

КОМИСИИТЕ В ПРАВНАТА СИСТЕМА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ас. Капка Милчева

THE COMMISSIONS IN THE LEGAL SYSTEM OF REPUBLIC OF BULGARIA

Капка Milcheva

Abstract: *The article examines the commissions as state authorities. The delimitation between the national and the state commissions is made. Accent is placed on the specificity of their legal base and its imperfections. Conclusions are drawn and suggestions made de lege ferenda for the creation of unified criteria for delimitation of the two types of commissions.*

Key words: *national commission; state commission; legal frame of the commissions; differences in the legal regime of the commissions; criteria for delimitation of the national and state commissions;*

В българската правна система съществуват различни видове държавни органи, уредени чрез съответните нормативни актове. Административноправната теория класифицира органите на изпълнителната власт според различни критерии. Основните от тях са: според обема на правомощията, които притежават; според начина на взимане на решенията; според клона на управлението, в който действат; според това дали са предвидени в Конституцията или не; според органите (телата), които ги създават; според начина им на образуване (избор или назначение), според териториалните предели на компетентността им¹. Част от органите на изпълнителната власт са различните комисии. През последните повече от десет години те заемат важно място в правната действителност, осъществявайки регулационни и контролни функции в различни области на държавното управление. Комисиите са колегиални централни органи със специална компетентност, като анализът на отделните комисии показва и техните специфики.

У нас съществуват, условно да ги наречем, два вида комисии – държавните комисии, към МС или министър, и комисии, които се създават от

и отчитат за дейността си пред НС. Представители на последните са на пример Комисията за финансов надзор (КФН), Комисията за регулиране на съобщенията (КРС), Комисията за защита от дискриминация (КЗД) и други. Всички те са създадени със закон. Съставът на част от тях се конституира само от НС – КФН², КЗК³. При други е на лице квотен принцип, т.е. в определянето на персоналия състав на комисията участват НС, МС и Президента. Пример за това е КРС, където председателят се назначава от министър председателят, заместник-председателят и двама от членовете се избират от НС и един от членовете се назначава от президента⁴, а също и КЗД – петима от членовете ѝ, в т.ч. председателят, се избират от НС, а четирима се назначават от президента на републиката⁵. Видно е, че при тези органи законодателят е отчел необходимостта от пълната им независимост по отношение на онази от трите власти, която най-често е склонна да изземва компетентността и функциите на останалите. В теорията е изразено мнението, че „По общо правило определянето на висшите държавни служители е от компетенциите на държавния глава и на правителството. В случая изключение от правилото е

¹ По-подробно виж Дерменджиев, Ив. Костов, Д. Хрусанов, Д. Административно право на РБ. Обща част. С.: Сиби, 2012, с. 112 и сл.;

² Чл. 5, ал. 1 и 2 ЗКФН, обн. ДВ, бр. 8/2003 г., последни изм. и доп. – ДВ, бр. 15/2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

³ Чл. 4, ал. 1 ЗЗК, обн. ДВ, бр. 102/2008 г., последни изм. и доп. – ДВ, бр. 15/2013 г.

⁴ Чл. 22, ал. 2, 3 и 4 ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41/2007 г., последни изм. и доп. – ДВ, бр. 70/2013 г.

⁵ Чл. 41, ал. 1 ЗЗД, обн. ДВ, бр. 86/2003 г., последни изм. и доп. – ДВ, бр. 68/2013 г.

направено поради необходимостта да се осигури на определени категории висши държавни служители – конституционни съдии, магистрати, ръководители и членове на финансови и контролни институции – независимост по отношение на изпълнителната власт⁶. Като в случая НС не действа като орган на законодателната, а като орган на изпълнителната власт, защото функцията, която осъществява се определя като изпълнителна⁷. А самата изпълнителна власт, ако изобщо участва в конституирането на съответния държавен орган, може да определи само един от членовете му, бил той и председателят. Фактът на конституирането определя и контролиращия орган – Народно събрание. То е компетентно да вземе решение, с което да приеме ежегодния доклад на съответната институция и то е органът, който може да внесе при необходимост промени в нормативната уредба. Съществен елемент от независимостта на тези комисии по отношение на изпълнителната власт е, че те сами приемат устройствените си правилници, респективно правилниците за организацията и дейността им. На практика това означава, че те ще определят структурата на подпомагащата ги администрация и сами ще доразвият законовите разпоредби, като конкретизират упражняването на правомощията си⁸. Следва да се обърне внимание, че за възможността за създаване на държавни органи от тази категория не съществува изрична нормативна уредба, подобно на чл. 50 и сл. от ЗА. Наистина, в т. 8 на чл. 84 от Конституцията е нормирано правомощието на НС да „избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон”. Видно е обаче, че разпоредбата се отнася само до „ръководителите”, не и до цялостния персонален състав на съответния държавен орган. В хипотезата с БНБ „ръководителя” следва да се тълкува като „управителя”, т.е. един от членовете на управителния

съвет. Със ЗБНБ обаче конституционното правомощие е разширено, като е нормирано, че, освен управителя, НС избира и подуправителите – ръководители на основните направления, а другите трима членове се назначават от президента⁹. Едва с изменението на Конституцията от 2007 г. бе създадена нова т. 17 на чл. 84, с която се предвиди, че НС „изслушва и приема доклади за дейността на органи, които изцяло или частично се избират от НС, когато това е предвидено със закон”¹⁰. По този начин, макар и косвено, е призната възможността НС да създава, определя персоналния състав и пряко контролира дейността на органи, които осъществяват функции в изпълнителната власт, без обаче да са част от „стройната система” на същата тази власт и при пълната им независимост от нея¹¹.

В свое решение Конституционният съд определя този вид държавни органи като „национални”, за да ги разграничи от органите на изпълнителната власт, които обичайно в теорията и практиката се обозначават като „централни”, когато имат компетентност върху цялата територия на страната¹². Според същото решение, когато на един орган е „придаден статут на национална институция”, същата „е изключена от системата на изпълнителната власт (т.е. на Министерския съвет) и не е част от държавната администрация по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията, така че не попада и под общото ръководство, което Министерският съвет осъществява на това основание”¹³. Така според Конституционния съд тези органи не са част от изпълнителната власт. Кой обаче е точният критерий, според който може безспорно да се определи дали един орган принадлежи към изпълнителната власт? И може ли да съществуват държавни органи, които са част от тази власт, но стоят извън системата ѝ, извън подчинението на МС? Сходство може да се открие между нормата на чл. 84, т. 8 КРБ и раз-

⁶ Виж **Близнашки, Г.** Функциите на Народното събрание: политически и конституционни измерения. – Съвременен право, № 1, 1995.

