адм. д. № 10375 от 2016 г. на ВАС, VII отделение.

²³ Това са изключените от държавния апарат органи. Някои от тях притежават особеностите на държавни органи, а други са независими от държавата органи и поради това в тяхната квалификация отсъства белегът „държавен“.

²⁴ Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 168–170.

субекти – еднолични търговци и юридическите лица – търговци, кооперации. От тази гледна точка бихме могли да изразим становище, че терминът „административен контрол“ в ЗОАРАКСД по-скоро следва да се възприема като надзорна дейност.

През 2017 г. (обн., ДВ, бр. 85 от 24.10.2017 г.) е въведено още едно легално определение за същото понятие, което се отнася до проследяване на работата на държавните служители и на лицата, работещи по трудово правоотношение в публичната администрация (арг. чл. 12, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА): „Административен контрол е дейност за проверка и оценка на действията на администрацията за съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове с цел ефективност, прозрачност в управлението и предотвратяване на корупцията“ (§1, т. 6 от Допълнителната разпоредба на ЗА). Обект на административен контрол е „администрацията“: 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 ЗА). В този смисъл можем да кажем, че предвиденият в Закона за администрацията административен контрол е централистичен, *вътрешноведомствен*. Той се извършва от органите на изпълнителната власт относно дейността на администрацията за спазване на правилата за административно обслужване (чл. 5а, ал. 4 от ЗА). Министърът ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия (чл. 25, ал. 2 от ЗА). В изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение (чл. 33а от ЗА). Административният вътрешноведомствен контрол в рамките на Министерския съвет се упражнява от органа на изпълнителната власт чрез действията на Главния инспекторат, пряко подчинен на министър-председателя. Във всяко министерство се създава инспекторат, пряко подчинен на министъра за осъществяване на административен контрол.

Контролът в неговата вътрешноведомствена същност намира проявление и спрямо дейността на *административните органи*. Нормативната уредба се съдържа в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), в частта, посветена на производството по оспорване на индивидуални²⁵ и общи административни актове по административен ред. Този контрол има две форми – контрол за законосъобразност и контрол за целесъобразност. „Контролът за законосъобразност и контролът за целесъобразност, макар и да имат един предмет – издаден и оспорен индивидуален или общ административен акт, имат напълно различен обхват. В първия случай в обхвата на изследване влизат: наличието на компетентност на издателя; спазване на установената форма; спазване на административнопроизводствените правила; съответствие с материалноправни разпоредби и съответствие с целта на закона. [...] В обхвата на проверката за целесъобразност влиза само правилното упражняване на оперативната самостоятелност, определено от елементи като навременност, ефикасност, икономичност, максимална благоприятност за държавата и обществото и др.“²⁶. Кои актове не подлежат на административен контрол, урежда чл. 82 от АПК.

²⁵ На контрол подлежат конститутивните, декларативните и удостоверителните индивидуални административни актове. Разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от АПК визира документи, под които следва да се разбират така наречените удостоверителни административни актове, удостоверяващи факти с правно значение или такива, които признават или отричат съществуването на права или задължения. Решение № 1712 от 6.02.2014 г. по адм. д. № 10083 от 2013 г. на Върховния административен съд (ВАС), IV отделение.

²⁶ За да е целесъобразна, тази дейност трябва да е навременна, ефективна, максимално подходяща, полезна, икономически оправдана или най-икономична от гледна точка на държавния и обществен интерес

Специализиран (външноведомствен) контрол, при който контролният орган и контролираният субект се намират в различни ведомствени структури, упражняват онези органи на изпълнителната власт, които имат специална компетентност – министрите пряко²⁷ или чрез производни административни органи²⁸, Централната изборителна комисия (ЦИК)²⁹ и др.

