



**SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
REFORM**

**N° SRSS/C2019/030**

**ПРЕГЛЕД НА  
СЪОТВЕТСТВИЕТО НА  
ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА  
ОРГАНИЗАЦИЯ НА  
ЦЕНТРАЛНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ**

**януари 2020**

**Агенция СТРАТЕГМА**

EUROPEAN COMMISSION

SECRETARIAT-GENERAL

STRUCTURAL REFORM SUPPORT SERVICE

Unit 02 – Governance & Public administration

Contact: Mina Shoylekova

E-mail: [Mina.SHOYLEKOVA@ec.europa.eu](mailto:Mina.SHOYLEKOVA@ec.europa.eu)

European Commission

B-1049 Brussels

**SUPPORT FOR PUBLIC  
ADMINISTRATION REFORM  
N° SRSS/C2019/030**

**ПРЕГЛЕД НА  
СЪОТВЕТСТВИЕТО НА  
ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА  
ОРГАНИЗАЦИЯ НА  
ЦЕНТРАЛНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ**

**08 януари 2020**

The information and views set out in this report are those of the authors and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained herein.

**СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>ТАБЛИЦИ И ГРАФИКИ</b> .....	<b>V</b>
<b>СЪКРАЩЕНИЯ</b> .....	<b>XI</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>XIII</b>
<b>I. ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>20</b>
<b>II. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОД</b> .....	<b>22</b>
2.1. Цели .....	22
2.2. Обхват.....	23
2.3. Аналитични методи.....	27
2.4. Източници на информация .....	30
<b>III. НОРМАТИВНО РЕГЛАМЕНТИРАН МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ</b> .....	<b>31</b>
3.1. Общ контекст .....	31
3.2. Модел на централната администрация на изпълнителната власт съгласно Закона за администрацията .....	37
3.3. Теоретичен контекст и практики .....	44
3.4. Референтен модел.....	46
<b>IV. СЪСТОЯНИЕ НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ</b> .....	<b>51</b>
4.1. Общ структурен модел на административната система.....	51
4.2. Държавни агенции.....	61
4.3. Държавни комисии.....	77
4.4. Изпълнителни агенции.....	87
4.5. Други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.....	109
4.6. Структури по чл. 60 от ЗА .....	158
4.7. Териториална администрация на централната изпълнителна власт .....	161
4.8. Екстериториални структури на Република България .....	177
4.9. Оценка на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация.....	179
<b>V. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПО-ПОСЛЕДОВАТЕЛНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ В РАМКИТЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ</b> .....	<b>205</b>
5.1. Обща рамка за усъвършенстване на общия модел за организация на административната система .....	205
5.2. Въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест" .....	210
5.3. Актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА .....	219

<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>I</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ № 1: СПИСЪК НА ИЗСЛЕДВАНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ СТРУКТУРИ</b> .....	<b>II</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ № 2: ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРНИ ИЗТОЧНИЦИ</b> .....	<b>I</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ № 3: БИБЛИОГРАФИЯ</b> .....	<b>I</b>

**ТАБЛИЦИ И ГРАФИКИ**

Таблица 1.	Основни характеристики на видовете административни структури, регламентирани в ЗА .....	24
Таблица 2.	Основни области на политиките .....	27
Таблица 3.	Класификация на основните функции.....	29
Таблица 4.	Класификационни характеристики на делегираните органи на изпълнителната власт, според ЗА .....	40
Таблица 5.	Класификационни характеристики на типовете административни структури....	41
Таблица 6.	Основни промени в регламентацията на видовете административни структури	43
Таблица 7.	Основни характеристики на референтния модел .....	49
Таблица 8.	Видове структури в системата на централната изпълнителна власт, включително структури с функции във връзка с осъществяването на изпълнителна власт .....	59
Таблица 9.	Основни характеристики на държавните агенции.....	67
Таблица 10.	Съотношение на правомощията министър – председател на държавна агенция	69
Таблица 11.	Критерии за оценка на съответствието на държавните агенции.....	71
Таблица 12.	Характеристики на държавните комисии.....	81
Таблица 13.	Критерии за оценка на съответствието на държавните комисии.....	82
Таблица 14.	Критерии за оценка на съответствието на изпълнителните агенции.....	87
Таблица 15.	Изпълнителни агенции в областта на икономическата политика.....	90
Таблица 16.	Изпълнителни агенции в областта на транспортната политика.....	92
Таблица 17.	Изпълнителни агенции в областта на енергетиката .....	93
Таблица 18.	Изпълнителни агенции в областта на околната среда.....	98
Таблица 19.	Изпълнителни агенции в областта на здравеопазването .....	99
Таблица 20.	Изпълнителни агенции в областта на отбраната .....	100
Таблица 21.	Изпълнителни агенции в областта на правосъдието .....	101
Таблица 22.	Изпълнителни агенции в областта на политиката за регионално развитие .....	102
Таблица 23.	Характеристики на комисиите .....	116
Таблица 24.	Характеристики на агенциите .....	127
Таблица 25.	Характеристики на институтите.....	136
Таблица 26.	Характеристики на административните структури за управление на публични фондове или целеви средства .....	142
Таблица 27.	Характеристики на специалните (целеви) фондове .....	144

Таблица 28.	Структури в областта на отбраната, на пряко подчинение на министъра на отбраната .....	145
Таблица 29.	Специализирани структури в областта на обществения ред и сигурността .....	146
Таблица 30.	Характеристики на други административни структури, които осъществяват контролни, регистрационни и разрешителни функции .....	153
Таблица 31.	Характеристики на административни структури, създадени по чл. 60 от ЗА ...	159
Таблица 32.	Специализирани териториални администрации към министерства и други структури .....	165
Таблица 33.	Задгранични представителства на Република България по вид .....	177
Таблица 34.	Разпределение на нормативно определената щатна численост на изследваните административни структури .....	180
Таблица 35.	Области на въздействие на промените в организационния модел на централната администрация на изпълнителната власт .....	208
Таблица 36.	Варианти за актуализиране на институционалната форма "държавна агенция" .....	222
Таблица 37.	Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "държавна агенция" .....	223
Таблица 38.	Варианти за актуализиране на институционалната форма "комисия" .....	227
Таблица 39.	Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "комисия" .....	228
Таблица 40.	Варианти за актуализиране на институционалната форма "агенция" .....	234
Таблица 41.	Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "изпълнителна агенция" .....	235
Таблица 42.	Варианти за актуализиране на институционалната форма "структура по чл. 60 от ЗА" .....	238
Таблица 43.	Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма по "структура по чл. 60 от ЗА" .....	238
Таблица 44.	Варианти за актуализиране на институционалната форма "специализираните териториални администрации" .....	243
Таблица 45.	Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "специализирани териториални администрации" .....	244
Графика 1.	Основни области на политиките, осъществявани от изпълнителната власт .....	28
Графика 2.	Референтен модел за организация на административната система .....	47
Графика 3.	Разпределение на централните структури ВРБ по съответните ПРБ .....	53
Графика 4.	Организационен модел на централната администрация на изпълнителната власт .....	58
Графика 5.	Национален статистически институт .....	72
Графика 6.	Държавна агенция "Архиви" .....	72

Графика 7.	Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата" .....	72
Графика 8.	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" .....	72
Графика 9.	Държавна агенция "Електронно управление" .....	73
Графика 10.	Държавна агенция за бежанците .....	73
Графика 11.	Държавна агенция за българите в чужбина.....	73
Графика 12.	Държавна агенция за закрила на детето .....	73
Графика 13.	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор.....	73
Графика 14.	Държавна комисия по сигурността на информацията .....	83
Графика 15.	Държавна комисия по стоковите борси и тържищата.....	83
Графика 16.	Държавна комисия по хазарта .....	83
Графика 17.	Комисия за защита на потребителите .....	83
Графика 18.	Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти.....	83
Графика 19.	Българска агенция за инвестиции .....	89
Графика 20.	Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация" .....	89
Графика 21.	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия .....	89
Графика 22.	Изпълнителна агенция "Железопътна администрация" .....	91
Графика 23.	Изпълнителна агенция "Морска администрация" .....	91
Графика 24.	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" .....	91
Графика 25.	Изпълнителна агенция "Проучване и поддържане на река Дунав" .....	91
Графика 26.	Агенция за устойчиво енергийно развитие .....	93
Графика 27.	Изпълнителна агенция по горите .....	95
Графика 28.	Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури.....	95
Графика 29.	Изпълнителна агенция по лозата и виното.....	95
Графика 30.	Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството .....	95
Графика 31.	Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол .....	95
Графика 32.	Изпълнителна агенция "Борба с градушките" .....	95
Графика 33.	Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове" .....	96
Графика 34.	Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" .....	97
Графика 35.	Изпълнителна агенция по околна среда .....	98
Графика 36.	Изпълнителна агенция "Медицински надзор" .....	99
Графика 37.	Изпълнителна агенция по лекарствата .....	99
Графика 38.	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело" .....	100
Графика 39.	Агенция по вписванията .....	101



Графика 40.	Агенция по геодезия, картография и кадастър .....	102
Графика 41.	Агенция за социално подпомагане.....	103
Графика 42.	Агенция за хората с увреждания .....	103
Графика 43.	Агенция по заетостта.....	103
Графика 44.	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда".....	103
Графика 45.	Национален институт за помирение и арбитраж.....	104
Графика 46.	Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" .....	106
Графика 47.	Агенция за държавна финансова инспекция.....	106
Графика 48.	Агенция по обществени поръчки.....	106
Графика 49.	Изпълнителна агенция "Национален филмов център".....	107
Графика 50.	Комисия за защита на конкуренцията .....	118
Графика 51.	Комисия за регулиране на съобщенията .....	118
Графика 52.	Комисия за енергийно и водно регулиране.....	118
Графика 53.	Комисия за финансов надзор .....	118
Графика 54.	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори.....	119
Графика 55.	Комисия за защита от дискриминация .....	119
Графика 56.	Комисия за защита на личните данни.....	119
Графика 57.	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество .....	119
Графика 58.	Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА .....	119
Графика 59.	Национална комисия за борба с трафика на хора.....	119
Графика 60.	Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.....	120
Графика 61.	Национална експертна лекарска комисия .....	120
Графика 62.	Съвет за електронни медии.....	120
Графика 63.	Българска агенция по безопасност на храните .....	129
Графика 64.	Национална агенция за професионално образование и обучение .....	129
Графика 65.	Национална агенция за оценяване и акредитация.....	129
Графика 66.	Национална агенция за приходите.....	129
Графика 67.	Агенция "Митници" .....	130
Графика 68.	Агенция за публичните предприятия и контрол.....	130
Графика 69.	Агенция "Пътна инфраструктура" .....	130
Графика 70.	Агенция за ядрено регулиране .....	130

Графика 71.	Патентно ведомство на Република България.....	155
Графика 72.	Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" .....	155
Графика 73.	Дирекция за национален строителен контрол .....	155
Графика 74.	Централен регистър на особените залози.....	155
Графика 75.	Национален инспекторат по образованието .....	156
Графика 76.	Национална служба за съвети в земеделието.....	156
Графика 77.	Център за оценка на риска по хранителната верига.....	156
Графика 78.	Национално бюро за правна помощ.....	156
Графика 79.	Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства.....	156
Графика 80.	Брой административни услуги, предоставяни от областната администрация...	162
Графика 81.	Видове административни услуги, предоставяни от областната администрация	162
Графика 82.	Услуги и регулаторни режими, администрирани от някои СТА .....	174
Графика 83.	Класификация на основните административни структури според числеността на служителите, брой структури – база 18.....	181
Графика 84.	Численост на служителите в основните административни структури, според тяхната класификация по групи щатни бройки – база 9 359 щ. бр.....	181
Графика 85.	Класификация на централните административни структури, според числеността на служителите, брой структури – база 128.....	182
Графика 86.	Численост на служителите в централните административни структури, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 58 781 щ. бр.....	182
Графика 87.	Видове централни административни структури според акта за създаване, база .....	128 183
Графика 88.	Орган за приемане на устройствения акт на централните административни структури, база 128.....	184
Графика 89.	Класификация на държавните агенции, според числеността на служителите, брой структури – база 9.....	185
Графика 90.	Численост на служителите в държавните агенции, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 3 456 щ. бр.....	185
Графика 91.	Услуги и режими, администрирани от държавни агенции.....	186
Графика 92.	Класификация на държавните комисии, според числеността на служителите, брой структури – база 5.....	187
Графика 93.	Численост на служителите в държавните комисии, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 603 щ. бр.....	187
Графика 94.	Услуги и режими, администрирани от държавни комисии.....	187
Графика 95.	Класификация на изпълнителните агенции, според числеността на служителите, брой структури – база 31.....	189
Графика 96.	Численост на служителите в изпълнителните агенции, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 12 822 щ. бр.....	189

Графика 97.	Класификация на комисиите. според числеността на служителите, брой структури – база 13.....	192
Графика 98.	Численост на служителите в комисиите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 1 724 щ. бр.....	192
Графика 99.	Класификация на агенциите, според числеността на служителите, брой структури – база 8.....	194
Графика 100.	Численост на служителите в агенциите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 16 161 щ. бр.....	194
Графика 101.	Класификация на институтите, според числеността на служителите, брой структури – база 10.....	196
Графика 102.	Численост на служителите в институтите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 1 496 щ. бр.....	196
Графика 103.	Класификация на "некласифицираните структури", според числеността на служителите, брой структури – база 9.....	198
Графика 104.	Численост на служителите в "некласифицираните структури", според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 838 щ. бр.....	198
Графика 105.	Класификация на структурите по чл. 60 от ЗА, според числеността на служителите, брой структури – база 17.....	199
Графика 106.	Численост на служителите в структури по чл. 60 от ЗА, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 436 щ. бр.....	199
Графика 107.	Първа стъпка от теста за институционално съответствие: Определяне на необходимостта от създаване на нов орган.....	214
Графика 108.	Определяне на типа на органа и неговата администрация, съгласно ЗА.....	215