⁷ Виж **Стоилов, Я.** Държавната власт. С.: Сиби, 2001, с. 90.

⁸ По-подробно за комисиите, неподчинени на МС, виж **Николов, Н.**, Обща характеристика на комисиите, създадени със закон, Съвременен право, бр. 4/2008 г., с.41 и сл.

⁹ Чл. 12, ал. 1-3 ЗБНБ – обн. ДВ, бр. 46/1997, последни изм и доп. ДВ, бр. 101/2010 г.

¹⁰ Чл. 83, т. 17 КРБ, обн. ДВ, бр. 56/1991 г., последни изм. ДВ, бр. 12/2007 г.

¹¹ По-подробно за системата на органите на изпълнителната власт, **Дерменжиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Цит. съч., с. 117

¹² Решение на КС № 15/1993 по к.д. №17/1993 г.

¹³ В настоящото изложение ще бъде използвана терминологията на КС – комисиите, чийто състав се определя самостоятелно от НС или съвместно от него и други държавни органи, ще бъдат означавани като „национални” комисии с оглед разграничаването им от държавните комисии по ЗА.

поредбата на чл.19, ал.4, т.4 ЗА¹⁴, като последната се отнася до правомощието на МС да определя състава и контролира дейността на посочените общо в нормата държавни органи. В тази норма на ЗА обаче органите, трябва да имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Именно този критерий – функционалният – дава възможност за ясно разграничение между трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, т.к. „определящо значение за вида на властта има не това кой я упражнява, а каква е осъществяваната функция”¹⁵. Може ли обаче да се приеме, че комисиите, чийто състав се определя изцяло или от части от НС не осъществяват функции на изпълнителната власт? Какво е положението на „националните” комисии в системата на органите на държавно управление? Ако се анализират функциите, възложени със специалното законодателство на всяка една от тези институции, без съмнение ще се стигне до извода, че дейността им е в сферата на управлението, т.е. на изпълнителната власт. Тяхната компетентност се свежда основно до регулиране, издаване на разрешения и контрол в съответната област, определена им от законодателя. И тези техни правомощия много силно наподобяват уредените в чл. 50 ЗА „контролни, регистрационни и разрешителни функции”.

Прави впечатление, че и контролът по отношение на тези органи на държавно управление показва някои специфики. По отношение на персоналният състав е характерно, че той се определя самостоятелно от НС или съвместно от НС и други конституционно уредени държавни органи за определен период от време – мандат. В рамките на този мандат членовете са несменяеми, освен в случаите на реализиране на някоя от изрично и изчерпателно посочените в съответните закони хипотези. Те се свеждат основно до подаване на оставка, установяване на несъвместимост с условията, предвидени в закона за заемане на съответната длъжност, установяване конфликт на интереси, невъзможност да се упражняват правомощията за определен период от време¹⁶. Липсата на ефективност и невъзможността за справяне

с поверената за управление материя не са сред тях. Оказва се, че НС, ако не е удовлетворено от политиката, провеждана от МС, може, съгласно чл. 84, т. 6 във вр. чл. 89, ал. 2 КРБ да освободи министър-председателя и членовете на МС. То обаче не може, дори и да е недоволено от работата на съответната комисия, да промени състава ѝ. Реално, ако представеният пред НС доклад за дейността на съответната комисия не бъде приет с решение на НС, последиците са неясни. Няма норма нито в Конституцията, нито в Правилника за организацията и дейността на НС, нито в някой от специалните закони, която да определя какви са юридическите последици от отхвърлянето на доклада. Това не води до персонална промяна в състава на държавния орган, на пример. Единствената сигурна последица е възможността на НС да приеме съответните законодателни промени, чрез които да въздейства върху работата му. Тези законодателни промени обаче биха могли да бъдат предприети и без да се изчаква ежегодния доклад, т.е. те не са пряка негова последица и не е налице никаква задължителна обвързаност между двата акта на НС – решението за приемане или отхвърляне на доклада и законодателния акт за изменение или допълнение на съответната материя. Стига се до извода, че задължението за докладване пред НС има чисто информативна функция. Би могло в случая да се мисли за тази процедура като форма на парламентарен контрол. Тази теза се споделя на практика и от Конституционния съд, според който „Според нея (Конституцията – б.м.) основните правомощия на НС са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол (чл.61, ал.1 от Конституцията), както и други изрично посочени правомощия (чл.84 и сл. Конституцията), които влизат в тези две функции”¹⁷. А според друго решение на КС „Същността на парламентарния контрол е НС да получи информация за законосъобразността и целесъобразността на дейността на правителството...”¹⁸. В хипотезата на парламентарен контрол, упражняван по отношение на правителството, парламентът разполага с реални механизми за въздействие, а в случаите с коми-

¹⁴ Според чл.19, ал.4 За органи на изпълнителната власт се считат и: т. 4 ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

¹⁵ Стоилов, Я. Цит съч., с.88 и сл.

¹⁶ Вж. ЗЗК – чл. 5, ал. 1; ЗЕС – чл. 24, ал. 1; ЗЗД – чл. 44, ал. 1; и ЗКФН – чл. 6, ал. 1;

¹⁷ Вж. Решение на КС № 6/11.04.2012 г. по к. д. 3/2012 г.

¹⁸ Вж. Решение на КС № 1/12.03.2013 г. по к. д. 5/2012 г.

сиите – не. Има национални институции, при които това нормативно положение е напълно оправдано. Няма как, например, конституционните съдии да се поставят в служебна зависимост от Народното събрание, при положение, че те съставят единствения компетентен да проверява конституционността на законите държавен орган. Подобно е положението и с членовете на Висшия съдебен съвет, поради принципа за разделение на властите и с оглед осигуряване на пълната им независимост. Но при комисиите?