Въз основа на направения анализ *административният контрол* може да се разглежда като такава форма на обезпечение на законността и целесъобразността³⁰ на изпълнителната дейност, при която по-горестоящият административен орган, стоящ в обща или в различна структура с контролираните субекти и намиращ се в йерархични отношения с тях, извършва проверка и оценка на законосъобразността и правилността на издадените от тях актове въз основа на общи нормативни разпореждания, като притежава компетентност да обяви оспорените пред него актове за нищожни, да ги отмени изцяло или отчасти като незаконнообразни или нецелесъобразни, или да ги потвърди с цел предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на по-долустоящия орган; независима и обективна оценка на дейността на последния и подобряване на работата му³¹.

От терминологична гледна точка българското законодателство не познава понятието „регулаторен орган“. Системата на изпълнителната власт включва конституционно създадените органи на изпълнителната власт – Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели, министри, областни управители, кметове и други изрично посочени в Основния закон колективни или еднолични органи, които осъществяват административна принуда (всички онези, които по силата на устройствените си закони могат да прилагат принудителни административни мерки³² или да налагат административни наказания³³).

и т.н. Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк. д. № 1 от 2014 г., Общото събрание на съдиите от ВАС.

²⁷ Министърът на здравеопазването (чл. 17 от Закона за защита от шума в околната среда). Министърът на околната среда и водите (чл. 18 от Закона за защита от шума в околната среда). Министърът на вътрешните работи (чл. 19, т. 1 от Закона за защита от шума в околната среда).

²⁸ Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията чрез Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (чл. 2 от Закона за автомобилните превози). Министърът на регионалното развитие и благоустройството чрез Агенцията по геодезия, картография и кадастр (чл. 49, ал. 1 от Закона за геодезията и картографията).

²⁹ Съобразно Изборния кодекс решенията на районните изборителни комисии (чл. 73, ал. 1, изр. 1) и на общинските изборителни комисии (чл. 88, ал. 1, изр. 1) подлежат на оспорване в тридневен срок от обявяването им пред ЦИК.

³⁰ За да е целесъобразна, тази дейност трябва да е навременна, ефективна, максимално подходяща, полезна, икономически оправдана или най-икономична от гледна точка на държавния и обществен интерес и т.н. Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк. д. № 1 от 2014 г., Общото събрание на съдиите от ВАС.

³¹ 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“, 55–59.

³² Както се посочва в административноправната теория въз основа на мащабен научен анализ на законодателната и съдебна практика: „През призмата на обществените и личните интереси, принудителните административни мерки се явяват граничен способ между убеждението и възмездие, чрез който законността и правовият ред биват своевременно защитени“. Вж. Чифчиева, М. (2022). *Принудителни административни мерки*. София: Сиби, 310.

³³ В научната доктрина административните наказания се разглеждат като обособена система от норми и отношения, които се развиват в областта на защитата на установения ред на държавно управление. Вж. Сивков, Ц. (1998). *Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни проблеми*. София: СОФИ-Р, 8.

Терминът „надзор“ е широко разпространен в националното законодателство. В административноправната доктрина³⁴ разграничението между понятията „контрол“ и „надзор“³⁵ е направено по няколко критерия:

1. характер на отношенията между контролиран субект и контролиращ орган:

1.1. контролният орган е част от системата, която надзирава, като се намира в тесни организационни и функционални връзки (т.нар. „вътрешни отношения“) с контролираните от него административноправни субекти;

1.2. надзорният орган се намира извън системата, структурата и организацията на контролирания субект (т.нар. „външни отношения“);

2. непосредствена цел на контролираната дейност:

2.1. проверка и преценка за законосъобразност и целесъобразност на контролираните действия;

2.2. проверка и преценка за законосъобразност на действията;

3. методи на действие:

3.1. контролът се основава на Закона за администрацията, устройствените правилници на съответните министерства, държавни комисии, държавни и изпълнителни агенции; както и на Закона за държавния служител;

3.2. надзорът се основава на изрични разпореждания на устройствения нормативен акт, чието прилагане надзорният орган осъществява;

4. средства на въздействие:

4.1. контролът използва всички средства за въздействие, уредени от общите нормативни актове, свързани с дейността на администрацията или административните органи;

4.2. надзорът използва само онези от тях, изрично посочени в специалния нормативен акт;

5. правен ефект от намесата на контролния орган:

5.1. контролираните актове могат да бъдат изменяни от контролиращия орган, като издава ги орган може да бъде заместен в това свое правомощие от по-висшестоящ орган;

5.2. надзорният орган може да спре или да отмени издадения акт, без да замества контролирания субект;

6. момент на извършване на контролната дейност:

6.1. контролът предполага упражняване на контролните функции по време на целия процес на вземане и изпълнение на действията на контролирания (предварителен, текущ и последващ);

6.2. надзорът изисква произнасяне след издаването на определени актове или извършването на определени действия;

³⁴ Дерменджиев, И. (2005). Проблеми на административното правораздаване. В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 22–24.

³⁵ През 50-те години на XX век Иван Дерменджиев коментира характеристиките на административния надзор така: „Този контрол е познат в буржоазната доктрина още под името административен надзор (*tutelle curatelle administrative*) и си поставя за цел да поддържа постоянен контакт с разни самоуправителни и самодейни тела по начин, щото те да разгърнат своята всекидневна административна дейност в рамките на общата държавна администрация“. Вж. Дерменджиев, И. (1949/1950). Централистичен ведомствен контрол в НРБ. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, т. L, 12.

7. отговорност на контролиращия за действията на контролирания:

7.1. контролният орган отговаря за констатираните нередности относно дейността на контролирания;

7.2. надзорният орган не отговаря за констатираните нередности относно дейността на контролирания.

От сравнителния анализ бихме могли да направим заключение, че административният контрол е родово понятие, а надзорът е негова разновидност. *Административният надзор* е такава форма на обезпечение на законността в определена сфера на стопанската или нестопанската дейност, при която надзорният орган, стоящ извън структурата на контролираните субекти и без да е в йерархични отношения с тях, извършва проверка и оценка на законосъобразността на издадените от тях актове и действията им въз основа на изрични разпореждания на устройствен закон, чието прилагане той наблюдава, като притежава компетентност да спре или отмени издадения акт или действие, без да замества контролирания субект в съответната дейност. Административният надзор се упражнява от административни органи³⁶.

3. Въвеждане в Конституцията на термина „независими регулаторни и контролни органи“

Извън настоящата изрична конституционна уредба се оказват *надзорните* органи. Тяхната позиция в нормативната йерархия определя второстепенната им роля в системата на изпълнителната власт. Демонстрира производния им характер. Вероятно за да се избегне евентуална колизия с Решение № 3 от 10.04.2003 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 22 от 2002 г., вносителите на предложението техният статус да бъде уреден в Конституцията са избрали систематичното място на нормата на чл. 91б в края на глава трета „Народно събрание“, а не в глава пета „Министерски съвет“. Ще кажем, че тя следва логически разпоредбите относно статуса на специфични административни органи, каквито са Сметната палата и омбудсманът. Особеното е, че тези два органа са задължителни за съвременната демократична държава. Сметната палата е орган, който контролира изпълнението на държавния бюджет, а омбудсманът – спазването на правата на гражданите и играе много съществена роля в конституционното правосъдие. Те затова са и указани изрично.

За разлика от тях общият знаменател „независими регулаторни и контролни органи“ *не дава яснота за естеството на правната значимост*, предизвикала *спешна „конституционализация“*, видно от мотивите, *на родово понятие*, а не на конкретен административен орган. Дали задачите на някой от надзорните независими органи ще се изпълняват и от едноличен орган, посочен в Конституцията и избран от Народното събрание, е въпрос на преценка и компетентност на парламента. 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 данни³⁷ от 2003 г. и Комисията за за-

³⁶ Николова, Р. Административно наказване в сферата на административния надзор..., 59–60.