**СЪКРАЩЕНИЯ**

---

<b>КРБ</b>	Конституция на Република България
<b>АМС</b>	Администрация на Министерския съвет
<b>АР</b>	Административен регистър
<b>ДА</b>	Държавна агенция
<b>ДВ</b>	Държавен вестник
<b>ДК</b>	Държавна комисия
<b>ЗА</b>	Закон за администрацията
<b>ЗДСл</b>	Закон за държавния служител
<b>ИА</b>	Изпълнителна агенция
<b>КТ</b>	Кодекс на труда
<b>КС</b>	Конституционен съд на Република България
<b>МС</b>	Министерски съвет на Република България
<b>МВнР</b>	Министерство на външните работи
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи
<b>МЕ</b>	Министерство на енергетиката
<b>МЗ</b>	Министерство на здравеопазването
<b>МЗХГ</b>	Министерство на земеделието, храните и горите
<b>МИ</b>	Министерство на икономиката
<b>МК</b>	Министерство на културата
<b>ММС</b>	Министерство на младежта и спорта
<b>МОН</b>	Министерство на образованието и науката
<b>МОСВ</b>	Министерство на околната среда и водите
<b>МО</b>	Министерство на отбраната
<b>МП</b>	Министерство на правосъдието
<b>МРРБ</b>	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
<b>МТИТС</b>	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
<b>МТСП</b>	Министерство на труда и социалната политика
<b>МТ</b>	Министерство на туризма
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НС</b>	Народно събрание на Република България
<b>ПМС</b>	Постановление на Министерския съвет

<b>ПРБ</b>	първостепенен разпоредител с бюджет
<b>ВРБ</b>	второстепенен разпоредител с бюджет
<b>РМС</b>	Решение на Министерския съвет
<b>РНС</b>	Решение на Народното събрание
<b>РКС</b>	Решение на Конституционния съд
<b>СТА</b>	специализирани териториални администрации

## EXECUTIVE SUMMARY

This report presents the results of the implementation of task 1 Review of the model for organization of the central administration and the identified opportunities for a more coherent distribution of functions in the central administration in view of a better coordination, clear subordination and accountability, as well as more effective management of the system as a whole.

The general objective of this research was to establish the status of organization of the central administration in Bulgaria, so that opportunities can be identified for supporting the institutional and administrative growth-sustaining structural reforms in line with Article 4 of *Regulation (EU) 2017/825 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013*<sup>1</sup>.

The specific objective is defined as supporting the initiatives of national authorities to design their reforms according to their priorities, taking into account initial conditions and expected socioeconomic impacts in accordance with Article 5 of Regulation (EU) 2017/825.

The analysis includes all administrative structures described in Articles 47 to 56 and Article 60 of the *Administration Act (AA)*<sup>2</sup>. These provisions regulate the status, management, way of defining the organizational structure, functions and powers of the state agencies (Articles 46 – 49 of AA), state commissions (Articles 50 – 52 of AA), executive agencies (Articles 54 – 56 of AA) and other structures that the Council of Ministers creates as its subordinates or as subordinate of a cabinet minister (Article 60 of AA).

The analysis applies the following methods:

- a comprehensive review of the normative documents defining the status, structure, organization and role of the central administrative structures;
- review of available functional reviews of various institutions;
- a literature review – theoretical and empirical research related to the structuring and organization of public administrations;
- comparison of the institutional model with the practice of its implementation.

All reviewed administrative structures have the following characteristics:

- they are legally and structurally separated from the respective main administrative structure of the central government administration (Administration of the Council of Ministers, ministries);
- they have (partial) decision-making autonomy;
- they perform a public function;

---

<sup>1</sup> OJ L 129, 19.5.2017

<sup>2</sup> Promulgated in SG № 130 of 1998, in force since 6.12.1998, last amended in SG № 7 of 2018

- they have their own staff;
- they have their own financial resource.

The structure of Bulgaria's administrative system, including matters related to the creation, reforming and closing of state bodies (beyond those envisaged in the Constitution) or administrative structures for implementation of certain government powers is not exhaustively regulated in the Constitution.

The *Strategy for building a modern administrative system of the Republic of Bulgaria*<sup>3</sup> adopted in 1998 was the first strategic document for development of the Bulgarian administration that outlined a modern vision of the role of the state, the distribution of government powers and the organization of the administrative system. A new model was created for the organization of the administrative system as a whole and for internal organization of the administrative structures.

This model set out in the *Administration Act*, defines the main governance functions and distributes them among specific administrative structures. The Council of Ministers' administration is a strategic centre for formulation and general coordination of national policies. The ministries are the strategic bodies responsible for the design, planning, methodological provision and monitoring of sector policies. **State agencies** are ancillary administrative structures development and implementation of policies outside the competences of the ministries. **State commissions** are specialized administrative structures with regulatory and control functions in the implementation of certain sector policies. **Executive agencies** are specialized administrative structures that provide administrative services.

A key element of the vision for the distribution of executive powers is relieving the government of some of its routine daily duties, giving it the opportunity to focus on strategic policy issues. The identified mechanisms to achieve this objective are optimization of the administrative and territorial structuring of the state and deconcentration and decentralization of the executive powers.

The concept of decentralization comprises not only the traditional meaning of transferring powers and resources from the national to the local level, but also the need to decentralize certain executive functions, or the so-called functional decentralization<sup>4</sup>. The practical expression is the creation of specialized central autonomous administrative structures for performance of control, regulatory and other similar functions with legal, functional and financial autonomy, independent from the central government administration.

The review of the general structural model of the administrative system showed that the current organization differs substantially from the model, set out in the *Administration Act*. The analysis confirmed this conclusion. It covers **503** identified administrative structures, of them **150** central administration structures and **195** specialized territorial administrations.

---

<sup>3</sup> Decision № 36 of the Council of Ministers of February 1998

<sup>4</sup> An example of functional decentralization will be the National Health Insurance Fund, the National Social Insurance Institute, National Radio and Television Council, State Energy Regulatory Commission, State Securities and Exchange etc.

State agencies are envisaged as administrations directly subordinate to the Council of Ministers with legal powers to develop and implement policies for which there is no responsible ministry.<sup>5</sup> Thus, their chairmen should have powers analogous to the powers of ministers. Our comparison of powers showed that in fact the chairs of state agencies have no real powers to develop and implement such policies. They are not entitled to independently propose normative acts, submit them to the Council of Ministers for consideration and their role in the policy formation is generally confined to isolated components of general sector policies. At the same time some of their functions overlap with those of the respective ministry. A necessary decision regarding this organizational form is whether building specialized expertise outside the ministry on topics not covered by the main administration is economically and managerially justified.

In the meaning of the *Administration Act*<sup>6</sup> the activity, structure, work organization and composition of a state agency is defined in its regulations, adopted by the Council of Ministers. They also define the powers of its chair in his/her capacity of an executive body. The review of the state agency regulations showed that for 8 out of 9 (92%) of them the powers do not envisage policy design, or the chair is not entitled to issue normative acts. The powers of only two state agency chairs - SABA and SARS – include issuing of individual normative acts. For 8 of them the powers do not include policy development but only involvement in its implementation. The role of *state agencies* as policymakers in the field cannot be discovered in the announced institutional mission either, since 8 of them have not formulated any.

The law provides for state agencies to play a role in the policy formation and make a contribution at various stages of the policy cycle. They appear to be a legal hybrid with legally defined power and status. On the one hand, they have delegated power, responsibility and resources to participate in the government but on the other they are not managed by elected officials who are members of the cabinet. Therefore, state agency chairs cannot make proposals to the Council of Ministers and their ability to actually develop policies, where envisaged, remains formal.

There is discrepancy between the *similar* legal competence of state agencies and ministries (similar powers) and the agencies' lack of management autonomy for decision-making and issuing individual normative acts that form policies. They are further characterized by an accountability deficit: state agencies are not subject to parliamentary control and only account to their stakeholders in the form of an annual activity report. The result of this situation is fragmentation of the public administration that *could affect the executive power policy-making capacity (Christensen and Laegredi 2005) and increase the coordination problems (Flinders 2004, Gregory 2003)*.

In the world governance practice state commissions are created for the performance of government tasks like building additional capacity, increased flexibility in the provision of services, inclusion of more stakeholders in the governance. As institutions for public regulation of economic activities state commissions are influenced, directly or indirectly, by organized private groups that are generally striving to identify their interests with public good.

---

<sup>5</sup> Administration Act, Article 47

<sup>6</sup> Article 48 AA



The registered deviations from the model among the state commissions can be defined as insignificant. A problem emerges when we look at other existing commissions without a state commission status that perform functions provided in the law for the state commissions. Their number is larger, and they are subject to different rules. These commissions are a significant distortion of the model set out in the *Administration Act*.

If we compare the total number of employees in the central administration, as regulated in the *Administration Act* with the number of employees of administrative structures that fall outside the main structural model (i.e. the classification state agencies, state commissions and executive agencies), we will register a serious disproportion. According to staff data as written in the institutions' internal regulations the total number of employees is 54 931, of which only 16 606, or just 28.66% are employed in the main administrative structure types, envisaged in the law model.

By way of justification of creating such independent commissions it is assumed that the farther their management stands from the executive – Council of Ministers, meaning it gets nominated by the National Assembly or the president, or by both or the three centres of power together, the more independent it will be because the possibility for exerting direct political pressure will be prevented. In addition, the fixed and relatively long terms of office of most commissions that do not match the parliament's term are theoretically expected to be an effective independence-warrantee tool. However, the independence of these commissions has been strongly criticized by various analysts.

Independent regulators have been created in the Bulgarian practice without the respective normative basis.

The compliance assessment of the executive agencies with the model set in the *Administration Act* showed two types of discrepancies – managerial and functional. In the managerial aspects the discrepancies concern the body that appoints the head of the agency (3 cases) and the lack of regulated accountability in the form of an annual activity report submitted to the responsible minister (5 cases).

Much more serious however is the problem of functional discrepancies: 24 out of 29 executive agencies do not comply with one of the two main functions this category was designed for by the *Administration Act* – activities and services provided to the state authorities and the administration. The executive agencies that perform such functions (not always clearly discernible and fully corresponding to the legal definition) are actually the exception and not the rule.

Ten of the executive agencies perform functions typical of a regulatory body – control, issuing permits and licenses, registration (assigned in the Bulgarian practice to independent commissions reporting to the National Assembly). Around 15% participate in the policy formation.

The registered inconsistencies are a substantial distortion of the model set out in *Administration Act*.

The model allows the Council of Ministers to create with a decree experimental laboratory, research institutes, educational or training centres, medical and rehabilitation centres etc.

reporting directly to it or to a minister in accordance with Article 60 AA. The organization and activity of those structures are set in internal regulations, adopted by the Council of Ministers or issued by the respective minister. The provisions of chapter 2 of the AA do not apply to them. There are 18 such structures and the data show that nearly half of them (7) apply the Civil Servant Act in contradiction with their status, as defined in the AA and 12 practically have the status of administrations, although normatively they do not. Two of them (RACFC and NCID) provide administrative services and the *Antidoping Centre* is defined in its statutory document through an extraneous activity – as a specialized control body. The *Assisted Reproduction Centre* also performs control and registration functions. The registered discrepancies are a significant distortion of the model, as set out in the *Administration Act*.

The review results show that the volume of deviations from the adopted model is such that questions the model itself. The extent to which the exceptions differ from the rule has an impact on the rule – exceptions invalidate the rule. Creating executive administrative structures outside the model without a solid justification results in a fragmentation of the central administration which impedes the coherence in the implementation of sector policies and weakens the coordination between individual structured engaged in the stages of a policy cycle.

There is a series of functional problems in the present structure (similar tasks are performed by different structures and vice versa, different tasks are performed by similar structures) that need corrective action. Most originate from the lack of a holistic vision for the creation of new administrative structures of the central administration. It comprises autonomous and semi-autonomous bodies grouped in three categories, as well as a more or less equal number of structures falling outside the adopted mode. There are great variations in the establishment justifications, the size, functions, financing and accountability mechanisms. The increasing number of structures has led to a multiplication of management functions (included in the general administration such as financial and HR, information technology management etc.), which can be considered overspending. It is impossible to extract a clear logic as to which government activities are being taken out of the main central administration structures – the ministries – and their management practices are only partly aligned. In the case of state agencies there is also policy fragmentation and partial loss of coordination.

The review of the literature that explores agencification in a large number of countries has shown that contrary to the initial expectations, agencies do not have a positive effect on the government efficiency and effectiveness, and in some national models the impact is even negative. All reviewed national exhibit a stable negative correlation between the number of created agencies and the effectiveness of the state government.

The analytical framework applied here does not exclude the necessity for diverse institutional formats in view of the many heterogenous tasks, political significance, history and scale of the individual administrative structures. Their creation ad hoc without a systematic approach is however affecting the integrity of the system of governance.

The proposals aim to achieve limiting of the institutional heterogeneity to a level that ensures transparency and makes the state government apparatus manageable. Most researchers and analysts in the field emphasize the need for a more systematic policy to the creation of new structures.