Единствената възможност за контрол върху тяхната дейност е предоставена на органите от съдебната система и по-специално на съдилищата от системата на административните и на прокуратурата. Характерно за правораздавателните органи, каквито са и съдилищата, е, че те действат само при сезиране. Сезирането е „необходим елемент на административното правосъдие“¹⁹. Възможност да ги сезират имат две групи субекти – лицата, чиито права или законни интереси са били пряко засегнати от акт на съответния държавен орган, и прокурорът. Прокурорът не защитава свои лични права или интереси, а следи за спазване на законността – чл. 16, ал. 1 АПК. Това правомощие се осъществява с две възможни средства – чрез протест или чрез предложение. Правомощието за подаване на предложение се извежда от разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ, според която прокурорът може „да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично“. То се определя в теорията като средство, чрез което прокурорът противодейства на многобройни и систематични нарушения на законността, за да предотврати вредните последици от тях²⁰. Две са основните характеристики на това правно средство. На първо място то е приложимо само в случаите на подготвени, започнали или осъществили се правонарушения, т.к. цитираната разпоредба на ЗСВ говори за „основание за търсене на отговорност или за налагане на принудителни административни мерки“. На второ място то

може да се използва тогава, когато прокурорът не е компетентен да подаде протест срещу съответното закононарушение. Не е необходимо нарушенията на законността да са многобройни и систематични, достатъчно е прокурорът да е узнал за тях и да не е компетентен да повдигне обвинение или да подаде протест. Такъв би бил случаят, на пример, при реализиране на дисциплинарна отговорност на държавен служител²¹. Прокурорското предложение е неформално средство за контрол, т.к. не е обвързано с конкретен срок за подаване, няма определени задължителни реквизити и т.н. То може да бъде подадено както до ръководството на съответното учреждение, предприятие или организация, така и до висшестоящи и други органи от същата система²². В хипотезата с комисиите такива органи липсват.

Предложението, също както и протестът, могат да се подават само относно законосъобразността на актовете, действията или бездействията на комисиите. Те не могат да се отнасят до тяхната правилност, целесъобразност, т.е. те не обхващат в пълнота, по същество, случаите, в които администрацията действа в условията на оперативна самостоятелност. В българската правна теория оперативната самостоятелност се определя като свободата на преценка и на избиране средства и начини за властническо действие, в рамка и посока, определена от закона, предоставена на един административен орган при осъществяване чрез изпълнително-разпоредителна дейност задачите на държавата²³. Или като възможност да се избира измежду няколко (най-малко две) решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно, но в различна степен правилно²⁴. При всички случаи теорията приема, че дискреционната власт може да се отрази върху правилността на акта – дали взетото решение е най-навременното, ефикасното, икономичното и т.н., но не и върху неговата законосъобразност. А правилността, както беше отбелязано, не подлежи на съдебен контрол. Всъщност, по-правилно е да се каже, че правилността не подлежи на съдебен контрол по същество – върху самия избор на административния орган. Дали са спазени „външ-

¹⁹ Вж. **Къндева, Е.** Административно правосъдие. С., Сиела, 2006, с. 88

²⁰ Виж **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Цит. съч, с. 275;

²¹ Виж Решение № 2980/29.02.2012г. по ад.д. №3989/2011г. на V отд. на ВАС;

²² Виж **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Пак там, с. 277

²³ Виж **Стайнов, П., Ангелов, А.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: Наука и изкуство, 1957, с. 6

²⁴ Виж **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. Феня, 2000, с. 29

ните граници” на дискреционната власт обаче е въпрос, който може и следва да се контролира от правораздавателните органи²⁵. На практика обаче, след приемането на АПК, съдът започна да осъществява контрол и върху целесъобразността на акта по същество, проверявайки избрано ли е най-икономичното решение, което да е в интерес на обществото и държавата и изобщо спазен ли е принципът на съразмерността, уреден в чл.6 АПК. Този контрол се представя като контрол на „външните граници” на дискреционната власт. Това правомощие на съда се извежда от разпоредбата на чл.169 АПК, съгласно която при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган разполага с оперативна самостоятелност и спазва ли изискването за законосъобразност на административните актове. Така Върховният административен съд приема, че „...когато са налице две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен да избере тази възможност, което е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото. Принципът за съразмерност е съществен и нарушението му води до съществено материалноправно нарушение. Тази е причината, която задължава съда да следи за спазването му при осъществяването на контрол за законосъобразност”²⁶. Ако към тази практика прибавим принципа за равенство, прокламиран в чл. 8, ал. 2 АПК, а именно, че при еднакви условия сходните случаи се третират еднакво, както и принципът за последователност и предвидимост (чл.13 АПК), който вмения задължение на органите на изпълнителната власт предварително публично да оповестяват правилата и установената практика при упражняване на оперативната самостоятелност, ще се види, че нейните предели вече са силно ограничени. Ако може да се използва термино-

логията на англо-саксонската правна система, тук се въвежда прецедентът, следвайки се установената практика на съответната администрация. Самото разбиране, че неправилността на един административен акт може да се отрази върху неговата законосъобразност влиза в противоречие с определението за дискреционната власт, изведено в теорията. Както бе отбелязано, тя се представя като избор между няколко еднакво законосъобразни, но различно правилни решения. Но, видно от практиката на съда, разликите в правилността водят до незаконосъобразност. Това е една много сериозна крачка в развитието на административното право, която заслужава отделно внимание и задълбочена дискусия.

Все пак, ако съдът, което е видно от постоянната му практика, трайно се ориентира към тази позиция – да контролира оперативната самостоятелност, то може би е необходимо Общото събрание на съдиите на ВАС да приеме тълкувателно решение по въпроса. Но дори и към настоящия момент следва да се приеме, че прокуратурата, упражнявайки надзор за законност върху дейността на всички държавни органи, практически разполага с правомощието да подаде протест срещу акт, действие или бездействие на държавен орган, с което е нарушен принципът на чл.6 АПК. Приведено към тематиката на настоящата работа, това означава, че прокуратурата може да сезира компетентния съд (административен съд или ВАС) във всеки случай, в който констатира неправилност в решенията на комисиите. Защото чисто практически това ще бъде единствената ефективна форма на контрол върху упражнената от тях дискреционна власт, т.к. при тях административният контрол е изключен, понеже законодателят не е предвидил друг горестоящ на тях орган, който може да осъществява такъв. Същото основание би могло да се използва и при отпра-

²⁵ Виж **Лазаров, К.** Пак там, с. 48 и сл. Според автора външните граници са тези, „които се очертават от изискванията за компетентност, форма и производство, особено от изискването за законосъобразност по същество и най-вече от това за съответствие на целта на административния акт с целта на закона. тяхното прекрачване води до незаконосъобразност на решението на административния орган”.