³⁷ 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 вътрешните 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

щата 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 принадлежността на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия³⁸ дублира работата на Държавната 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, която 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 съд³⁹ и т.н. По определени финансови или организационни съображения друг състав на българския парламент може да прецени, че няма да има подобни органи, които да осъществяват изпълнителната власт. Тогава как ще изглежда тази норма?

задължителна изолация и лечение. Вж. 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.

³⁸ Създадена през 2006 г. За смесването на изпълнително-разпоредителните функции на административния орган по оповестяване на сътрудничество на бившата Държавна сигурност и научноизследователската, 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.

³⁹ Николова, Р. (2022). Централната администрация на изпълнителната власт на Република България – една неререформирана част от системата на държавния апарат. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 38–39.

Когато се използва понятието „независим регулаторен и контролен орган“, трябва много да се внимава, защото за такива се смятат и председателите на държавните агенции (8), държавните комисии (1), изпълнителните директори начело на изпълнителните агенции (32), ръководителите на държавни институции (40), създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (арг. чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията). Значителна част от тях *не се избират от парламента*. Но това не им пречи да са *независими*, защото постановяват административни актове напълно самостоятелно и тези актове не подлежат на оспорване по административен ред (т.е. на контрол) пред непосредствено по-горестоящ административен орган (министър), а по съдебен ред.

Реформата на изпълнителната власт не може да се сведе до позиционирането на неуместно място на процесуална норма. За разлика от разпоредбите относно Сметната палата (чл. 90) и омбудсмана (чл. 91а), които имат устройствен характер, разпоредбата на бъдещия чл. 91б, ал. 1 има процесуално значение. Изпитвам известни притеснения за същността на процедурните изисквания към работата на Народното събрание при произвеждането на избор на съставите на административните органи: 1) разумен срок за внасяне на предложения, за обсъждане и изслушване на кандидатите и 2) предвиждане на възможност за представители на обществеността да дават становища и да наблюдават процеса.

Понятието „разумен срок“ може да бъде разгледано в частноправен⁴⁰ и публичноправен нормативен аспект. То се въвежда в международното публично право след края на Втората световна война (чл. 6, параграф 1, изр. 1 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), чл. 41, параграф 1 и чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз) и е възприето в националното ни законодателство в рамките на публичноправните измерения на това явление (чл. 7, ал. 1 от Закона за съдебната власт, чл. 13 от Гражданския процесуален кодекс, чл. 22, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс и чл. 6, чл. 11, чл. 69, ал. 2, чл. 127, ал. 1 и чл. 136, ал. 1 от АПК) като задължение, което принадлежи на изпълнителната власт

⁴⁰ В частноправен (гражданскоправен) аспект темата за разумния срок се обсъжда в чл. 147, ал. 1 и ал. 3 от Кодекса за търговското корабоплаване; в чл. 94п, ал. 1, изр. 1; чл. 94т, ал. 1; чл. 94х, ал. 1 и ал. 3 и чл. 94щ, ал. 1 от Закона за авторското право и сродните му права; в §1, т. 9 от Допълнителната разпоредба на Закона за банковата несъстоятелност; чл. 80, ал. 1 и чл. 96, ал. 1 от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници; чл. 59, ал. 1 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране; чл. 25, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Закона за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура; чл. 8, ал. 1 и чл. 11 от Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги; чл. 37б, ал. 1, т. 12 от Закона за защита на конкуренцията; чл. 49, ал. 8; чл. 54, ал. 7; чл. 68ж, т. 6, б. „б“ чл. 181и, ал. 1, т. 1 и т. 7 от Закона за защита на потребителите; § 1, т. 18 от ДР на Закона за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества; чл. 11, ал. 3; чл. 17, ал. 3, ал. 4, т. 5; чл. 18, ал. 6; чл. 21, ал. 1, т. 4; чл. 28, ал. 4; чл. 33, ал. 4, т. 4; чл. 34, ал. 1 от Закона за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и за продажба на стоки; чл. 88, ал. 2; чл. 90, ал. 5 и ал. 10 от Закона за туризма; чл. 319 от Търговския закон.