One of the reasons why agencies are created is to build specialized expertise on topics that are not covered by the main administration. In individual cases the aim is to provide expert solutions that are politically non-partisan as is the case of independent regulators on liberalized markets or structures created in the culture field.

The types of administrative bodies are not listed exhaustively in the Constitution. In the opinion of the Constitutional Court the power of creating, transforming and closing administrative structures without the rank of ministries belongs to the Council of Ministers, while the National Assembly has the role of deciding on the structure of the government and elect the cabinet members. The effective application of this principle demands changes in the law-making practice.

Formally the nomination of management bodies of certain administrations – in particular those who report to the parliament such as all the regulatory commissions – is a form of expropriation of powers of the executive by the legislator. It is considered a good practice that the heads of independent structures are elected by the parliament, but the Bulgarian institutional model requires that they are not considered a part of the administration. For structures that are part of the central administration, including those created with a law, the norm should unambiguously recognize the general management power of the Council of Ministers, enshrined in the Constitution.

The described situation in the system justifies the adoption of two approaches:

- limiting the administrative structures to the legally set types with their respective levels of autonomy, control and accountability;
- introducing criteria as to what tasks and initial conditions justify the creation of a new administrative structure of a certain type. For this purpose, it should be made clear how the policy goals are transformed into performance objectives.

It is also important to have in mind that the formal rules and the actual functioning often mismatch and that requires periodical reviews of the regulation versus the actual practice in order to avoid frequent modifications of the legislative framework.

The proposed opportunities for improvement of the organization of the central administration in view of achieving coherence are four. The current state of affairs is considered a zero (baseline) option. Each option is assessed from the point of view of the set objectives. The fields where the changes in the organizational model will have an impact are the legal environment, institutional environment, functional capacity, social and economic environment. Four criteria were used to assess the institutional, economic and social impact of the identified options: feasibility, effectiveness, efficiency and sustainability.

The general aim of the proposed changes is increased effectiveness and efficiency of the government policies through consolidation of the organizational model, ensuring coherence, cohesion and sustainability, as well as high transparency in the work of the government bodies and the employees in the administration. The achievement of this general aim goes through four specific objectives:

- improving the organizational model through application of the functional model in defining delegated government bodies and types of administrative structures;
- more coherent distribution of the functions, better coordination, subordination and accountability in the system;
- aligning the structures of the central administration with the organizational model;
- application of preventive mechanisms that will reduce the number of exceptions.

The recommended actions are based on updating of the general model, defined in the Administration Act. The changes include the delegated executive bodies and options have been proposed for each category.

1. **State agencies:** an option to abolish this institutional form or to adjoin the chairperson to the Council of Ministers.
2. **Commissions:** an option to designate 3 types of commissions and an option to designate 2 types.
3. **Executive agencies:** an option to align the functions of all EA and reduce them to service provision and an option to designate 3 types of agencies.
4. **Article 60 structures:** an option to abolish this institutional form and an option to specify their status.
5. **Territorial administrative structures:** status redefinition with two options: as territorial structures of a ministry or as territorial structures of district governors.

The options are evaluated and its potential impacts on the above-described fields are assessed. Also, for each option the contribution to the achievement of the four defined specific objectives is described.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Този доклад "Преглед на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация" е в изпълнение на договор номер: SRSS/C2019/030, който се изпълнява от Агенция СТРАТЕГМА.

*Европейската комисия*, чрез Службата за подкрепа на структурните реформи (Structural Reform Support Service, SRSS) възложи провеждането на преглед на съответствието с текущия модел на централната администрация в България (без министерствата) с цел идентифициране на възможности и подходи за:

- по-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация с оглед на по-добра координация, ясно подчинение и отчетност, както и по-ефективно управление на системата като цяло;
- привеждане в съответствие на структурите на централната администрация (без министерствата) с организационния модел, с оглед намаляване на броя на изключенията, регламентирани в специалните закони, включително идентифициране на опции/механизми, чрез които да се намалят отклоненията в бъдеще.

Настоящият доклад представя резултатите от изпълнението на **задача 1 Преглед на модела за организация на централната администрация** (Task 1: Review of the model for organization of the central administration), както и идентифицираните възможности за по-последователна разпределение на функциите в рамките на централната администрация с оглед на по-добра координация, ясна субординация и отчетност, както и за по-ефективно управление на системата като цяло.

Несъответствията с модела на организация на централната администрация имат множество негативни ефекти върху функционирането на цялостната система на държавния апарат и възпрепятстват управлението на публичните политики и провеждането на реформи в публичния сектор. Поредица от функционални анализи на хоризонтални и секторни политики разкриха много случаи и застъпване и дублиране на функции, слаба координация и отсъствие на междуинституционално сътрудничество. Тези дефицити намаляват ефективността на управлението. **Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020**<sup>7</sup> потвърждава тези проблеми и подчертава нуждата съществуващата структура на публичната администрация и разпределението на функции между министерства, държавни агенции, изпълнителни агенции и други административни структури да бъде преразгледана.

Работата по доклада е реализирана в периода август-декември 2019 г. и отразява състоянието на административните структури на изпълнителната власт към края на

---

<sup>7</sup> РМС № 140 от 17.03.2014 г., <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434121594.pdf>

2019 г. Процесът на организационно развитие, включително преструктуриране продължава да протича, включително в периода на работата по договора.

Проучването обхваща **503 структури**, в т.ч.:

- **18** основни структури на изпълнителната власт – *Администрация на Министерския съвет* и *17 министерства*;
- **150** централни административни структури;
- **28** областни администрации;
- **195** специализирани териториални администрации; и
- **112** екстериториални служби.

Докладът има следната структура:

- Методологически подход – представя използваните методи за извършване на прегледа;
- Нормативно регламентиран модел за организация на централната администрация – описание на нормативно определения институционален модел на администрацията на изпълнителната власт;
- Състояние на текущия модел за организация на централната администрация – детайлно описание на административните структури в системата на изпълнителната власт и тяхното съответствие с организационния модел, регламентиран в *Закона за администрацията*;
- Възможности за по-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация – представя идентифицираните възможности и предложения за подходи за усъвършенстване на организационния модел, регламентиран в *Закона за администрацията*.

Разработени са три основни варианта за подобряване на организационния модел на администрацията на изпълнителната власт, като е разгледана и опцията, която не предполага конкретни промени в съществуващия организационен модел, определен в *Закона за администрацията*.

В приложения към доклада са представени:

- Приложение № 1: Списък на изследваните административни структури;
- Приложение № 2: Преглед на литературни източници;
- Приложение № 3: Библиография.

Екипът на Агенция СТРАТЕГМА изказва своята благодарност на представителите на дирекция "Модернизация на администрацията" в Администрацията на Министерския съвет г-н Алеко Джилждов, г-н Радослав Миланов и г-жа Татяна Цветкова за оказаното съдействие и активното сътрудничество при подготовката на настоящия доклад.

## II. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОД

### 2.1. Цели

Общата цел на проучванията е установяване на състоянието организацията на централната администрация в България с оглед определяне на възможностите за насочване на институционалните и административните структурни реформи за осигуряване на растеж в България съгласно чл. 4 от *Регламент (ЕС) 2017/825 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 година за създаването на Програмата за подкрепа на структурните реформи за периода 2017—2020 г. и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 1305/2013 (Регламент (ЕС) 2017/825)*<sup>8</sup>.

Конкретната цел е определена като подпомагане на инициативите на националните власти за проектиране на реформите съобразно приоритетите, като се отчитат първоначалните условия и очакваното социално-икономическо въздействие съгласно чл. 5 от Регламент (ЕС) 2017/825.

Актуалната политика на българското правителство по отношение на организацията и структурата на административната система е определена в [Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020](#). Повишаването на ефективността на управлението и върховенство на закона (стратегическа цел 1) включва конкретни мерки, свързани с общия институционален модел на административната система, като предвижда консолидиране на структурите в системата на изпълнителната власт в синхрон с прилаганите политики, включително "съсредоточаване на функциите по формулиране на политики в министерствата". Според *Стратегията* консолидирането на структурите на централната администрация и техните териториални звена е една от най-важните стъпки в процеса на оптимизиране на административните дейности, насочен към спестяване на бюджетни разходи, по-добро прилагане на публичните политики и предоставяне на качествени услуги за гражданите и бизнеса.

Усъвършенстването на институционалната организация на администрацията на изпълнителната власт е свързана и с усъвършенстването на планирането и на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране, както и с въвеждане на системи за управление и контрол на качеството, обвързани със системите за финансово управление и контрол в публичния сектор.

В този контекст настоящия доклад представя [прегледа на модела за организация на централната администрация](#), както и [идентифицираните възможности за последователна разпределение на функциите в рамките на централната администрация](#) с оглед на по-добра координация, ясна субординация и отчетност, както и за по-ефективно управление на системата като цяло.

---

<sup>8</sup> ОВ L 129, 19.5.2017 г.



## 2.2. Обхват

Обхватът на прегледа на **модела за организация на централната администрация**, съгласно техническото задание е определен съгласно *Закона за администрацията (ЗА)*<sup>9</sup> и включва:

- преглед на разпределението на функции и компетентности между различните видове администрации на централно ниво, включително териториални и специализирани териториални администрации, както са определени в ЗА;
- обосновка на текущото разпределение на функциите (където може да бъде систематично разграничено);
- оценка на последователността и яснотата на разпределението на роли, най-честите отклонения/пропуски между модела и неговото прилагане;
- преглед на международните тенденции в разпределението на функции в централните администрации – теория и практика;
- формулиране на предложения за адаптиране на организационния модел, определен в ЗА.

Според чл. 36 от ЗА администрацията на изпълнителната власт обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, 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.

Прегледът обхваща прилагането на правилата, уреждащи статута, управлението, начина на определяне на организационната структура, функциите и правомощията на *държавните агенции* (чл. 46 – 49 от ЗА), *държавните комисии* (чл. 50 – 52 от ЗА), *изпълнителните агенции* (чл. 54 – 56 от ЗА), *административните структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт и *други структури*, които Министерският съвет създава с постановление на свое подчинение или към министър (чл. 60 от ЗА). С оглед включването в прегледа на *специализираните териториални администрации* (чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА) за пълнота са включени и *областните администрации* (чл. 38, ал. 2, т. 1 от ЗА).

**Ограничения:** Прегледът не включва консултативните органи, създадени на основание чл. 21, чл. 45, чл. 47, ал. 8 или чл. 54, ал. 8 от ЗА, институционалните аспекти, свързани с оперативни дейности, капацитет, човешки, финансови и информационни ресурси, както и разпределението на функции в рамките на конкретни сектори (вертикален функционален преглед) и между нивата на управление (централно и местно).

---

<sup>9</sup> обн., ДВ, бр. 130 от 1998 г., в сила от 6.12.1998 г., последни промени бр. 7 от 2018 г.



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Обхванатите административни структури имат следните нормативно определени профили по видове:

Таблица 1. Основни характеристики на видовете административни структури, регламентирани в ЗА

Административна структура	Характеристики
<b>Администрация на Министерския съвет</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– осигурява текущата дейност на МС и подготовката на неговите заседания;</li> <li>– осъществява координация на дейността на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт;</li> <li>– самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка;</li> <li>– министър-председателят осъществява общото ръководство на Администрацията на Министерския съвет;</li> <li>– организацията на работа на МС, структурата, съставът и функциите на отделните звена в неговата администрация се определят с устройствен правилник, приет от МС.</li> </ul>
<b>Министерство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– основна административна структура – подпомага дейността на съответния министър;</li> <li>– създава се с решение на Народното събрание, по предложение на министър-председателя;</li> <li>– министърът осъществява общото ръководство на министерството;</li> <li>– юридическо лице на бюджетна издръжка;</li> <li>– дейността, структурата, организацията на работа се определят с устройствен правилник, приет от МС;</li> <li>– министърът представя в МС ежегоден доклад за дейността.</li> </ul>
<b>Държавна агенция</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– администрация на пряко подчинение на МС;</li> <li>– разработва и осъществява политика, за която не е създадено министерство;</li> <li>– юридическо лице на бюджетна издръжка;</li> <li>– създава се с постановление, което определя начин на функциониране и необходимата административна организация;</li> <li>– представлява се и се ръководи от председател, определен с решение на МС;</li> <li>– договорите с председателя (заместник-председателя) се сключват, изменят и прекратяват от министър-председателя;</li> <li>– дейността, структурата, организацията на работа се определят с устройствен правилник, приет от МС;</li> <li>– председателят представя в МС ежегоден доклад за дейността.</li> </ul>

Административна структура	Характеристики
<b>Администрация на държавна комисия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– държавната комисия е колегиален орган към МС или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на МС;</li> <li>– държавната комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка;</li> <li>– създава се с постановление, което определя начин на функциониране и необходимата административна организация;</li> <li>– председателят и членовете на комисията се определят с решение на МС;</li> <li>– договорите с председателя и членовете се сключват, изменят и прекратяват от министър-председателя;</li> <li>– дейността, структурата, организацията на работа се определят с устройствен правилник, приет от МС;</li> <li>– председателят представя в МС или пред министъра, към когото е създадена, ежегоден доклад за дейността.</li> </ul>
<b>Изпълнителна агенция</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица;</li> <li>– изпълнява дейности и услуги, свързани с осигуряване дейността на органите на държавната власт и администрациите;</li> <li>– се създава със закон или постановление на МС;</li> <li>– се ръководи и се представлява от изпълнителен директор;</li> <li>– договорът с изпълнителния директор се сключва, изменя и прекратява от министъра, към когото е създадена, съгласувано с министър-председателя;</li> <li>– дейността, структурата, организацията на работа се определят с устройствен правилник, приет от МС;</li> <li>– изпълнителният директор представя на органа на изпълнителната власт, който го назначава, ежегоден доклад за дейността;</li> <li>– <i>не е задължително</i> наименованието на агенцията на съдържа определението "изпълнителна", както и тя да бъде самостоятелно юридическо лице.</li> </ul>
<b>други административни структури, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– има функции – свързани с осъществяването на изпълнителната власт;</li> <li>– създава се с нормативен акт;</li> <li>– ръководен орган;</li> <li>– начин на определяне/назначаване на ръководния орган;</li> <li>– ...</li> </ul>

Административна структура	Характеристики
<b>структури по чл. 60 от ЗА</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– създадена с постановление на МС;</li> <li>– устройствен правилник, приет от МС или издаден от съответния министър;</li> </ul> <p>По отношение на организацията на структурите, създадени по чл. 60 от ЗА не се прилагат разпоредбите на глава втора от ЗА</p>
<b>областна администрация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– подпомага областния управител в осъществяването на неговите правомощия;</li> <li>– юридическо лице на бюджетна издръжка;</li> <li>– ръководи се и се представлява от съответния областен управител, който е отговорен пред Министерския съвет;</li> <li>– дейността, структурата, организацията на работа се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет;</li> <li>– областният управител представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на областната администрация.</li> </ul>
<b>специализирани териториални администрации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– самостоятелно юридическо лице, създадено с нормативен акт;</li> <li>– териториална компетентност – осъществява регламентираните функции на определена територия;</li> <li>– ...</li> </ul>

Всички разгледани административни структури имат следните общи характеристики:

- юридически и структурно отделени са от съответната основна административна структура на органите на изпълнителната власт (Министерския съвет, министрите) – Администрацията на Министерския съвет, съответно министерствата;
- имат (частична) автономност за вземане на решения;
- изпълняват публична функция;
- имат собствен персонал;
- имат собствен финансов ресурс.