²⁶ Решение № 10348/09.07.2013 г. по ад.д. №6147/2013, II отд. на ВАС; в Решение № 313/10.01.2013 г. по ад.д. № 11246/2011 г., V отд. на ВАС се приема, че „С това законодателно решение (чл. 169 АПК – б.м.) самият избор на административния орган е правно регулиран от чл. 4, ал. 2 и чл. 6 АПК. Затова съдът, ако установи, че органът разполага с оперативна самостоятелност, трябва да провери спазването и на тази регулация. Това значи да прецени дали с избраната от органа възможност се постига целта, за която законът го оправомощава да издаде акта – чл. 4, ал. 2, ако се постига, дали не е възможно решение, по-малко обременително за трети лица – чл.6, ал.2 и 3, а ако няма и такова решение – има ли такова решение, осъществимо с по-малко обществени разходи (средства, усилия и време) – чл. 6, ал. 4. ако поне едно от тези правила е нарушено, актът следва да бъде преценен като несъответен на целта на закона.”; В тази насока са и Решение № 200/08.01.2013 г. по адм. д. № 11110/2012 г. на VII отд. на ВАС; Решение № 2980/29.02.2012 г. по адм. д. №3989/2011 г. на V отд. на ВАС.

вянето на прокурорско предложение по смисъла на чл.145, ал.1, т.5 ЗСВ. И в двата случая – на протест и на предложение – прокуратурата може да действа и служебно, вследствие на извършени от нея проверки.

Другият вид комисии са държавните комисии по смисъла на чл.50 и сл. ЗА. Всъщност, точната формулировка на чл.19, ал.4 от ЗА гласи: „За органи на изпълнителната власт **се считат** (курсивът мой) и: т. 2 държавните комисии;”. Остава се с впечатлението, че всъщност държавните комисии не са органи на изпълнителната власт. За подобно тълкуване основание дава самият текст на закона по две причини. Първата е, че държавните комисии, както и останалите изброени в чл.19, ал. 4 държавни органи, са отделени от органите на изпълнителната власт, посочени общо в ал.1 на същата разпоредба като централни и териториални. И втората причина е в изказа – „се считат”, което би следвало да означава, че не са органи на изпълнителната власт, но с оглед практическата необходимост от правна уредба, ще бъдат третиращи като такива – като част от системата на изпълнителната власт.

В административноправната теория са изведени няколко белега на органите на изпълнителната власт. Те са: държавни органи – съставна част на държавния апарат; притежават държавно-властническо правомощие; осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност; упражняват непосредствено ръководство и практически организират работата в съответната сфера на управление²⁷. От тези четири белега два се отнасят общо до държавните органи, независимо от това правомощия в коя от трите власти осъществяват. Другите два белега характеризират държавните органи като органи на изпълнителната власт. Това са осъществяването на изпълнително-разпоредителна дейност и непосредственото ръководство и практическо организиране на работата в съответната сфера на управление. Именно поради тези два белега е безспорно, че държавните комисии са вид органи на изпълнителната власт. Тяхната дейност може да бъде определена като изпълнителна, защото с актовете, които издават, те изпълняват съответните специални закони, чието

приложение са натоварени да осъществяват. Дейността им е и разпоредителна, защото изпълнението на закона те извършват именно чрез издаването на множество индивидуални или общи административни актове²⁸. Както безспорно се приема в теорията, административните актове представляват едностранно властническо волеизявление²⁹. Съвкупността на трите елемента на определението за административен акт говори именно за това – за разпореждане – едностранно налагане на властническа воля. Въпреки това, законодателят е предпочел да ги отдели от останалите органи на изпълнителната власт чрез израза „се считат”. Те обаче са част от системата на изпълнителната власт, защото, съгласно чл. 50, ал. 1 ЗА, се създават „към Министерския съвет или към министър”. Такива държавни комисии са, на пример, Държавната комисия по хазарта (ДКХ), Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ), Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ), Комисията за защита на потребителите (КЗП), Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) и други. От изброените ДКХ и КЗП са създадени към министър, докато ДКСИ, ДКСБТ и ДКЕВР са към МС³⁰. Независимо от това, само членовете на ДКХ се назначават и освобождават от длъжност от министъра, докато при останалите от посочените органи компетентност в тази посока има МС, който с решение определя председателя и членовете им. Членовете на ДКХ са и единствените по отношение на които не важи принципът за мандатност и несменяемост. При останалите държавни комисии членовете са несменяеми за периода до изтичането на мандатата им, като могат да бъдат освободени предсрочно само на основанията, изрично посочени в специалните закони. Тези основания в общи линии припокриват основанията за освобождаване на членовете на националните органи, които бяха посочени по-горе в настоящото изложение. Разликата между колегиалните национални органи и държавните комисии в това отношение е само в органа, който може да определя, респективно да освобождава от длъжност членовете на колегиалния орган. В хипотезата на национални органи – това е НС само-

²⁷ По-подробно виж **Ангелов, А., Дерменджиев, Ив., Костадинов, Г.** Административно право на НРБ. Обща част, София, 1968, с.102 и сл.

²⁸ По-подробно за изпълнението и разпореждането виж **Стайнов, П., Ангелов, А.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: ДИ „Наука и изкуство”, 1957, с.4 и сл.

²⁹ Така: **Стайнов, П., Ангелов, А.** Цит. съч., с. 201; **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Цит съч, с.144; също **Димитров, Д.** Цит. съч, с. 278.

³⁰ Виж чл.16, ал.1 Закон за хазарта; чл.165, ал.1 Закон за защита на потребителите;

стоятелно или съвместно с друг държавен орган, докато при държавните комисии – това е МС или съответният министър. Чисто практически разликата между това НС или МС притежава компетентността не е особено голяма. Това е така, защото при избора от НС не е предвидено квалифицирано мнозинство, както това е в хипотезата на избор на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет. В този случай Конституцията изисква квалифицирано мнозинство от две трети от народните представители. При националните комисии управляващата партия или коалиция е тази, която избира членовете на колегиалния орган. Тя е и същата, издигнала и избрала министър-председателя, а по негово предложение и състава и структурата на МС³¹. Видно е, че реално не е налице по-голяма представителност при вземане на решение относно персоналният състав на националните комисии в сравнение с избора на членове на държавните комисии, т.к. в случая не е необходимо съгласуване между позициите на управляващата и на опозиционните партии. Във всички случаи от момента, в който съответното лице бъде избрано, респективно назначено за член на комисията, то става несменяемо.