на основание на основния процесуален закон⁴¹ и специални административни закони⁴² и на

⁴¹ Подробно за административния процесуален ред на този институт вж. в Чакърова-Димитрова, И. (2017). *Разумният срок в административния процес*. Велико Търново: Фабер, 36–46.

⁴² Относно чл. 286, ал. 3, т. 3; чл. 51, ал. 1, т. 2; чл. 57, ал. 5 във връзка с ал. 4; чл. 67, ал. 1, т. 1; чл. 90, ал. 2, т. 2; чл. 93, ал. 5, т. 2; чл. 131, ал. 2, т. 1-2 от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници във връзка с упражняваната компетентност на органи по реструктурирането в различни специални административни производства, които изпълняват Управителният съвет на Българска народна банка и Комисията за финансов надзор. Във връзка с надзорната компетентност на Комисията за финансов надзор и правомощията по сътрудничество с Европейската комисия на чл. 165 и чл. 254, ал. 2 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране. Комисията за финансов надзор посочва на инвестиционния посредник в разумен срок да отстрани посочените от нея непълноти и други несъответствия, като представи съответните документи (чл. 128, ал. 5 от Закона за пазарите на финансови инструменти). Всички разумни разноси, направени от комисията във връзка с прилагането на инструменти или упражняването на правомощия за реструктуриране, и всички публични средства, използвани при прилагането на държавните инструменти за финансово стабилизиране, подлежат на възстановяване в разумен срок (чл. 191е, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти). Комисията за финансов надзор по предложение на определен в закона член на комисията взема решение за предприемане на действия за реструктуриране на централен депозитар на ценни книжа, когато с оглед на неотложността и на други съществени обстоятелства няма реална вероятност други мерки, предприети по отношение на централния депозитар на ценни книжа, да предотвратят в разумен срок неизпълнение на задълженията му (чл. 227п, т. 2 от Закона за пазарите на финансови инструменти). Комисията за финансов надзор може да отнесе въпроса за разглеждане от Европейски банков орган (ЕБО), когато искането за обмен на относима информация е отказано или не е изпълнено в разумен срок (чл. 228з, т. 2; чл. 245; чл. 260; чл. 267а, ал. 5 и чл. 270 от Закона за пазарите на финансови инструменти). Българската народна банка отговаря в разумен срок на отправени до нея искания за предоставяне на информация във връзка с упражняването на публичен надзор на покритите облигации и в кръга на компетентностите на Комисията за финансов надзор и със съответните компетентни органи за публичен надзор на покрити облигации на другите държави членки (чл. 65, ал. 1 от Закона за покритите облигации). Българската народна банка публикува своевременно на официалната си интернет страница информация за влезлите в сила актове за прилагане на предвидените в този закон принудителни административни мерки и наказателни постановления, с които са наложени наказания за нарушения на този закон и на нормативните актове по прилагането му. Банката може да публикува анонимно информация по този въпрос, като отложи пълното публикуване на информацията за разумен срок, ако се смята, че след изтичането на този срок основанията за анонимно публикуване ще отпаднат (чл. 75, ал. 2, т. 2 от Закона за покритите облигации). По силата на чл. 78, ал. 1, т. 1 от Закона за електронните съобщения по административно производство пред Комисията за регулиране на съобщенията. По повод компетентността на министъра на външните работи относно командироването на извънредни и пълномощни посланици и постоянни представители на Република България при международни правителствени организации или генерални консули по силата на чл. 67, ал. 3 от Закона за дипломатическата служба. На основание чл. 41з, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация, когато организациите от общественния сектор трябва да предоставят поисканата информация от значение за определен период от време и тя не е загубила своята актуалност. При изготвянето от министъра на енергетиката на Национален план за действие на енергията от възобновяеми източници се въвежда разумен срок за корективни мерки на основание чл. 12, ал. 6 и ал. 8 от Закона за енергията от възобновяеми източници. При упражняване на надзорна компетентност от страна на Българска народна банка по чл. 95, ал. 6, т. 2 от Закона за кредитните институции. Когато по искане за обмен на информация е получен отказ или не са били предприети действия в разумен срок, БНБ може да отнесе въпроса до Европейския банков орган (ЕБО), като поиска съдействието на ЕБО (чл. 163, ал. 1 от Закона за платежните услуги и платежните системи). Правомощие за отлагане в разумен срок на публикуването на информация за наложено наказание или приложена принудителна административна мярка за лице, ако подобно анонимно публикуване гарантира ефективна защита на съответните данни от председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, Българската народна банка, Комисията за финансов надзор и Националната агенция за приходите на основание чл. 122, ал. 2, т. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари. Компетентност на митническите органи да изискат в разумен срок данни,