Общият институционалният модел включва и голям брой други структури, чиито статут е определен в съответното специално законодателство и като правило не се приемат като част от административната система и не са вписани в *Административния регистър*, въпреки че по същество техните функции са аналогични на функциите, изпълнявани от структури, за които е безспорно, че са част от административната система и са вписани в АР.

### 2.3. Аналитични методи

При извършване на прегледа на модела за организация на централната администрация и анализа на информацията са използвани следните методи:

- обстоен преглед на нормативните актове, които имат отношение към статута, устройството, организацията и ролята на административните структури на изпълнителната власт;
- преглед на наличните функционални анализи на институции;
- преглед на литературата – теоретични и емпирични изследвания, свързани с организацията и структурирането на администрацията;
- съпоставка на институционалния модел с практиките за неговото прилагане.

#### *Картографиране на политиките (policy mapping)*

Съгласно актуалната структура на изпълнителната власт в България, организационно са обособени **18 области** на компетентност на основните централни органи на изпълнителната власт.

Таблица 2. Основни области на политиките

Основна административна структура	Област на политика
Администрация на Министерския съвет	Обща компетентност
Министерство на външните работи	Външна политика
Министерство на вътрешните работи	Политика в областта на обществения ред и сигурността
Министерство на енергетиката	Икономическа политика – енергетика
Министерство на здравеопазването	Здравеопазване
Министерство на земеделието, храните и горите	Икономическа политика – земеделие, храни и гори
Министерство на икономиката	Икономическа политика
Министерство на културата	Политика в областта на културата
Министерство на младежта и спорта	Политика за младежта и спорта
Министерство на образованието и науката	Политика в областта на образованието и науката
Министерство на околната среда и водите	Политика в областта на околната среда и водите
Министерство на отбраната	Политика в областта на отбраната
Министерство на правосъдието	Политика в областта на правосъдието

Основна административна структура	Област на политика
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Политика за регионално развитие и благоустройство
Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	Икономическа политика – транспорт, информационни технологии и съобщения
Министерство на труда и социалната политика	Социална политика
Министерство на туризма	Икономическа политика – туризъм
Министерство на финансите	Финансова политика

За целите на анализа е използвана **Класификация на функциите на държавното управление (КОФОГ)**, която е основен аналитичен инструмент на разходите на държавното управление, особено полезен за международни сравнения<sup>10</sup>. КОФОГ е база за разработване на **Единната бюджетна класификация (ЕБК)**<sup>11</sup> прилагана от Министерството на финансите.

КОФОГ описва разходите на държавното управление в съответствие с десет основни функции.

Графика 1. Основни области на политиките, осъществявани от изпълнителната власт



Анализът разглежда институционалните и организационните решения за всяка от тези политики.

<sup>10</sup> Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз, ОВ L 174, 26.6.2013 г. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:02013R0549-20150824>

<sup>11</sup> <https://www.minfin.bg/bg/1037>

*Класификация на функциите в административната система*

Класификацията на основните функции, които осъществяват организациите в публичния сектор, се основава на модел, разработен от *Банок Консултинг*<sup>12</sup>, който приемаме за подходяща за настоящата аналитична задача.

Таблица 3. Класификация на основните функции

Основна функция	Характеристики
<b>разработване на политика</b>	<p><i>включва:</i> стратегическо планиране, подготовка на проекти на нормативни актове, изработване на стандарти, норми, анализи и оценки, прогнози и др.</p> <p>Тези функции се приемат за присъщи за администрацията на изпълнителната власт и обикновено се изпълняват от основните административни структури (министерствата).</p>
<b>координация, надзор и наблюдение на изпълнението</b>	<p><i>включва:</i> координиране на взаимодействието между различни органи, наблюдение на действията на подчинени или контролирани организации/звена и др.</p> <p>Тези функции са присъщи за администрацията на изпълнителната власт и обикновено се изпълняват от основните административни структури (министерствата).</p>
<b>прилагане на регулации</b>	<p><i>включва:</i> лицензиране, сертифициране, издаване на разрешения, акредитации, контрол, инспекции, проверки на съответствие, финансов одит и др.</p> <p>Тези функции са присъщи за изпълнителната власт и обикновено се осъществяват пряко от основните административни структури или от специализирани административни структури при спазване на принципа за (организационно) разделяне на регулаторните функции от политическите функции, които определят правила и от функциите по предоставяне на услуги.</p>
<b>предоставяне на услуги</b>	<p><i>включва:</i> предоставяне на услуги на вътрешни (други административни структури) или външни клиенти.</p> <p>Предоставянето на услуги обичайно е възложено на структури извън министерствата като изпълнителни агенции или местни администрации.</p>
<b>подкрепящи функции</b>	<p><i>включва:</i> финансово управление, управление на човешките ресурси, информационни системи, инфраструктура, обучение на персонала, оценки на управлението и ефикасността, секретарски и др. функции.</p> <p>Тенденцията е тези функции да бъдат консолидирани и/или възлагани на външни изпълнители.</p>

<sup>12</sup> Bannock Consulting. 1999. "Latvia Ministry of Agriculture Functional Review". Bureau for Public Administration Reform. Riga

Аксиомата "формата следва функцията" е установена като управленски принцип в публичния сектор. Тя определя хипотезата, че създаването на една административна структура и определянето на нейните организационна форма и статут се ръководят от конкретните функции, които ще изпълнява конкретната административна структура, съобразно целите на политиката в съответната област, в контекста на общата организация на административната система.

## **2.4. Източници на информация**

За целите на представения преглед определянето на обхвата на централната администрация на изпълнителната власт е направено въз основа на преглед на нормативната уредба, регламентираща създаването на административни структури, както и актовете, свързани с определяне на различните степени разпоредители с бюджет. Разгледани са и някои решения на Конституционния съд, свързани с правомощията за създаване, преобразуване и закриване на административни структури.

Използвани са данни от официални източници – [Административния регистър](#)<sup>13</sup>, [Списък на възложителите на обществени поръчки](#)<sup>14</sup>, [Списък на одитираните обекти на Сметната палата](#)<sup>15</sup>, [Регистър БУЛСТАТ](#)<sup>16</sup> и [докладите за състоянието на администрацията](#)<sup>17</sup>, изготвяни на основание чл. 62 от ЗА.

Списъкът на обхванатите структури е представен в [Приложение № 1](#) към доклада.

---

<sup>13</sup> <http://iisda.government.bg/>

<sup>14</sup> подържан от Агенцията по обществени поръчки, [http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?\\_pageid=93,158255&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,158255&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>15</sup> <https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/spisyk-na-oditiranite-obekti-136>

<sup>16</sup> <http://www.bulstat.bg/bg/view/spravki>

<sup>17</sup> Портал за обществени консултации, <http://strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=24&Id=81&y=&m=&d=>

### III. НОРМАТИВНО РЕГЛАМЕНТИРАН МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

#### 3.1. Общ контекст

С приемането на **Конституцията** през 1991 г. започна процесът на изграждане на новата държава. Официално – законодателно и юридически – България възприе моделът на плуралистичната демокрация с пазарна икономика. Едновременно с това страната се изправи пред същинското предизвикателство – въвеждане в практиката на новия модел на устройство на държавата и трансформиране на обществените отношения.

*Конституцията на Република България* въвежда принципа за разделение на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от КРБ), както и основните управленски структури – министерствата. Съгласно чл. 84, т. 7 от КРБ Народното събрание създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя. Установената практика е създаването на министерства, съответно тяхното преобразуване и закриване да става с решение на Народното събрание. При създаване или преобразуване на министерства, в решението на Народното събрание се определя само наименованието на съответното министерство.

Според чл. 105 от КРБ Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите като осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. По същество Министерският съвет е *висш държавен централен орган* с предметно очертани компетенции, съвкупно представляващи т.нар. *обща компетентност*.

Устройството на административната система на България, включително въпросите, свързани със създаването, преобразуването и закриването на държавни органи (извън предвидените в КРБ), съответно на административни структури, които осигуряват изпълнението на съответните управленски правомощия, не е изчерпателно регламентирано в КРБ. Някои аспекти на тези въпроси са разглеждани от Конституционния съд, които чрез тълкувателни решения или по конкретни поводи се е произнасял по възможностите за създаването, преобразуването и закриването на държавни органи (извън предвидените в КРБ), респ. за устройството на административната система на България.

През 1993 г. в свое решение Конституционния съд постановява, че *"Министерският съвет е компетентният орган да преобразува и закрива централни ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г."*<sup>18</sup> Това тълкувателно решение по безспорен начин решава

---

<sup>18</sup> Решение № 16 на Конституционния съд от 26 октомври 1993 г. по к.д. № 18/93 г. за тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията, обн., ДВ, бр. 97 от 1993 г., <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/175>



въпроса с наследените "централни ведомства без ранг на министерства", създадени на основание на Конституцията от 1971 г.

Съгласно Конституцията от 1971 г. Народното събрание има широки *самостоятелни* правомощия, свързани с устройството на административната система – създаване, закриване, сливане и преименуване министерства, включително и други ведомства с ранг на министерства, както и държавно-обществени органи с ранг на министерства; Народното събрание може да образува в системата на Министерския съвет негови органи за ръководство и координация в управлението на държавата и да определя решенията на кои от тях имат силата на правителствени актове.<sup>19</sup> Създаването и закриването на ведомства без ранг на министерства съгласно Конституцията от 1971 г. е правомощие на Държавния съвет на Народна Република България<sup>20</sup> – висш орган на Народното събрание осигурява съединяването на законодателната с изпълнителната власт<sup>21</sup>.

Институционалният модел, определен с Конституцията от 1991 г., се основава на принципа, че *"Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция."* (чл. 1, ал. 2 от КРБ) и ограничава разнообразието на основни административни структури до министерствата при това тяхното създаване, преобразуване или закриване може да става от Народното събрание само по предложение на министър-председателя. Същевременно според КС, *"нормата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията не може сама по себе си да послужи като основание за упрек срещу създаването и съществуването на един административен орган. За този вид органи Конституцията не създава *imperius clausus*, тъй като разнообразните и променящи се нужди на управлението са несъвместими с подобен подход, който би отнел на административната дейност присъщата ѝ гъвкавост."*<sup>22</sup>

В свое тълкувателно Решение № 5 от 7 юли 1994 г. КС постановява, че *"Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията. Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията, включително и централни ведомства без ранг на министерства."*

В мотивите на цитираното решение на КС обаче се посочва, че *"В създаването и закриването на административни органи Министерският съвет е ограничен от Конституцията и законите. Понеже Народното събрание също може да създава административни органи, например за изпълнението на приети от него закони, само то може да ги преобразува и закрива, доколкото не е овластило Министерския съвет с подобни правомощия. Тъй като според Конституцията министерствата се създават,*

---

<sup>19</sup> чл. 78, т. 14 и 15 от Конституцията от 1971 г.

<sup>20</sup> чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

<sup>21</sup> чл. 90, ал. 2 от Конституцията от 1971 г.

<sup>22</sup> вж. мотивите по Решение № 5 на Конституционния съд от 7 юли 1994 г. по к. д. № 3/94 г. за тълкуване на чл. 1, ал. 2, изр. 2, чл. 105, 107, 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията, обн., ДВ, бр. 58 от 1994 г., <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/257>

*преобразуват и закриват само от Народното събрание по предложение на министър-председателя, Министерският съвет при създаването на административни органи и по-специално на централни ведомства без ранг на министерства е ограничен от чл. 84, т. 7 от Конституцията. Този текст не позволява на правителството да създава такива органи, които по своето устройство, числен състав и компетентност житейски и юридически ще представляват министерства под друго наименование."*

Цитираните тълкувателни решения не изчерпват въпросите, свързани с устройството на административната система, а някои от тезите, посочени в техните мотиви, не са еднозначни.