Институтът на несменяемостта винаги има за цел да даде самостоятелност, независимост на съответната институция. Идеята му е, чрез силно ограничената възможност за служебен натиск от страна на съответния работодател, да се осигури свобода при изразяването на личното експертно мнение на персоналният състав на органа. Т.е. да се стигне до обективни, основани само на професионалната подготовка, решения. Така чрез изброените основания за предсрочно прекратяване на мандат се постигат два, на пръв поглед противоречиви, но всъщност еднопосочни резултата. От една страна, държавният орган, който е компетентен да прекрати мандата, не може да направи това, освен в случаите, в които в обективността се е осъществила някоя от изброените в закона хипотези. От друга страна, основанията играят роля и на „спирачка“ по отношение на членовете. Тук се задейства чисто психологическият механизъм, при който лицето, заемащо

съответната длъжност, си дава сметка, че ако не се съобрази с изискванията на закона и, да речем, осъществи състав на конфликт на интереси, ще трябва предсрочно да напусне заемания пост. По този начин, условно казано, несменяемостта пази съответния орган както отвън, така и отвътре.

Наблюдава се обаче известна непоследователност на законодателя. За националните органи се подчертава в съответните нормативни актове, че са независими специализирани държавни органи³². По отношение на държавните комисии като цяло такова нормативно изискване няма въведено – те не са независими от изпълнителната власт. Изключение е допуснато само по отношение на ДКЕВР, която е определена в чл. 10, ал. 2 ЗЕ като „независим специализиран държавен орган“. Така тя се отличава от останалите държавни комисии по отношение на по-голямата и изрично прокламирана независимост от органите на изпълнителната власт. В същото време обаче, за разлика от националните органи, нейният устройствен правилник, съгласно чл. 51 ЗА, се приема от МС, което автоматично я прави не толкова независим държавен орган. Устройственият правилник нормира общата численост и конкретната структура на администрацията, създадена да подпомага дейността на комисия и конкретизира правомощията на председателя ѝ. Самата методика на работа на колегиалния орган се определя от него самостоятелно чрез приеманите вътрешни правила и основни насоки на работата³³. Това практически означава, че той ще конкретизира съдържанието на възложените му със закона правомощия и точния начин, по който ще упражнява същите. Все пак зависимостта от изпълнителната власт изпъква по повод ежегодния доклад за дейността, който председателят на ДКЕВР трябва да представя пред МС – чл. 52 ЗА. Тук отново може да бъде поставен въпросът за юридическите последици на този акт. Какви мерки може да предприеме МС, ако не приеме доклада на държавната комисия? В примера с ДКЕВР комисията е независим орган – тя не може да получава директни или индиректни указания при осъществяване на функциите си. Наред с това МС не може да осъществява някаква форма на ефективен

³¹ Виж чл. 84, т. 6 във връзка с чл. 82, ал. 2 КРБ

³² Виж чл. 3, ал. 1 ЗЗК; чл. 21, ал. 2 ЗЕС, чл. 40, ал. 1 ЗЗД; по-особена е формулировката на ЗКФН – чл. 2, ал. 2 определя комисията като специализиран държавен орган, като според ал. 4 на същата разпоредба при осъществяване на своите правомощия тя е независима от изпълнителната власт и се отчита за дейността си по закона пред НС.

³³ Виж чл. 5, ал. 3 и чл. 6 УПДКЕВРНА, приет с ПМС №122/2004 г., обн. ДВ, бр. 52/2004.

контрол по отношение законосъобразността и/или правилността на нейните актове. Това е така не толкова поради прокламираната независимост на ДКЕВР, колкото заради правилото на чл. 82 АПК. Всъщност МС явява ли се непосредствено по-горестоящ орган на държавните комисии? В хипотезата с ДКЕВР това, струва ми се, е избегнато от законодателя чрез прогласяването ѝ за „независим“ държавен орган. В останалите случаи обаче, може би следва да се приеме, че държавните комисии имат непосредствено по-горестоящ орган и това е административният орган към който са създадени. Така или иначе, според правилото на чл. 82, ал. 1, т. 2 in fine, актовете на държавните комисии към МС не подлежат на оспорване по административен ред. Единственият начин за въздействие е чрез промяна в нормативната база, уреждаща дейността на комисията. Това могат да бъдат само онези нормативни административни актове, чието издаване не е оставено от законодателя в изрична нейна компетентност.

Видно е, че има известно „лутане“ на законодателя: От една страна, ДКЕВР е държавна комисия по смисъла на чл. 50 ЗА; председателят и членовете ѝ се назначават от МС; устройственият ѝ правилник се приема от МС; отчита се за дейността си отново пред същия държавен орган от системата на изпълнителната власт. От друга страна, изрично е посочено в ЗЕ, че тя е независим държавен орган; персоналният ѝ състав е неменяем за срока на мандата, освен при изрично предвидените хипотези. Интерес представлява и фактът, че ДКЕВР е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

При националните органи този елемент от независимостта им е уреден на законово ниво³⁴. При държавните комисии се наблюдава разделение, което също не е последователно – тези, които са подчинени на министър, са второстепенни разпоредители, а тези, създадени към МС – първосте-

пени или второстепенни³⁵. Първостепенните разпоредители с бюджет трябва да притежават това качество по силата на закона. По Закона за устройство на държавния бюджет няма дефиниция на понятията „първостепенен“ и „второстепенен“ разпоредител с бюджетни средства³⁶. Законът за публичните финанси обаче съдържа разпоредби както относно бюджетните организации, които могат да притежават качеството „първостепенен разпоредител с бюджетни кредити“, така и относно възможността за делигиране на правомощията на първостепенния разпоредител³⁷. Според разпоредбата на чл. 11, ал. 3 ЗПФ две са условията, на които следва да отговаря една организация, за да може да бъде определена като първостепенен разпоредител, и те трябва да са налице кумулативно. Първото изискване се свежда до това разпоредителите да съставят, изпълняват и отчитат бюджет, а второто – **да са определени със закон** (курсивът мой). Ако една комисия бъде определена като първостепенен разпоредител с бюджет с постановление на МС, то това ще влезе в противоречие с правилото на ЗПФ, т.е. с нормативен акт от по-висока степен.