съдебната власт⁴³, но не и на законодателната власт.

сведения, документи, книжа, вещи, носители на информация и други доказателства относно фактите и обстоятелствата, подлежащи на установяване в хода на проверката на основание чл. 84г, ал. 2 от Закона за митниците. Правомощие на капитана на пристанище при даване на задължителни указания за отстраняване на несъответствия от пристанищен оператор в разумен срок по силата на чл. 117б, ал. 4, т. 1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Компетентност на Комисията за публичен надзор да разглежда доклади от извършени инспекции в разумен срок на основание чл. 87, ал. 7 и задължение в разумен срок съответен надзорен орган да уведоми Комисията за публичен надзор по силата на чл. 89, ал. 2, т. 9 от Закона за независимия финансов одит. На основание чл. 2б от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и на юридически лица от нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок.

⁴³ На основание чл. 2б от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди възниква отговорност за дейност на органите на съдебната власт за нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, която се реализира чрез исково съдебно производство по реда на Гражданския процесуален кодекс. Съдът може да отложи изпълнението на решение за конфискация или отнемане, когато изпълнението на решението може да навреди на висящо наказателно производство – за определен от съда разумен срок (чл. 21, ал. 1, т. 2 от Закона за признаване, изпълнение и изпращане на актове за конфискация или за отнемане и решения за налагане на финансови санкции). Когато при проверката се установи липса на документи и/или друга нередовност, комисията, назначена от управляващия орган, или съответният управляващ орган изпраща на кандидата уведомление за установените нередовности и определя разумен срок за тяхното отстраняване, който не може да бъде по-кратък от една седмица (чл. 34, ал. 2, изр. 1 и чл. 44, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове за споделено управление). Когато съдът е изпратил няколко уведомления по ал. 4 по отношение на едно и също лице на компетентния орган на издаващата държава, без последният да е постановил акт за подновяване, изменение, отмяна или заповед за задържане, той може да поиска от компетентния орган на издаващата държава да постанови такъв акт, като му даде разумен срок за това (чл. 10, ал. 6 от Закона за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане). Съдът може да откаже да признае решение и да откаже упражняването на надзор върху пробационни мерки или алтернативни санкции, когато удостоверението не е представено, е непълно или очевидно не отговаря на решението и не е било представено, допълнено или поправено в рамките на определен от българския съд разумен срок (чл. 15, ал. 1, т. 1 от Закона за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни решения и решения за пробация с оглед упражняване на надзор върху пробационните мерки и алтернативните санкции). Вземането на органи, тъкани и клетки от починало лице може да се извърши, ако са изпълнени няколко условия, сред които е задължително съобщение за предстоящото вземане на органи, тъкани или клетки и липсва представен писмен отказ в разумно кратък срок от неговия съпруг или роднини (чл. 21, ал. 1, т. 3 от Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки). „Разумно кратък срок“ е времето, в което органите, тъканите и клетките запазват своята жизненост и могат да се използват за трансплантация (§1, т. 32 от Допълнителната разпоредба на Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки). Молбата на чужденец за предоставяне на международна закрила се отхвърля като явно неоснователна, когато не са налице определени условия и чужденецът е влязъл в страната и пребивава по законоустановения ред и в разумен срок от влизането не заяви пред компетентен орган, че иска закрила, освен в случаите, когато закъснението е по независещи от него причини (чл. 13, ал. 1, т. 11 от Закона за убежището и бежанците). Органите за граничен контрол не допускат влизане на територията на Република България на лице, което се позовава на качеството си на член на семейството на български гражданин, но не е удостоверило в разумен срок това с документ (чл. 8а, ал. 4 от Закона за чужденците в Република България).