Приетата през 1998 г. [Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България](#)<sup>23</sup> е първият стратегически документ за развитието на администрацията в България, който очертава съвременната визия за ролята на държавата, разпределението на управленските правомощия и организирането на административната система. Стратегията адресира констатираната необходимостта от разработване на единна нормативна уредба за организацията и дейността на административните структури във всички системи на държавната власт и прилагане на общи правила за тяхната вътрешна организация. Целта на този процес е цялостно подобряване на функционирането на административните структури и оперативната координация между тях и преустановяване на практиката на създаване на различни административни структури (без ранг на министерства) с неясни наименования и функции.

Определеният модел за организация на административната система на изпълнителната власт е хибриден по своята същност, тъй като съчетава Веберовия традиционен модел за организация на администрация, подходите на "новия публичен мениджмънт" за създаване на *специализирани административни структури*, които осъществяват определени функции на органите на изпълнителната власт.

Ключов елемент на визията за разпределение на управленските правомощия е освобождаването на основните органи на изпълнителната власт (МС и министрите) от прякото изпълнение на определени функции, като по този начин се осигури възможност за концентриране върху стратегическите въпроси на политиката. Възприет е функционалният принцип, според който общата организация на административната система и организацията на отделните административни структури се определя от спецификата на конкретните управленски правомощия на техните ръководни органи, съответно от функциите, които изпълняват различните видове административни структури и административните звена в тях. Сред механизмите за осъществяване на тази цел са оптимизиране на административно-териториалното устройство на страната, **деконцентрация** и **децентрализация** на управленски правомощия.

*Деконцентрацията* е система от целенасочени правни и организационни действия за прехвърляне (делегиране) на определени правомощия за вземане на решения към йерархически подчинени звена в рамките на една административна структура.

---

<sup>23</sup> Решение № 36 на МС от февруари 1998 г.

Осъществяването на този процес е свързано и с въвеждане на общ модел за вътрешната организация на административните структури.<sup>24</sup>

Концепцията за *децентрализация* се основава на традиционното разбиране за процеса като прехвърляне на правомощия и ресурси от национално към местно ниво и на разбирането за необходимост от децентрализиране на определени държавни функции – функционална децентрализация<sup>25</sup>. Става дума за учредяване на *специализирани централни административни органи*, извън предвидените в КРБ органи на изпълнителната власт и създаване на *съответните административни структури*, чиито правомощия и функции са свързани с осъществяване на определени публични функции.

Въз основа на този подход са обособени **три основни типа публични функции**, за чието изпълнение могат да бъдат учредявани *централни административни органи*, които не са предвидените в КРБ, съответно да бъдат създавани административни структури, които осигуряват изпълнението на тези публични функции:

- дейности, които не се осъществяват от определено министерство (*актуалната редакция в ЗА е "разработване и осъществяване политика, за която не е създадено министерство"*);
- контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на МС;
- административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията.

Основните характеристики на тези *административни органи* включват:

- правомощията са ограничени до прилагане на съответната нормативна уредба – без право за вземане на решения по целесъобразност (без право на дискреция);
- право за издаване *само* на индивидуални административни актове (нямат нормативна компетентност);
- определена юридическа, функционална организационна и финансова самостоятелност (автономност).

---

<sup>24</sup> Пример за *деконцентрация* са териториалните звена на някои министерства – Министерство на здравеопазването, Министерство на образованието и науката и др.

<sup>25</sup> Пример за функционална децентрализация представляват Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Държавната комисия по стокови борси и тържища и др.

Важен елемент на стратегията е формулирането на *общ модел за организация на административната система* съобразно основните органи на изпълнителната власт и определените централни административни органи, които не са предвидени в КРБ. Структурата на този модел определя *видовете административни структури* в зависимост от правомощията на съответните органи и *общите принципи за организация на техните администрации*.

Реализацията на политиката за модернизирание на управлението и на административната система включва приемането на поредица от закони – *Закон за администрацията (ЗА)*<sup>26</sup>, *Закон за държавния служител (ЗДСл)*<sup>27</sup>, *Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица (ЗАОФЮЛ)*<sup>28</sup> и *Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)*<sup>29</sup>.

В съответствие с принципите на правовата държава е възприет подхода за законодателно уреждане на новия модел за организация на административната система. *Законът за администрацията* е първият от серията нормативни актове за въвеждане на новата организация на административната система и за вътрешната организация на административните структури.

*Законът за администрацията* представлява единна нормативна основа, регламентираща администрацията на Република България – общ организационен модел на административната система и принципите за нейното организиране: законност, откритост, достъпност, отговорност и координация. Законът регламентира организационните форми на административните структури (видовете административни структури в системата на изпълнителната власт), както и общите принципи за вътрешната организация на административните структури и начина за осъществяване на тяхната дейност. Въведен е принципът за регламентиране на вътрешното устройство на административните структури чрез устройствени правилници, приемани от Министерския съвет. В устройствените правилници се определя организацията, редът на дейност, функциите и числеността на персонала на административните звена.

Наред с организацията на административната система законът определя основните правомощия на конституционно определените органи на изпълнителната власт – Министерския съвет, министър-председателя заместник министър-председателите, министрите, областните управители и кметовете на общини – и определя съответните им административни структури – *Администрация на Министерския съвет, министерства, областни и общински администрации*.

В изпълнение на концепцията за разпределение на управленските правомощия в закона са предвидени реда и условията за учредяване на допълнителни административни структури – *държавни и изпълнителни агенции и администрации на държавни комисии* и приравнява статута на техните ръководители на органи на изпълнителната власт,

---

<sup>26</sup> обн. ДВ, бр. 130 от 1998 г., последни промени бр. 7 от 2018 г.

<sup>27</sup> обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., последни промени бр. 100 от 2019 г., в сила от 20.12.2019 г.

<sup>28</sup> обн., ДВ, бр. 95 от 1999 г. (отменен)

<sup>29</sup> обн., ДВ, бр. 55 от 2000 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

съответно – председатели на държавни агенции, изпълнителни директори на изпълнителни агенции и държавните комисии като колегиални органи. Общият модел на администрацията на изпълнителната власт включва и *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Статутът на органите, които не са предвидени в Конституцията, има двойствен характер – от една страна като ръководители на самостоятелни административни структури ЗА ги приравнява на органи на изпълнителната власт, а от друга за гарантиране на тяхната професионална компетентност и независимост за част от тези органи е въведен мандатен принцип за заемане на длъжността и изисквания за принадлежност на кандидатите за тези длъжности към постоянната професионална държавна служба<sup>30</sup>. Организацията на съответната администрация се определя съобразно общия организационен модел на администрацията на изпълнителната власт, съобразно делегираните правомощия.

---

<sup>30</sup> Държавните комисии и изпълнителните директори на изпълнителни агенции. В последствие през 2001 г. (ДВ, бр. 99 от 2001 г.) този принцип е отменен.

### 3.2. Модел на централната администрация на изпълнителната власт съгласно Закона за администрацията

Организационният модел на административната система, регламентиран в *Закона за администрацията*, определя *видовете административни структури* в системата на изпълнителната власт според спецификата функциите, които изпълняват за подпомагане и осигуряване на реализацията на правомощията на съответните им органи на изпълнителната власт. Централната администрация на изпълнителната власт включва **министерствата**, чрез които конституционно определените органи на изпълнителната власт осъществяват своите правомощия, както и **други административни структури**, които подпомагат осъществяването на нормативно определените (делегираните) правомощия на своите ръководни органи. Според ЗА тези ръководни органи се считат за органи на изпълнителната власт – чл. 19, ал. 4.

Съгласно чл. 84, т. 7 от Конституцията Народното събрание *създава, преобразува и закрива* **министерства** по предложение на министър-председателя. Установената практика е създаването на *министерства*, съответно тяхното преобразуване и закриване да става с *решение на Народното събрание*. Организацията на дейността на *министерствата*, включително наименованията и броят на главните дирекции и дирекции в общата и специализираната администрация, техните функции и числеността на персонала в тях се определят с *устройствени правилници*, които се приемат от МС (чл. 42, ал. 4, във вр. с чл. 11 от ЗА).

Според чл. 35 от ЗА МС с постановление създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията. Общият структурен модел на администрацията на изпълнителната власт има две нива:

→ **централно ниво**, включващо:

- *Администрацията на Министерския съвет* – стратегическият център за формулиране и обща координация на националните политики;
- *министерствата* – административни структури, които разработват, планират, осигуряват общо и методическо ръководство и наблюдение на изпълнението на секторните политики;
- *държавните агенции* – административни структури на пряко подчинение на МС за разработване и осъществяване на политики, за които не е създадено министерство;
- *администрациите на държавни комисии* – специализирани административни структури, които подпомагат осъществяването на функциите на органи с регулаторни и контролни правомощия, свързани с прилагането на определени (секторни) политики;
- *изпълнителните агенции* – специализирани административни структури за предоставяне на административни услуги;

- *други административни структури*, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, в т.ч. *структурите* по чл. 60 от ЗА – експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други и т.н.

→ **териториално ниво**, включващо:

- областните администрации;
- общинските администрации;
- *специализираните териториални администрации*, създадени като юридически лица с нормативен акт.

Моделът, определен в ЗА се основава на два взаимосвързани компонента:

→ **ръководен орган** – орган, който не е предвиден в КРБ, на когото Министерския съвет може да делегира определени управленски правомощия и е приравнен на орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4):

- председател на държавна агенция;
- държавна комисия;
- изпълнителен директор на изпълнителна агенция.

→ **административна структура**, подпомагаща осъществяването на правомощията на съответния делегиран орган по чл. 19, ал. 4:

- държавна агенция;
- администрация на държавна комисия;
- изпълнителна агенция.

С оглед осигуряване на гъвкавост и приспособимост на институционалния модел ЗА определя като приравнени на органи на изпълнителната власт и *ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт*. Съответно – администрацията на изпълнителната власт обхваща и *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Тази категория, обхваща и структурите по чл. 60 от ЗА, за които не са определени конкретните функции, а са посочени родови характеристики, свързани с извършване на професионални дейности, типични за *експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други*.



Всеки компонент от институционалния модел е определен в ЗА чрез конкретни характеристики, които за:

→ **делегираните органи на изпълнителната власт** включват:

- наименование и вид на органа – едноличен или колегиален;
- делегирани правомощия:
  - *разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство;*
  - *осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или ПМС;*
  - *административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията.*
- йерархични връзки – подчиненост на основен орган на изпълнителната власт – МС или министър;
- процедура за определяне/назначаване – вид на акта и съответния/те отговорен/и орган/и.

→ **административните структури**, различни от министерства включват:

- наименование и вид на административната структура;
- статут – юридическа правосубектност;
- основни функции, съответстващи на правомощията на ръководния орган;
- вид на акта за създаване, съответно орган по неговото приемане/издаване;
- устройствен акт, съответно орган по неговото приемане/издаване.

По отношение на *ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на МС, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт*, съответно организацията на тези *административни структури (държавни институции)*, моделът се ограничава до изискването те да са учредени, съответно създадени, с нормативен акт като оставя преценката за целесъобразност на органите, които имат съответните правомощия за това.

В *Таблица 4* и *Таблица 5* са представени класификационните характеристики, определящи компонентите на модела за организация на административните структури в системата на изпълнителната власт, различни от министерствата.

\* със **ЖЪЛТ ЦВЯТ** са отбелязани класификационните характеристики, които според моделът се определят по преценка на органите, които имат съответните правомощия.



Таблица 4. Класификационни характеристики на делегираните органи на изпълнителната власт, според ЗА

наименование на делегирания орган	вид орган	правомощия	йерархични връзки	акт и орган за определяне	орган по назначаване	наименование / вид на администрацията
<b>председател на държавна агенция</b>	едноличен	<b>специална компетентност</b> за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство	пряко подчинение на МС	РМС	министър-председателят	държавна агенция
<b>държавна комисия</b>	колегиален (ЮЛ)	<b>специална компетентност</b> за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или ПМС	към МС <i>или</i> към министър	РМС	министър-председателят	администрация на държавна комисия
<b>изпълнителен директор на изпълнителна агенция</b>	едноличен	<b>специална компетентност</b> за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органи на държавната власт и на администрацията	към министър	–	министърът, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя	изпълнителна агенция
<b>не е определено</b> – ръководител на държавна институция, създадена със закон или с ПМС	<i>не е определен</i>	<i>функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт</i>	към МС <i>или</i> към министър	–	–	структура по чл. 60 от ЗА – определена родово като – <i>експериментална лаборатория, изследователски институт, образователен център или център за обучение, медицински или рехабилитационен център и други</i>
		<i>функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт</i>	<i>не са определени</i>	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>	<i>други – не са определени</i>
<b>не е определено</b>	<i>не е определен</i>	<i>не са определени</i>	<i>не са определени</i>	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>	<i>специализирана териториална администрация, създадена като юридическо лице с нормативен акт</i>

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Таблица 5. Класификационни характеристики на типовете административни структури

наименование / вид на администрацията	статут	функции	акт за създаване	устройствен акт (УА)	акт и орган по приемане на УА	наименование на ръководния орган
<b>държавна агенция</b>	<b>ЮЛ</b> – част от <i>централната администрация</i> на изпълнителната власт	разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство	ПМС	УП	ПМС	<b>председател на държавна агенция</b>
<b>администрация на държавна комисия</b>	– част от <i>централната администрация</i> на изпълнителната власт	осъществява на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или ПМС	ПМС	УП	ПМС	<b>държавна комисия</b>
<b>изпълнителна агенция</b>	– част от <i>централната администрация</i> на изпълнителната власт	административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията	закон <i>или</i> ПМС	УП	ПМС	<b>изпълнителен директор на изпълнителна агенция</b>
<b>структура по чл. 60 от ЗА – определена родово като – експериментална лаборатория, изследователски институт, образователен център или център за обучение, медицински или рехабилитационен център и други</b>	– част от администрацията на изпълнителната власт	<i>професионални дейности, според определените родови характеристики на структурата</i>	ПМС	УП	ПМС <i>или</i> акт на министър	<i>не е определен</i>
<b>други – не са определени</b>	– част от администрацията на изпълнителната власт	<i>функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт</i>	нормативен акт	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>
<b>специализирана териториална администрация – не са определени</b>	<b>ЮЛ</b> – част от <i>териториалната администрация</i> на изпълнителната власт	<i>не е определен</i>	нормативен акт	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>	<i>не е определен</i>

*Законът за администрацията* предвижда следните начини за създаване на административни структури (с изключение на администрацията на Министерския съвет и министерствата) в системата на изпълнителната власт:

- с **постановление** на Министерския съвет – всички изброени по-горе видове административни структури (с изключение на *министерствата*);
- със **закон**, приет от Народното събрание – *изпълнителни агенции* (чл. 54, ал. 2 от ЗА) и *други административни структури* (държавни институции), които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 36, във връзка с чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА).