По отношение на ДКЕВР изискването за бюджетна независимост е нормирано и в акт на ЕС – Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета³⁸. Директивите са определени от Договора за функциониране на Европейския съюз като задължителни по отношение на преследвания резултат³⁹. Те са част от задължителните актове, определяни в теорията като „hard law“⁴⁰. За да породят действие обаче, трябва да са били инкорпорирани във вътрешното право на държавата-членка чрез съответните нормативни актове. В теорията е изразено и мнението, че „нормите на директивите, ако са безусловни и ясни, също стават такива (с пряко действие – б.м.) след изтичането на срока за въвеждането им във вътрешното право“⁴¹. Българският законодател се

³⁴ Виж чл. 4, ал. 2 ЗЗКИ; чл. 40, ал. 3 ЗЗД; чл. 28, ал. 1 ЗКФН; чл. 50 ЗЕС;

³⁵ Виж чл. 26, ал. 2 ЗЕ; чл. 4, ал. 2 ЗЗКИ; чл. 2, ал. 2 ПУДДКСБТНА чл. 2, ал. 2 УПКЗП; чл. 16, ал. 3 ЗХ;

³⁶ ЗУДБ, обн. ДВ, бр. 67/1996 г., отм. ДВ, бр. 15/2013 г.

³⁷ ЗПФ, обн. ДВ, бр. 15/2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

³⁸ Според чл. 35, пар.5, б. ”а”, предл. 2 на Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13.07.2009. За да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите-членки по-специално гарантират, че:...(регулаторният орган – б.м.) разполага със собствени годишни бюджетни кредити, с автономност при изпълнението на дадения бюджет,...

³⁹ Виж чл.288 ДФЕС, обн. ОJ C 115/09.05.2008.

⁴⁰ По-подробно за разликата между „hard law“ и „soft law“ виж Балтаджиева, Р., Тодоров, Ив. Взаимодействие между европейското и българското административно право. С.: Сиела, 2012, с. 44 и сл.

⁴¹ Rob Widdershoven, Administrative Law of the EU, its member-States and the US, под редакцията на Rene Seerden и Frits Stroink, Intersentia Press, 2002, стр. 275-276, цитирано по Балтаджиева Р., Тодоров, Ив. Пак там, с. 51.

е съобразил с нормата на европейското право и с чл. 26, ал. 2 от ЗЕ е придал на ДКЕВР качеството на първостепенен разпоредител с бюджет. Всъщност по отношение на ДКЕВР в цитираната Директива съществува изискване за пълна независимост на комисията от изпълнителната власт и следователно тук законодателят е трябвало да уреди този елемент от административната ѝ правосубектност. Има и други държавни органи, за които също съществува изискване на европейското право относно осигуряване на пълната им независимост от изпълнителната власт – например Комисията за защита на личните данни (КЗЛД)⁴². КЗЛД е национална комисия, първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, чиито членове се избират от НС по предложение на МС⁴³. В същото време, по отношение на други национални институции, такова изискване от страна на европейското право няма. Така например по отношение на националните органи, осъществяващи дейност в сферата на защита от дискриминацията изрично се посочва, че могат да бъдат структурна част от друга институция⁴⁴. По отношение пък на регулаторите на електронни съобщения изискването за независимост е само по отношение на „всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване и услуги”, дори когато същите са държавни предприятия. Но изискване за независимост от други държавни органи няма нормативно предвидено⁴⁵. Видно е, че и наличието или липсата на изискване за независимост на съответната институция на ниво Европейски съюз също не може да служи като безспорен критерий при разделянето им на национални и държавни. Това е така, защото при някои от националните комисии – КРС, КЗД такова условие няма, докато при някои от държавните –

ДКЕВР, то е изрично уредено от европейския законодател.

Следващ белег, характерен както за националните, така и за държавните комисии, е че те са колегиални органи. Когато законодателят избира вида на държавния орган, който създава, се води от множество фактори. По отношение на членския състав, т.е. дали органът да е едноличен или колегиален, значение имат сложността на материята, необходимостта от консенсус и нуждата от бързина и оперативност. Там, където от основна важност е решенията да бъдат взимани бързо и да има незабавна адекватна реакция от страна на държавата, административният орган обичайно е едноличен. В случаите, в които бързината не е от такова значение и същевременно е необходимо решенията да се основават на различни експертни знания и широк консенсус, законодателят предпочита колегиалните органи. За тях важат правилата за кворум и мнозинство. Кворумът представлява нормативно изискване за минимално необходимия брой членове на колегиалния орган, които трябва да присъстват на заседанието, за да се счита то за редовно проведено. Мнозинството от своя страна е нормативно изискване относно минимално необходимия брой членове, които трябва да подкрепят дадено решение, за да може да бъде прието същото. В теорията някои автори отнасят кворума и мнозинството към компетентността като изискване за законосъобразност на административните актове – липсата на кворум води до липса на компетентен орган. Други автори смятат, че то е част от производството, т.к. се урежда от процесуална правна норма, но дори и в този случай се приема, че при нарушаване изискването⁴⁶ за кворум може да се говори за нарушаване на „процесуалните пара-

⁴² Според чл. 28 от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24.10.1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, Всяка държава-членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на приложението на разпоредбите, приети от държавите-членки, съгласно настоящата директива. Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени.

⁴³ Виж чл. 6, ал. 1 и 3 и чл. 7, ал. 2 от Закон за защита на личните данни, обн. ДВ, бр. 1/2002 г., посл. изм и доп. ДВ, бр.13/2013 г.

⁴⁴ Виж Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29.06.2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход, където в чл. 13 се каза че „Тези органи могат да бъдат част от агенции, натоварени на национално ниво със защитата на правата на човека или на правата на отделните индивиди”; също и Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13.12.2004 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги – чл. 12.

⁴⁵ Вж. Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 07.03.2002 г. относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги – чл. 8;

⁴⁶ Вж. **Къндева, Е.** Обявяване на нищожност на административни актове от съда, Административно правосъдие, бр. 6/2007, с. 22.

метри” на компетентността⁴⁷. При всички случаи, теорията е единодушна, че нарушение на правилата за кворум и мнозинство води до по-тежката от двете форми на недействителност, а именно – до нищожност на административния акт⁴⁸. Тези правила са нормирани в разпоредбите на самия закон, с който се създава съответната комисия, или в устройствения ѝ правилник, като е без значение дали същата е национална, или държавна.

Следваща характеристика и на двата вида комисии е, че те са централни органи на управление, въпреки че никой от тях не попада в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 ЗА, посочваща кои са централните органи на изпълнителната власт. За някои от комисииите е предвидено наличието на териториални звена, като това не е обвързано с принадлежността им към един от двата вида, а се определя с оглед на тяхната ефективност. От необходимостта гражданите и техните организации да имат улеснен достъп до тях и/или от необходимостта да осъществяват предоставените им в компетентност контролни функции на място и непрестанно. Наличието на териториални звена (деконцентрация) не води до нарушаване на централизацията, защото тя означава „такава организация на структурата и функционирането, изразено в упражняване на правомощие на държавните органи, при която съществува подчинение на по-горестоящия орган от страна на по-долустоящия, когато те са в една и съща йерархична система”⁴⁹. В тази връзка може да бъде поставен въпросът не представляват ли част от комисииите някаква форма на децентрализация?