Някои разбират под „разумен срок“ 7 дни⁴⁴, други – 14 дни⁴⁵, трети – месец⁴⁶, а четвърти – 3 месеца или по-дълъг срок⁴⁷. Проблемът със забавяне на обновяване на съставите на административните органи от страна на парламента е в наличието на норма в почти всички специални устройствени закони, която позволява мандатът им да продължава, докато не бъде избран приемник. „Загубата на дисциплина“ не произтича от отсъствието или наличието на „разумен срок“ в конституционния акт. Тази политическа тенденция се появи през 2006 г. и е плод на разногласия в коалиционно управляващи партии. Едва ли ще бъде преобладаваща с точно тази промяна. Просто в съответния закон Народното събрание трябва да отмени наличната институционална мандатна „уседналост“ до избора на приемник.

И понастоящем никой на никого не пречи да наблюдава процеса на избор и представянето на кандидатите пред съответната парламентарна комисия или в пленарна зала. Чрез интернет страницата на Народното събрание всяка стъпка на депутатите става достояние на българската общественост. Това е уредено вече в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Защо трябва да се въвежда в Основния закон?

Малко по-различно стои въпросът с възможността представители на обществеността да дават становища. Известно любопитство предизвиква идеята за особена конституционноправна стойност на възможността представител на обществеността да „даде“ (а не да „изрази“) становище в рамките на една подобна процедура. Това предполага писмено предоставяне на мнение. Писмена позиция от представител на обществеността относно какво? Професионалните и морални качества на кандидата? Не е казано точно така, но така изглежда. Това процесуално изискване ми е познато от архивите и ми прилича на онези характеристики на Бюрото на Градския (окръжния) комитет на БКП или ОФ, без чието положително съдържание не е можело да се заеме длъжност в кадровата номенклатура на тоталитарната държава в периода 1944–1989 г.

Допълнително условие се поставя да се ограничи броят на последователните мандати при съставянето на надзорните органи. Това вече е материалноправен критерий в процесуална норма. И той засяга нормотворческата компетентност на парламента. Какво означава обаче „да се ограничи“? Да се сведе до два или изобщо да няма опция за последователност на мандатите? Отново трябва дапомним, че не всички „регулаторни и контролни органи“ по смисъла на чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията са мандатни.

⁴⁴ Предизвестие, отправено не по-късно от 7 дни преди започването на изпълнението на туристическия пакет, се смята за извършено в разумен срок (чл. 86, ал. 2 от Закона за туризма). При процедура чрез директно предоставяне управляващият орган на програмата изпраща проектите на документи на конкретните бенефициенти за предложения и възражения в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от една седмица (чл. 26, ал. 5 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление).

⁴⁵ Преди издаването на решението за финансова корекция управляващият орган трябва да осигури възможност бенефициентът да представи в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от две седмици, своите писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция и при необходимост да приложи доказателства (чл. 73, ал. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление).

⁴⁶ За представяне на документите и разясненията във връзка с искания за междинни и окончателни плащания управляващият орган определя разумен срок, който не може да бъде по-дълъг от един месец (чл. 63, ал. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление).

⁴⁷ „Разумен срок“ е всеки срок, в който предвид нормалната търговска практика между независими търговци може да се очаква, че ще се реализира насрещната престация по сделката, който не може да е по-дълъг от 6 месеца“ (§1, т. 9 от ДР на Закона за банковата несъстоятелност).