*Административни структури*, различни от министерства, според ЗА могат да се създават, преобразуват и закриват с **постановление на МС** или със **закон** (*изпълнителните агенции* и *други административни структури*, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт).

Организацията на тези структури се определя с *устройствен правилник*, който в общия случай се приема от МС, единствено за *структури* по чл. 60 от ЗА е предвидена възможност с акта за създаване, това правомощие да бъде прехвърлено на съответния министър, към който се създава структурата.

**ЗА не поставя административните структури, различни от министерства в йерархична връзка, т.е. те формират едно йерархично ниво.**

**Специализираните териториални администрации** по чл. 38, ал. 2, т. 3 са определени като юридически лица, създадени с нормативен акт, без да се конкретизират принципите за създаване на такива администрации, правомощията на техните ръководители, йерархичните взаимоотношения, основните функциите, начина на организация и т.н.

Според чл. 44 от ЗА за изпълнение на своите правомощия министърът може да създава териториални административни звена на свое подчинение, които са организирани като дирекции в състава на областната администрация. До момента тази възможност не е намерила своето практическо приложение.

Характеристиките, определящи компонентите на модела за организация на административните структури в системата на изпълнителната власт, различни от министерствата представени в *Таблица 4* и *Таблица 5* са база за оценка на съответствието на административните структури в рамките на направения преглед.

*Законът за администрацията* определя и механизъм за мониторинг на състоянието на административната система включващ два компонента – **Административен регистър**, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, както и изготвяне на **годишни доклади за състоянието и дейността на администрациите**, които се обобщават в общ доклад за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет.

След влизането в сила на ЗА (6.12.1998 г.), регламентирания модел има своето развитие. По-значимите промени в регламентацията на видовете административни структури са представени в *Таблица 6*, по-долу.

Таблица 6. Основни промени в регламентацията на видовете административни структури

Административна структура	Основни характеристики
държавна агенция	<ul style="list-style-type: none"> <li>– променена е мисията на държавната агенция – от изпълнение на "дейности, които не се осъществяват от министерство" на администрация "за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство" – ДВ, бр. 24 от 2006 г.</li> </ul>
държавна комисия	<ul style="list-style-type: none"> <li>– премахнат е мандата на председателя и членовете на държавната комисия – ДВ, бр. 99 от 2001 г.</li> </ul>
изпълнителна агенция	<ul style="list-style-type: none"> <li>– разширена е мисията като е предвидено изпълнителната агенция да може да изпълнява "дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията" – ДВ, бр. 99 от 2001 г.;</li> <li>– допусната е възможност за създаване на изпълнителни агенции, освен с постановление на Министерския съвет и със закон – ДВ, бр. 99 от 2001 г.;</li> <li>– премахнат е мандата на изпълнителния директор – ДВ, бр. 99 от 2001 г.;</li> <li>– премахната е възможността за формиране на издръжката на изпълнителната агенция и с приходи от дейността – ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;</li> <li>– при определяне на статута на изпълнителната агенция е премахната разпоредбата според която тя е самостоятелно юридическо лице – ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 1.01.2014 г.</li> </ul>
специализирани териториални администрации	<ul style="list-style-type: none"> <li>– с промени в ЗА като част от териториалната администрация на изпълнителната власт са включени и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт – ДВ, бр. 24 от 2006 г.</li> </ul>

### 3.3. Теоретичен контекст и практики

Настоящият модел на организация на административната система, който я определя структурно, е създаден преди 20 години с приемането на Закона за администрацията. През този период не е правен систематичен анализ на разпределението на функциите между различните видове административни структури, формиращи централната администрация. На различни нива са установени множество противоречия.

Националните изследвания на тази тема са оскъдни. Статията "*Agencification as a tool for administrative reforms*" на Александър Маринов<sup>31</sup> разглежда въвеждането на формата агенция като административен орган и инструмент на административната реформа. Понятието "agencification" е дефинирано като процес на създаване на нови агенции или засилване на автономията на съществуващите. Авторът изтъква, че процесът е основан на класическото разграничение между формулиране и прилагане на дадена политика. Идеята е, че формулирането е задача на "основната изпълнителна власт", докато прилагането на политика трябва да се прави от професионални изпълнителни агенции, разполагащи със значителна управленска свобода и обвързани от задължението да докладват резултатите си на правителството.

Макар българското законодателство да използва понятието агенция и десетки структури с такова наименование да функционират в управленската ни практика, посочва авторът, те на практика нямат нищо общо с идеите, намеренията и управленските механизми, които първоначално са били заложили в тях. Според него някои български агенции, определени като "изпълнителни агенции", поне имитират принципите, докато други (държавните агенции) от самото начало са мини-министерства, кодирани под ново име с определени политически доводи. Председателите на агенции (и техните висши държавни служители в противоречие със *Закона за държавния служител*) се назначават на изцяло партиен принцип от управляващата партия/коалиция. Затова е практически невъзможно да бъдат определени критерии или индикатори за ефективност на *agencification* в българското ѝ превъплъщение. Препоръката на Маринов е усилията в тази посока да започнат с ясна, добре структурирана и научно обоснована идея за целите на тези реформи и критериите за постигането им.

Фокусът на автора е от една страна върху автономията на агенциите и от друга върху управлението и контрола им. Неговото мнение е, че са станали твърде автономни спрямо органите, на които са йерархично подчинени (вертикална фрагментация) и способността и желанието им за съвместна работа за решаването на общи проблеми са намалели (хоризонтална фрагментация).

Статията "*20 години Закон за администрацията*" на Алеко Джилджов<sup>32</sup> разглежда съответствието на съществуващите административни структури със Закона за администрацията и формулира предложения за промени в настоящата институционална рамка на българската администрация. Авторът напомня, че през тези 20 години не е

<sup>31</sup> Marinov, A., 2011. "Agencification as a tool for administrative reforms", *ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ*.bg, 2(4):74-87

<sup>32</sup> Демократичност, децентрализация, самоуправление, 2019, сборник, ISBN: 9789540746654

правен анализ на закона от гледна точка на уместност на текущото разпределение на функциите на изпълнителната власт между различните видове администрации въпреки установените проблеми и противоречия. Примери в потвърждение на твърдението са 30 изпълнителни агенции, които са се отклонили сериозно от основната си мисия да предоставят услуги на други администрации; препятствията пред предоставянето на интегрирани административни услуги от териториалните звена на някои министерства; неоправдано увеличени административни разходи.

Обобщените заключения от анализа на автора очертават следните проблеми: председателите на държавни агенции са силно ограничени процедурно да формулират политика; когато действително се разработват политики, те попадат в силно ограничени области на публичното управление; има припокриване и дублиране на функциите им с функциите на министерствата; няма механизъм за пряка координация с правителството; няма правила/критерии за създаването на агенция и тя не подлежи на парламентарен контрол.

Относно комисиите установеният проблем е, че контролни, регулаторни и лицензионни функции се изпълняват от структури, които нямат статута на държавна комисия. По отношение на изпълнителните агенции статията поставя фокус върху функциите им за предоставяне на административни услуги на гражданите и юридическите лица, както и споделени услуги за повишена ефикасност. Авторът установява, че 23 от 30 агенции не отговарят на нормативно определения им статут, тъй като много от тях контролират, регистрират и издават разрешения вместо да предоставят услуги. Идеята за споделените услуги е определена като провал. Авторът посочва също, че 50% от всички администрации попадат в категорията "други административни структури", т.е. имат собствен специален статут. Няма стандартизирани изисквания за тази група.

Моделът на административната система включва и структури, дефинирани в чл. 60 на ЗА – научноизследователски институти, експериментални лаборатории, образователни центрове, почивни бази и т.н., чиито функции са свързани с изпълнение на специфични професионални дейности, в повечето случаи пряко свързани с

Няколко други статии обсъждат различни аспекти на темата<sup>33</sup>, но навсякъде общият извод е, че съществуващата структура на българската администрация има сериозни дефицити, свързани с неподходящото разпределение на правомощия и отговорности, най-вече между делегираните органи на изпълнителната власт, но и несъответствия в статута и дублиране на функции на административните структури, различни от министерствата.

---

<sup>33</sup> Public administration characteristics and performance in EU28: Bulgaria (Zankina, April 2018); Report on the administrative reform 2013-2014, Administrative Reform Council

### 3.4. Референтен модел

Целта на референтния модел е да определи обща рамка за оценка на състоянието на организационния модел на българската централна администрация, но и да очертае възможностите за неговото актуализиране. Референтният модел е разработен въз основа на аналитични материали, свързани с процесите на създаване на "агенции" (като обобщаващ термин за всякакви формати на администрация извън основните министерства)<sup>34</sup> и на преглед на моделите за организация на административните системи на някои държави членки на Европейския съюз (Великобритания, Франция, Финландия, Нидерландия и др.).

Организацията на централната правителствена администрация е ключов фактор за ефективността и ефикасността на правителствените политики. Институционалните модели на отделните държавни се различават значително, тъй като се влияят от националната специфика и правната традиция. Независимо от това са идентифицирани общи тенденции, свързани със стремеж за увеличаване на капацитета на правителствата чрез засилване на капацитета на правителствения център, подобряване на хоризонталната координация и прилагане на модели за ориентирано към резултати управление на изпълнението. В този контекст процесът на извеждане на функции от основните административни структури (министерствата) чрез обособяване на различни типове агенции от 90-те години и началото на века е поставен на преразглеждане поради установени проблеми, свързани с фрагментация на институционалната система и ниски нива на прозрачност и отчетност.

През последните години важен фокус на реформата на организацията на централното правителство в държавите-членки на ЕС е преосмисляне на концепцията за "агенциите" и на тенденциите за намаляване на техния брой чрез консолидиране на съществуващи структури или връщане на съответните функции в министерствата. Този процес е свързан с ефектите от прилагането на нови технологии за предоставяне на услуги, с инициативите за "цялостно" управление ("whole-of-government"), които поставят акцент върху отчитане на комплексния характер на управлението и неговото влияние за икономическия просперитет, за подобряване на благосъстоянието и за постигане на обществените цели, както и за преодоляване на фрагментацията, свързана с традиционното разпределение на управленските функции.

Преосмислянето на "агенциите" включва признаване на техните силни страни, изясняване на техните роли и отговорности с оглед избягване на дублиране на дейности между с основните структури на правителството и постигане на ефективен баланс между автономността и контрола. Това включва внасяне на яснота относно ръководните принципи за определяне на основните типове "агенции" съобразно конституционния модел на институционалната организация и разделението на властите и прилагане на принципите за субсидиарност и пропорционалност при вземането на решения, свързани със създаване нови агенции. Отчита се и прилагането на необходимите механизми за

---

<sup>34</sup> Van Thiel S., Verhoest K., Bouckaert G and Laegreid P., 2012. Government Agencies, Practices and lessons from 30 countries. Research Gate



преглед на тяхната дейност и ефективност. В различните държави се прилагат различни подходи за класификация на "агенциите", сред които степен на автономност, "отдалеченост" от министерски контрол; класифициране според функциите, които изпълняват или таксономията на публичните органи, която определя правния статут на всеки тип "агенция". Всеки класификационен модел има силни страни и недостатъци, а изборът се определя от съществуващите нагласи и правна традиция. Например, след дискусии във Великобритания като подход за класифициране на "агенциите" е приета степента на автономност, необходима на съответния орган за ефективно изпълнение на определените функции<sup>35</sup>. Като недостатък на класификацията на "агенциите" според функциите могат да бъдат посочени трудностите за класифициране на агенции, които изпълняват множество функции – напр. осъществяване на контрол и предоставяне на услуги, предназначени като за външни клиенти и за други администрации.

Става ясно, че няма единен модел за дефиниране на административните структури извън основните министерства. На графиката е представен разработен от екипа референтен модел за институционална организация, който обобщава типичните форми за създаване и регламентиране на основните типове структури.