В теорията децентрализацията се определя като предоставяне за осъществяване на част от функциите от страна на държавата на органи, които са формирани чрез избор по силата на закон, а не чрез назначение от по-горестоящ орган⁵⁰. Под това определение попадат всъщност всички национални комисии, както и тези от държавните,

които са създадени към МС. Тъй като националните комисии реално са „изнесени” извън системата на изпълнителната власт, тя не може да осъществява и контрол върху дейността им. Това също е един от белезите на децентрализацията, изведен от теорията – „самостоятелни центрове на административна инициатива и дейност, при което централната административна власт може да запази един по-широк или по-ограничен надзор”⁵¹. Ако приемем, че тези национални комисии представляват форма на един от двата основни вида децентрализация, а именно професионалния, следва да се запитае какво всъщност я налага? От къде идва необходимостта от автономия, от пълна независимост от страна на държавата при решаването на поставените задачи? Тук съвсем умишлено е използвано понятието „държавата”, а не например „изпълнителната власт”. Защо контрол върху дейността на комисииите може да осъществява само и единствено съдебната власт. И никаква административна зависимост не е налице – няма орган на държавното управление, който да осъществява някакво методическо ръководство или административен контрол върху дейността им. Друг е въпросът доколко се налага подобна независимост в действителност и не е ли възможно дейността на част от комисииите да бъде прехвърлена като компетентност на определено министерство или прокуратурата.

Последният белег, общ и за двата вида комисии, е специалната компетентност. Най-често тя е изрично прокламирана в закона, като съответната разпоредба определя комисията като „специализиран държавен орган”. В останалите случаи това се извлича от функциите, чието осъществяване е възложено на комисията – те са винаги в определена сфера на държавно управление (енергетика, конкуренция, хазартни игри, класифицирана информация и т.н.)⁵². Този именно белег е един от основните, които биха могли да

⁴⁷ Вж. **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. Лицензии и разрешения за дейности, контролирани от държавата, Сиела, 1998, с. 73 и сл.; тезата, че нарушението на изискването за кворум се отнася към правилата за производство и е нарушение на това изискване за законосъобразност е застъпено от **Лазаров, К., Костов, Д.** Административно право на НРБ. Свищов, 1988, с. 72.

⁴⁸ Така **Дерменджиев Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Цит съч, с. 189; също **Къндева, Е.** Цит. съч., с. 22; **Зиновиева, Д.** Пак там, с. 73.

⁴⁹ **Сивков, Цв.** Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление. УИ „Св. Климент Охридски”, 2013, с. 37.

⁵⁰ **Ведель, Ж.** Административное право. М., Прогресс, 1973, цитирано по Сивков, Цв. Координацията..., с. 54.

⁵¹ **Драганов, Д.** Курс по общинско право. С., печатница „Българска книга”, 1947.

⁵² В теорията е изразено мнението, че компетентността е винаги специална, защото „самата идея за „всекомпетентност” е отрицание на понятието компетентност”. Разделението между обща е специална компетентност е само условно.– така **Костов, М.** Компетентността като правосубектност на държавен орган. Правна мисъл, 1979, № 3, с. 43.

послужат за реално, същностно, а не просто формално разграничаване на националните от държавните комисии. Разделението на национални и държавни комисии би било по-ясно, ако подобен критерий стои в основата му: Каква е конкретната сфера на компетентност на съответната комисия и как законодателят оценява значението ѝ за държавата и обществото.

Както се видя от изложено дотук, между националните и държавните комисии към МС има множество сходства. На първо място и едните, и другите могат да бъдат създавани със закон. На следващо място и едните, и другите могат да бъдат обявявани от законодателя за независими. В изпълнение на това, техният персонален състав е несменяем за срока на законовоопределения мандат, освен в изрично и изчерпателно посочените от закона хипотези. При това законите си служат със значително по-строги формулировки на тези основания, отколкото КРБ, която в своя чл. 129, ал. 3, т. 5 предвижда като основание за освобождаване от длъжност на магистратите твърде разтегливото понятие „действия, които накърняват престижа на съдебната власт”. На трето място контролът върху тяхната специализирана дейност се извършва основно чрез представяните ежегодно доклади за дейността. Те се внасят в НС или в МС, според вида на комисията и се приемат от съответния орган с решение, юридическите последици на което са твърде неясни. На четвърто място и едните, и другите могат да бъдат първостепенни разпоредители с бюджет. На последно място те са колегиални централни органи на управление със специална компетентност. При всички тези прилики между двата вида комисии кое би могло да обоснове разликата? Коя е причината, налагаща в съставянето на едните да участва основно НС, а при другите – изключително МС? Кое налага КРС, чиито правомощия са в сферата на електронните съобщения, управление на радиочестотния спектър за граждански нужди и позициите на геостационарната орбита, определени за РБ с международни споразумения, да е национален орган, а ДКЕВР с правомощия в енер-

гетиката и водоснабдяването да е подчинена на МС (друг е въпросът до колко в действителност е подчинена, щом притежава почти всички останали белези, характерни и за националните органи)?

Ако КРС имаше като част от правомощията си контрол върху органи на изпълнителната власт, каквито правомощия притежава Сметната палата например, отделянето ѝ от системата на изпълнителната власт щеше да бъде напълно оправдано. Органът, който осъществява надзорни или контролни функции върху друг орган, не може да бъде подчинен на последния или поставян в друга зависимост от него, т.к. това би обезсмислило предоставеното му контролно правомощие. Случаят обаче не е такъв. И двата държавни органа (КРС и ДКЕВР) притежават регулаторни и контролни правомощия основно в частната сфера. От друга страна, правомощията на друга държавна комисия – ДКСИ – рефлексират главно върху държавната администрация. Това е така, защото комисията преценява дали едно лице може да заеме длъжност било като член на даден държавен орган, било като негов служител, когато затова се изисква допуск до класифицирана информация. Тя е и компетентният орган, който осъществява контрола върху законосъобразната и правилна работа с документацията от всяка една държавна институция, която борави с класифицирана информация. Има и национални комисии, като КЗД, които надзирават не само частната сфера на обществения живот, но и публичната такава. Комисията за защита от дискриминацията може и е длъжна да действа в случаите, в които държавен орган допусне дискриминация⁵³. Това дава основание на законодателя да гарантира по всякакъв начин независимостта ѝ. Също така КЗД е единственият централен държавен орган, който има ефективни контролни правомощия в областта на дискриминацията⁵⁴. Няма друг държавен орган, в чиито функции законодателят изрично да е включил подобно правомощие. Но при сравнението между КРС и ДКЕВР, такъв елемент не може да бъде открит.