Заклучение

Предвид правомощията от най-висш порядък на Народното събрание, Министерския съвет и президента на републиката, включително и такива да се обявява война, военно и извънредно положение, свързани с управление на външната и вътрешната политика на страната, по опазване на обществения ред и гарантиране на националната сигурност, предложението за конституционна промяна на чл. 65, ал. 1, с което се позволява притежаването на българско и на друго гражданство от народните представители, членовете на Министерския съвет и президента на републиката, вместо единствено българско при осъществяване на техните функции, представлява непосредствена заплаха за националната сигурност.

Опасенията ни са, че с предложението в § 5 се принизява функцията на Народното събрание по конституирането на определени административни органи. Нашето становище е, че самият текст на предложението в бъдещия чл. 91б, ал. 1 прилича повече на норма, която трябва да присъства в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, но не и в Конституцията. Също така самата проекторазпоредба не е артикулирана достатъчно ясно, каквото изискване поставя чл. 36, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове. Отделно от това проблемът с какво мнозинство ще се избират членовете на административните колективни органи от парламента е въпрос на нормативна техника в съответния закон. Позицията ни е, че излишно се залага такъв механизъм в бъдещия чл. 91б, ал. 2. Измененията на Конституцията трябва да имат за задача да уредят особено важни обществени отношения. Те не трябва да бъдат предприемани заради самите изменения. Още повече когато се свързват с промяна в правния статус на централни административни органи (относно гражданството на членовете на Министерския съвет) и с придаването на конституционноправен статус на други централни административни органи („независими регулаторни и контролни органи“). На това основание бихме могли единствено да призовем законодателния орган на Република България да се придържа към нормотворческа съдържаност.

Библиография

Дерменджиев, И. (1949/1950). Централистичен ведомствен контрол в НРБ. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, т. L, 12.

Дерменджиев, И. (2005). Проблеми на административното правораздаване. В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 22–24.

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.

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“, 55–60.

Николова, Р. (2020). Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г.* София: Нов български университет, 142–149.

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

Николова, Р. (2022). Административни права и задължения на гражданите – същност и видове. *Административно правосъдие*, 6, 25–28.

Николова, Р. (2022). Централната администрация на изпълнителната власт на Република България – една nereформирана част от системата на държавния апарат. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 38–39.

Сивков, Ц. (1998). *Административно наказване. Материалноправни и процесуално-правни проблеми*. София: СОФИ-Р.

Стойчев, С. (2022). *Конституционно право*. София: Сиела.

Топчийска, Д. (2020). Защитата на личната неприкосновеност в условията на пандемията от COVID-19. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 72–74.

Чакърва-Димитрова, И. (2017). *Разумният срок в административния процес*. Велико Търново: Фабер.

Чифчиева, М. (2022). *Принудителни административни мерки*. София: Сиби.

AN ATTEMPT AT ONE UNEXPECTED CONSTITUTIONAL REFORM OF THE EXECUTIVE POWER IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Raina Nikolova⁴⁸

Abstract: The article criticizes the proposal in the Draft Law No. 49-354-01-83/28.07.2023 on the amendment and supplement to the Constitution of the Republic of Bulgaria, which affects the legal status of the deputies, members of the Council of Ministers and the President of the Republic regarding the possibility for these persons, holding certain highest state positions, to have another citizenship besides Bulgarian during the exercise of their powers. The problem is very serious when the requirement is considered

in the context of the functioning of single or collective state authorities, including administrative. The author of this article is firmly opposed to the introduction in the constitutional text of norms concerning the legal status of “independent regulatory and supervisory authorities”.

Keywords: citizenship, deputies, president of the republic, regulatory and control independent bodies, members of the Council of Ministers

⁴⁸ Dr. Habil., Professor, Law Department, New Bulgarian University, e-mail: rnikolova@nbu.bg.