Графика 2. Референтен модел за организация на административната система



<sup>35</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/519583/Report-on-the-Outcome-of-the-Classification-Review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519583/Report-on-the-Outcome-of-the-Classification-Review.pdf)



Референтният модел включва четири типа "агенции":

- първи тип – **конституционни органи** (сметна палата, омбудсман, централна банка, изборна комисия) – тези органи имат конституционно определен статут и са независими от изпълнителната власт, която не може да се намесва в упражняването на техните правомощия; отчитат се пред Народното събрание (*този тип не е в обхвата на проучването, но е включен за пълнота*).
- втори тип – **независим колегиален орган, гарантиращ важни обществени интереси** (икономически регулатори, регулатори в областта на конкуренцията, телекомуникациите, "специални" юрисдикции, и др.п.) – статутът на тези органи се определя в закон; изпълнението на техните правомощия изисква политическа безпристрастност, професионална компетентност и независимост при осъществяване на правомощията; възможностите за намеса от страна на изпълнителната власт са ограничени до общи насоки и надзор, свързани със съответната правителствена политика; механизмът за определяне на състава включва одобрение от страна на Народното събрание (или негова комисия), мандат, ясно определени обстоятелства за предсрочно освобождаване и то от орган, различен от назначаващия (Народното събрание).
- трети тип – **органи, финансирани от министерства** – могат да бъдат еднолични (с или без "надзорен" съвет) или колегиални органи, които изпълняват функции, свързани с:
  - прилагане на политика, изискваща определена професионална и/или техническа експертиза, вкл. извършване на проверки и др. контролни дейности (здраве и безопасност, строителен контрол...);
  - отпускане на безвъзмездни средства за определени категории бенефициенти (в областта на културата, иновациите, науката, спорта и др.);
  - управление на държавни активи (държавни музеи, галерии),
 действат от името на един или повече министри и се създават, когато е налице ясно определен обществен интерес. Назначенията са право на отговорния министър (съгласувано с министър-председателя). Осъществяването на дейността се организира въз основа на бизнес план, който се одобрява/съгласува от отговорния министър, контролиращ изпълнението.
- четвърти тип – **изпълнителни агенции** – ръководят се от едноличен орган с или без "надзорен" съвет и могат да изпълняват широк обхват от функции, свързани с предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации (митници, регистри, информационни агенции, обучителни центрове и др.) с фокус върху постигане на конкретни резултати, за които са отговорни пред съответния министър.

Таблица 7. Основни характеристики на референтния модел

Характеристики	Конституционни органи	Независими органи, гарантиращи важни обществени интереси	Органи, финансирани от министерства	Изпълнителни агенции
<b>вид</b>	колегиален/едноличен	колегиален	колегиален/едноличен	едноличен
<b>правомощия</b>		делегирани със закон	делегирани от правителството или от отговорния министър дискреция за вземане на определени решения	делегирани от правителството или от отговорния министър
<b>функции</b>	определени на конституционно ниво	прилагане на регулаторни режими определяне на стандарти осъществяване на квазисъдебен контрол	прилагане на политика, изискваща определена професионална и/или техническа експертиза, вкл. извършване на проверки и др. контролни дейности; отпускане на безвъзмездни средства за определени категории бенефициенти; управление на държавни активи	широк обхват на функции, свързани с предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации
<b>връзка с Парламента</b>	ДА, пряка отчетност	ДА, по определения в закона ред	ДА, чрез отговорния министър и пред парламентарни комисии	ДА, чрез отговорния министър
<b>Парламентарен контрол</b>	ДА	в ограничени случаи чрез парламентарни комисии	ДА, чрез парламентарни комисии	ДА, чрез отговорния министър
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	НЕ	ДА, ограничена в рамките на насоките и указанията на отговорния министър	ДА, за начина на осъществяване на правомощията	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите НЕ, за оперативната дейност
<b>стратегия</b>	ДА, определя собствена, която се одобрява от Парламента	ДА, определя собствена стратегия в рамките, определени от закона като се вземат предвид указанията, дадени от отговорния министър	ДА, собствен бизнес план, който се одобрява от министъра	ДА, договорена като част от бизнес плана на министерството
<b>бюджет</b>	самостоятелен бюджет, приет Парламента	бюджет, определен от правителството	бизнес план и бюджет, които се одобряват отговорния министър	бюджет, определен от отговорния министър

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Характеристики	Конституционни органи	Независими органи, гарантиращи важни обществени интереси	Органи, финансирани от министерства	Изпълнителни агенции
<b>назначаване</b>	Парламент	Правителството или отговорния министър, след одобрение или съгласуване с Парламента	от правителството или от отговорния министър	орган по назначаване на държавните служители
<b>освобождаване</b>	от Парламента, само за установени нарушения	при ограничени обстоятелства – министърът може да предложи на Парламента освободи	от правителството или от отговорния министър	от отговорния министър
<b>статут на служителите</b>	държавна служба / договорно право	държавна служба / договорно право	държавна служба	държавна служба / договорно право
<b>заплащане</b>	определя самостоятелно в рамките на одобрения бюджет	определя самостоятелно в рамките на одобрения бюджет	собствени условия в рамките на одобрения бизнес план	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба
<b>взаимодействие с министерство/а</b>	<b>НЕ</b>	обща насоки и надзор, свързани със съответната правителствена политика	<b>ДА</b> , представители на министерството могат да участват в работата на колегиалните органи	<b>ДА</b> , със съответното звено от министерството

## IV. СЪСТОЯНИЕ НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

### 4.1. Общ структурен модел на административната система

Термините "администрация", "административна структура", "административна система" и други свързани понятия нямат изрична законова дефиниция. Тяхното съдържание най-общо се извежда от Конституцията на Република България и правната доктрина в контекста на "държавната организация" като система от органи и обособени целеви организационни единици, които в синергия осъществяват управлението. Например според чл. 143 от КРБ "Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация.", т.е. администрацията е обособена организация, която подпомага експертно и технически осъществяването на правомощията на определен орган на държавната власт.

*Законът за администрацията* (ЗА) урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация и се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията и за органите на местното самоуправление. Така изведен, органичният принцип обвързва администрацията като обособена организационна структура към определен държавен орган, в частност – орган на изпълнителната власт. Утвърждаването на този принцип е конкретизирано в чл. 3 от ЗА, според който "органите на държавната власт на Република България осъществяват общото ръководство на съответната им администрация", както и в чл. 34, според който "При осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация."

По своята същност ЗА е общ закон, който има рамков характер по отношение на създаването, преобразуването и закриването на административни структури в системата на изпълнителната власт. Прякото действие на ЗА се реализира основно при реализацията на правомощията на Министерския съвет да "създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията" (чл. 35).

При създаването със закон на *други административни структури*, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, ЗА има непряко приложение, доколкото специалния закон има приоритет пред общия. Специалният закон обаче не може да ограничи конституционните правомощия на Министерския съвет като висш орган на изпълнителната власт и в частност тези по чл. 105 – 107, чл. 114 и 115 от КРБ, както и да "осъществява общото ръководство на държавната администрация". В тези случаи моделът, регламентиран в ЗА, е приложим дотолкова, доколкото въз основа на него може да бъде установено приложението на функционалния подход при създаване на административни структури в системата на изпълнителната власт.

За целите на представения преглед определянето на обхвата на централната администрация на изпълнителната власт е направено въз основа на нормативната уредба, регламентираща създаването на административни структури и актовете, свързани с определяне на разпоредители с бюджет от различна степен. Използвани са и данни от други официални източници – [Административния регистър](#), [Списък на възложителите на обществени поръчки](#), [Списък на одитираните обекти на Сметната палата](#) и [Регистър БУЛСТАТ](#).

Първоначалният преглед установи наличие на **1 093 правно обособени структури**<sup>36</sup>, които принадлежат към администрацията на централната изпълнителна власт или имат функции във връзка с нейното осъществяване, или са разпоредители със средства от държавния бюджет, или получават субсидия от държавния бюджет.

В рамките на изпълнителната власт **първостепенни разпоредители с бюджет** са Министерския съвет и министрите. Съгласно *Закона за публичните финанси (ЗПФ)*<sup>37</sup> първостепенни разпоредители с бюджет са и други органи, които със закон са определени като такива.

**Общият брой на първостепенни разпоредители с бюджет е 41**, в т.ч. **Министерския съвет, 17 министерства и 23 структури**, имащи функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт – Агенцията за ядрено регулиране, Държавен фонд "Земеделие", Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Държавната агенция "Електронно управление", Държавната агенция "Национална сигурност", Държавната агенция "Разузнаване", Държавната агенция "Технически операции", Държавната комисия по сигурността на информацията, Комисията за енергийно и водно регулиране, Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за защита на личните данни, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за финансов надзор, Националната здравноосигурителна каса, Националната служба за охрана, Националният осигурителен институт, Националният статистически институт, Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и Съвета за електронни медии.

**Второстепенните разпоредители с бюджет (ВРБ)** в системата на изпълнителната власт се определят с акт на Министерския съвет по предложение на първостепенния разпоредител с бюджет съгласувано с министъра на финансите, освен ако не е определено друго в закон.

---

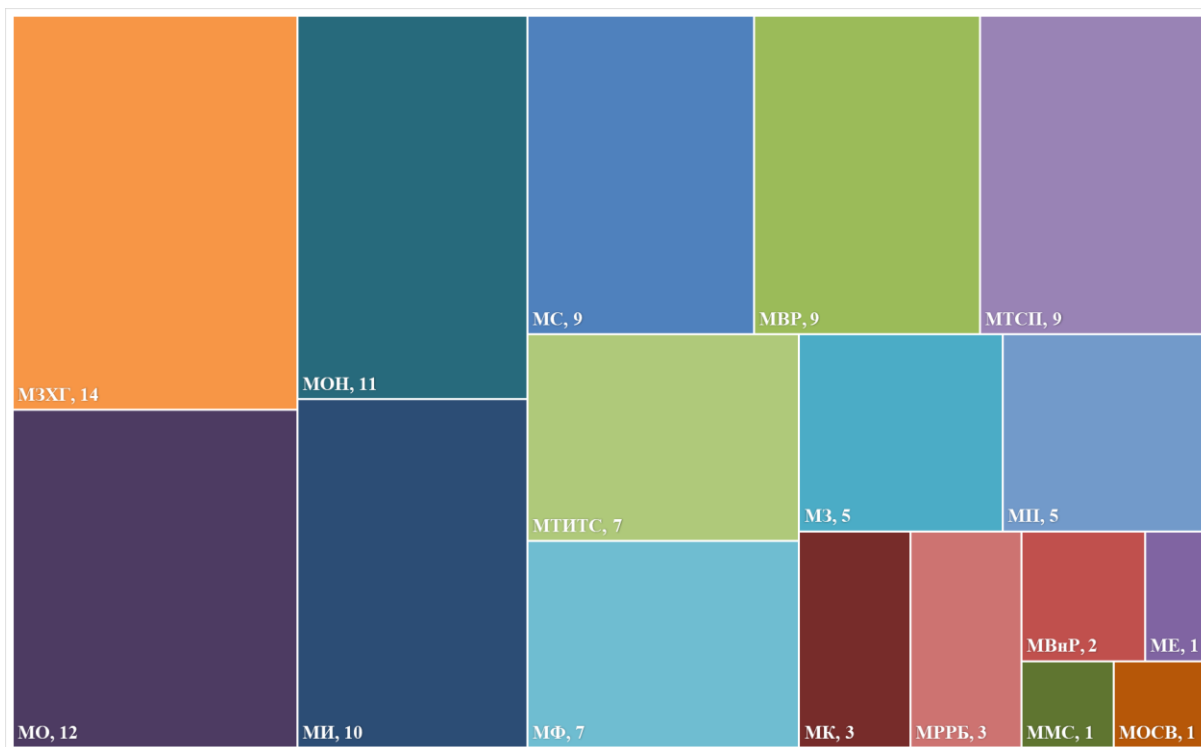
<sup>36</sup> Посочената бройка *не включва* съществуващите *публичноправни организации*, създадени със закон, които имат публични функции, най-често свързани с регулиране на определена професия и/или икономическа дейност, тъй като те въпреки че административат определени публични средства, нямат преки отношения с държавния бюджет. Броят на тези организации е повече от 30.

<sup>37</sup> обн., ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 1.01.2014 г., последни промени бр. 91 от 2017 г.

Броят на второстепенните разпоредители с бюджет е **974<sup>38</sup>**, в т.ч.:

- **109 ВРБ** – централни организационни структури към Министерския съвет или към министър – всички отделни юридически лица, с изключение на дирекция "Национална система 112" на МВР – ВРБ към министъра на вътрешните работи – *графика 2*;

Графика 3. Разпределение на централните структури ВРБ по съответните ПРБ



- **28** областни администрации ВРБ към Министерския съвет;
- **40** висши училища и научни организации – ВРБ, в т.ч.:
  - към министъра на образованието и науката – 34, в т.ч. Българската академия на науките;
  - към министъра на вътрешните работи – Академията на МВР;
  - към министъра на отбраната – Военната академия "Георги Стойков Раковски" и 3 висши училища;
  - към министъра на земеделието, храните и горите – Селскостопанската академия.

<sup>38</sup> Общият брой на идентифицираните ВРБ е **979** и включва още 5 ВРБ – Съвместното командване на силите, Сухопътните войски, Военноморските сили, Военновъздушните сили и Съвместно командване на специалните операции, които са част от въоръжените сили на РБ, в рамките на Българската армия. Тези структури не са разглеждани, поради спецификата на тяхната организация и функции. В рамките на прегледа са включени част от структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната, създадени със закон или с акт на МС, чиято организация, функции и статут на служителите предвиждат цялостно или частично прилагане на ЗА и ЗДСл.