⁵³ Дали тя ще действа служебно или при сезиране, зависи от това дали ще действа като особена юрисдикция или като административен орган, т.е. от това, кое от правомощията ѝ по чл. 47 ЗЗД ще осъществява.

⁵⁴ Използването на словосъчетанието „ефективни правомощия” е умишлено, т.к. идва да отграничи компетентността на КЗД от тази на омбудсмана, чиито правомощия в областта са със значително по-слаб интензитет. Виж ЗО, обн. ДВ, бр. 48/2003 г., последни изм. и до ДВ, бр. 15/2013 г.

При КРС и ДКЕВР правомощия в дадената сфера притежават и други органи от системата на изпълнителната власт⁵⁵. Или, разграничението, което прави самият законодател е, че дадените централни органи на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 2 ЗА „управляват”, „осъществяват” държавната политика в областта, докато съответната комисия има регулаторни функции. Управлението според законодателя е по-широкото от двете понятия⁵⁶, което практически съдържа в себе си регулацията. В административноправната теория понятието регулация, регулирам не е разработено. По отношение на термина управление съществуват различни определения, които се припокриват в основните си белези⁵⁷. Във всички случаи това е дейност по привеждане в изпълнение на законите и ръководство, координация и контрол върху това изпълнение. Дейността на държавните комисии обаче в чл. 50 ЗА е определена като осъществяване на „контролни, разрешителни и регистрационни функции” по закон или постановление на МС, което е трудно за разграничаване от термина „управление”. Би могло да се мисли в насока, че другите посочени органи на изпълнителната власт в специалните закони (обикновено това са определени министри) имат повече или припокриващи се правомощия с тези на комисиите, защото функции по някакво ръководство от тяхна страна спрямо на комисиите са изключени на законодателно ниво. Всъщност даденият министър обичайно осъществява функции, които не създават пряко правоотношения в частната сфера. Или казано по друг начин, той издава индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21 АПК по изключение. Докато при комисиите, това представлява съществена част от правомощията им⁵⁸. Би следвало да се приеме, че това е критерият, който е използвал законодателят, разпределяйки компетентността в съответната област между централните органи на изпълнителната власт и комисиите.

От изложения анализ и направените съпоставки може да се стигне до извода, че законодателят не е особено последователен в нормотворчеството си, когато създава комисии. Няма ясно изразен критерий, който да определя в кои случаи, по отношение на каква материя се налага създаването на национални комисии и в кои случаи съответната сфера трябва да се регулира и контролира от държавни комисии. Остава се с впечатлението, че конкретният избор от страна на НС на правноорганизационната форма за управление в даден сектор се дължи само на конюнктурни, необосновани и неясни причини. Няма нормативен акт, който да определя условията за създаване на национални комисии, както и причините, които биха наложили съществуването на държавни органи на изпълнителната власт, които обаче остават извън системата на същата тази власт. Не е налице и обективен критерий, който да служи за разграничаване на двата вида комисии. Би следвало *de lege ferenda* законодателят да пристъпи към уреждане на материята на законодателно ниво, като нормира изискванията, налагащи създаването на национални комисии. Желателно е в тяхната основа да стои практически, същностен критерий, който да служи за ясното отделяне на видовете комисии, а не както е към момента – чисто формалният критерий държавен орган от коя власт има правомощието да определя персоналният състав на комисията и да приема годишния ѝ доклад. Защото на практика този т.нар. „формален критерий” би трябвало да се явява следствие на същностния такъв. Дали за основен критерий ще се избере значимостта на сферата на действие на комисията, възможността за контрол върху определени страни на изпълнителната власт или невъзможността на друг административен орган да осъществява регулаторни и/или контролни функции в дадената област, или комбинираното наличие на някои от предложените критерии, е въпрос на преценка от законодателя.

⁵⁵ По ЗЕС функции на управление в сектора упражняват МС, Съвета по радиочестотния спектър и министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията (чл. 6 ЗЕС), по ЗЕ, от изпълнителните органи компетентни в осъществяването и провеждането на енергийната политика са МС и министърът на икономиката и енергетиката (чл. 3 и 4 ЗЕ);

⁵⁶ Виж Български тълковен речник. С.: Наука и изкуство, 2012, където „регулирам” се определя като „внасям ред в някаква работа, действие, движение, процес”, докато „управлявам” се определя като „редя, ръководя устройството; упражнявам, прилагам власт”

⁵⁷ По-подробно виж Ангелов, А., Дерменджиев, Ив., Костадинов, Г. Цит. съч, с. 4; Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Цит съч, с. 22; Димитров, Д. Цит. съч, с. 77. Понятието „управление” се използва като синоним на „администрация”. Разглежда се в организационен и във функционален аспект. Във втория случай се представя като динамична властническа дейност, по осъществяване на държавната власт.

⁵⁸ Сравни чл. 16 и чл. 30 ЗЕС; също чл. 4 и чл. 21 ЗЕ;

Ако той се спре на система от критерии, в тях следва да се включат следните основни изисквания, при наличието на някои или на всички от които законодателят да е длъжен да създаде национална комисия: – когато това се налага с оглед изпълнението на поети международни задължения, в т.ч. и изпълнението на първични или вторични норми на европейското право; – наличие на контролни правомощия спрямо органите на изпълнителната власт; – сферата на дейност – в сектори от особена обществена значимост, при които следва да се избегне контролът от страна на изпълнителната

власт (например СЕМ – от една страна, контрол върху дейността на медиите е задължителен, но от друга – осъществяването му от страна на централната изпълнителна власт би създадо сериозни съмнения в независимостта и непристрастността на медиите). Всички останали комисии, които не отговарят на някой от посочените критерии, следва да бъдат създавани като държавни. Безспорно е, че с оглед внасяне на яснота в материята, е необходимо въвеждането на такива критерии, както и последващото привеждане на съществуващите комисии в съответствие с тях.