- **272 училища** – ВРБ, в т.ч.:
  - към министъра на образованието и науката – 243;
  - към министъра на културата – 23;
  - към министъра на младежта и спорта – 6.
- **72 ВРБ** към министъра на образованието и науката, включващи 34 държавни центъра за специална образователна подкрепа и 38 специализирани обслужващи звена в системата на образованието;
- **66 културни института** – ВРБ към министъра на културата;
- **80 лечебни заведения** – ВРБ, в т.ч.:
  - към Министерския съвет – болница "Лозенец";
  - към министъра на вътрешните работи – Медицинския институт на Министерството на вътрешните работи;
  - към министъра на отбраната – Военномедицинската академия;
  - към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията – Национална многопрофилна транспортна болница "Цар Борис III" и Многопрофилна транспортна болница – Пловдив;
  - към министъра на здравеопазването – 29 Домове за медико-социални грижи за деца; 12 Държавни психиатрични болници; Националният център по трансфузионна хематология – София, 4 Районни центрове по трансфузионна хематология, 27 Центрове за спешна медицинска помощ и 2 Центъра за комплексно обслужване за деца с увреждания и хронични заболявания.
- **4 здравни заведения** ВРБ към министъра на здравеопазването;
- **135 ВРБ** – *специализирани териториални администрации*, създадени с нормативен акт като юридически лица:
  - към министъра на вътрешните работи – **28 областни дирекции на МВР** (ОДМВР);
  - към министъра на околната среда и водите – **16 регионални инспекции по околна среда и водите** (РИОСВ), **4 басейнови дирекции** (БД) и **3 дирекции "Национален парк"** (ДНП).
  - към министъра на земеделието и храните – **28 областни дирекции "Земеделие"** (ОДЗ);
  - към министъра на здравеопазването – **28 регионални здравни инспекции** (РЗИ);
  - към министъра на образованието и науката – **28 регионални управления по образованието** (РУО).

- **112 ВРБ** – екстериториални служби:
  - към министъра на външните работи – 101 задгранични представителства на Република България;
  - към министъра на културата – 11 Български културни институти в чужбина – Берлин, Братислава, Будапеща, Варшава, Виена, Лондон, Москва, Париж, Прага, Рим и Скопие.
- **56 ВРБ**, които не са отделни юридически лица –
  - 28 териториални поделения на НОИ; и
  - 28 Регионални здравноосигурителни каси.

**Разпоредителите с бюджет от по-ниска степен (РБПНС)** се определят със заповед на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, за което се уведомява министърът на финансите. Установено съществуването на **60 териториални структури** на централната изпълнителна власт, които също са юридически лица и попадат в обхвата на дефиницията по чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА и са разпоредители с бюджет от по-ниска степен, т.е. към ВРБ:

- **32 структури** към Изпълнителната агенция по горите (ИАГ):
  - **2 горски семеконтролни станции (ГСС);**
  - **11 дирекции "Природен парк" (ДПП);**
  - **3 лесозащитни станции (ЛС);**
  - **16 регионални дирекции по горите.**
- **28 регионалните дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението" (РДПБЗН)** – териториални звена на Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" (ГДПБЗН).

Идентифицирани са и **18 други структури**, които получават субсидия от държавния бюджет или имат собствен бюджет, или се финансират с публични средства, както следва:

- **4 организации**, юридически лица, създадени със закон или международен договор, които получават субсидия от държавния бюджет:
  - Българо-американската комисия за образователен обмен в Република България – чрез бюджета на министерството на образованието и науката;
  - Българския институт за стандартизация – чрез бюджета на Министерството на икономиката
  - Националният дарителски фонд "13 века България" и Регионалният център за опазване на нематериалното културно наследство в Югоизточна Европа – чрез бюджета на Министерството на културата.



- **9 фондове**, създадени със закон – управляват целеви финансови средства и имат собствен бюджет, в т.ч.:
- *7 отделни юридически лица* – Гаранционен фонд, Национален доверителен екофонд, Фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници", Фонд "Сигурност на електроенергийната система", Фонд за гарантиране на влоговете в банките, Фонд за компенсиране на инвеститорите и Фонд за компенсиране на универсална услуга;
  - *2 не са отделни юридически лица* – Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система и Фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите".
- **5 структури**, които *не са отделни юридически лица*, но са създадени с нормативен акт, а средствата за тяхната дейност се осигуряват от бюджета на съответните органи, както следва:
- *Институт по психология на Министерството на вътрешните работи (ИП – МВР)*, създаден с ПМС № 25 от 1998 г. за създаване на Институт по психология при Министерството на вътрешните работи<sup>39</sup>. Устройството и дейността на ИП – МВР са регламентирани в Правилник за устройството и дейността на Института по психология на Министерството на вътрешните работи<sup>40</sup>.
  - *Научноизследователски институт по криминалистика (НИИК)*, създаден с Разпореждане № 89 на Министерския съвет от 1968 г.<sup>41</sup> Устройството и дейността на НИИК са регламентирани в Правилник за устройството и дейността на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология<sup>42</sup>.
  - *Междуведомствен координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари*, създаден с ПМС № 89 от 2015 г. за създаване на Междуведомствен координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари<sup>43</sup>. Центърът е разположен в Главна дирекция "Борба с организираната престъпност" на МВР. Центърът осъществява дейността си чрез координация и взаимодействие между различни административни структури. Разходите за осъществяване на дейността на Центъра са за сметка на утвърдените разходи по бюджетите на съответните ПРБ.

---

<sup>39</sup> обн., ДВ, бр. 15 от 1998 г.

<sup>40</sup> издаден от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 16 от 2018 г.

<sup>41</sup> <https://www.mvr.bg/nik/институтът/Ръководство/История>

<sup>42</sup> издаден от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 82 от 2014 г., в сила от 3.10.2014 г., изм. и доп., бр. 9 от 2016 г.

<sup>43</sup> обн., ДВ, бр. 29 от 2015 г., в сила от 21.04.2015 г.

- *Национален контратерористичен център*, създаден с ПМС № 198 от 2015 г. за създаване на Национален контратерористичен център<sup>44</sup>. Центърът е разположен в Държавна агенция "Национална сигурност". Центърът осигурява координация и взаимодействие между компетентните държавни структури при прилагането на мерки за противодействие на тероризма, насилствения екстремизъм и радикализацията. Разходите за осъществяване на дейността на Центъра са за сметка на утвърдените разходи по бюджетите на съответните ПРБ.
- *Национален координационен център за безопасно движение по пътищата*, създаден с ПМС № 156 от 2019 г. за създаване на Национален координационен център за безопасно движение по пътищата<sup>45</sup>. Центърът не е отделно юридическо лице и е разположен в сграда на МВР. Центърът осигурява оперативна координация и взаимодействие между компетентните държавни структури при прилагането на мерки за превенция, въвеждане на временна организация на движението при усложнени пътни и метеорологични условия, затруднения или блокиране на движението, реакция при пътнотранспортни произшествия, пожари, бедствия, извънредни ситуации и аварии на територията на страната, както и други дейности, касаещи безопасността на движението. Разходите за осъществяване на дейността на центъра са за сметка на утвърдените разходи по бюджетите на съответните ПРБ.

Въз основа на преглед на регламентираните статутни и основната мисия на идентифицираните правни субекти, от обхвата на проучването са изключени **590 структури**, финансирани от съответните ПРБ, както следва:

- висшите училища и научните организации (40);
- училищата (272);
- специализираните обслужващи звена в системата на образованието (72);
- културните институти (66);
- лечебните заведения (80);
- здравни заведения (4);
- териториалните поделения на НОИ и НЗОК (56).

---

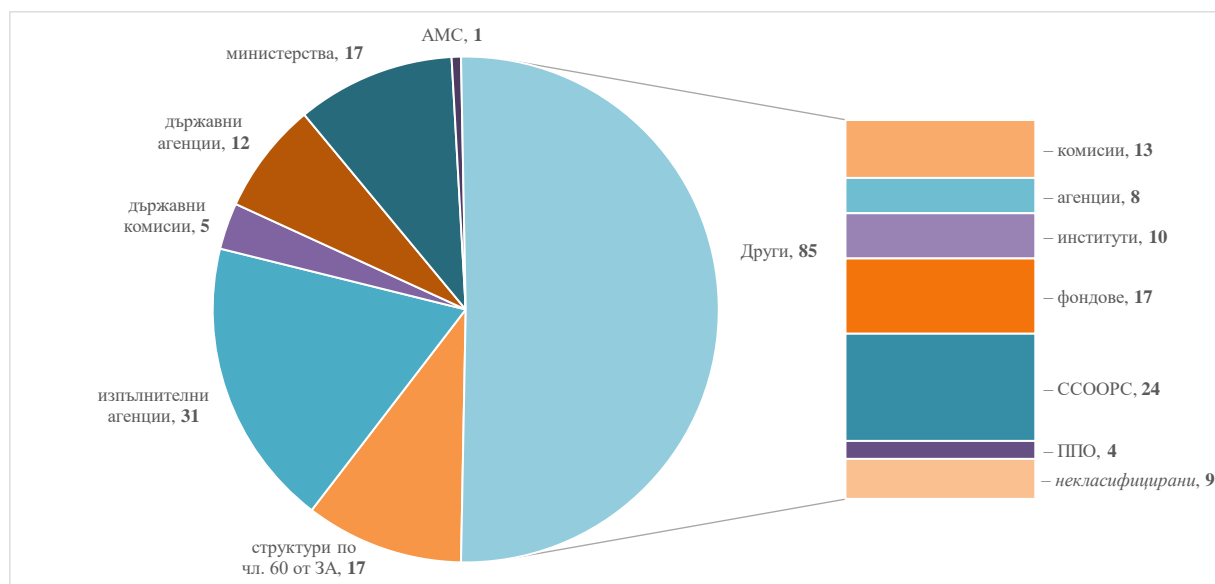
<sup>44</sup> обн., ДВ, бр. 58 от 2015 г., в сила от 31.07.2015 г.

<sup>45</sup> обн., ДВ, бр. 52 от 2019 г., в сила от 2.07.2019 г.

Уточненият обхват на проучването включва **503 структури**, в т.ч.:

- **18** основни структури на изпълнителната власт – *Администрацията на Министерския съвет* и *17 министерства*;
- **150** централни структури, в т.ч.:
  - **12** държавни агенции, **5** държавни комисии, **31** изпълнителни агенции<sup>46</sup> и **17** структури по чл. 60 от ЗА;
  - *други*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт – **13** комисии, **8** агенции, **10** институти, **17** фондове, **24** специализирани структури в областта на отбраната, обществения ред и сигурността (ССООРС), **4** публичноправни организации (ППО) и **9** неклассифицирани административни структури.
- **28** областни администрации;
- **195** специализирани териториални администрации (СТА); и
- **112** екстериториални служби (ЕТС).

Графика 4. Организационен модел на централната администрация на изпълнителната власт



Според общия модел, определен в ЗА, идентифицираните структури са разпределени според класификацията на чл. 36 от ЗА в *таблица б*:

<sup>46</sup> В броя на изпълнителните агенции не е включена изпълнителната Агенция за качеството на социалните услуги към министъра на труда и социалната политика, създадена със Закона за социалните услуги, обн., ДВ, бр. 24 от 2019 г., в сила от 1.07.2020 г., изм., бр. 101 от 27.12.2019 г., тъй като към 01.02.2020 г. не е приет нейния устройствен правилник.

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Таблица 8. Видове структури в системата на централната изпълнителна власт, включително структури с функции във връзка с осъществяването на изпълнителна власт

Вид структура	Брой структури	в т.ч. ЮЛ	в т.ч. ПРБ	в т.ч. ВРБ	в т.ч. РБПНС	в т.ч. субсидия	в рамките на ПРБ	собствен бюджет
<b>Администрация на Министерския съвет (чл. 40 от ЗА)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>					
<b>Министерства (чл. 42 от ЗА)</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>					
<b>Държавни агенции (47 от ЗА)</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>				
Администрации на държавни комисии (чл. 50 от ЗА)	5	5	1	4				
<b>Изпълнителни агенции (чл. 54 от ЗА)</b>	<b>31</b>	<b>31</b>		<b>31</b>				
<b>Административни структури, създадени нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 36 от ЗА), в т.ч.:</b>	<b>85</b>	<b>77</b>	<b>16</b>	<b>51</b>	<b>–</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
комисии	13	13	10	3				
агенции	8	8	1	7				
институти	10	8		8			2	
фондове	17	15	3	5				9
специализирани структури в областта на отбраната, обществения ред и сигурността	24	20	1	20			3	
публичноправни организации, получаващи субсидия от държавния бюджет	4	4				4		
други, неklasифицирани	9	9	1	8				
<b>Структури по чл. 60 от ЗА</b>	<b>17</b>	<b>17</b>		<b>17</b>				
<b>Областни администрации</b>	<b>28</b>	<b>28</b>		<b>28</b>				
<b>Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт</b>	<b>195</b>	<b>195</b>		<b>135</b>	<b>60</b>			
<b>Екстериториални структури – разпоредители с бюджет, в т.ч.:</b>	<b>112</b>	<b>11</b>		<b>112</b>				
български културни институти в чужбина	11	11		11				
задгранични представителства на РБ	101			101				
<b>ОБЩО:</b>	<b>503</b>	<b>394</b>	<b>41</b>	<b>384</b>	<b>60</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

Направеният преглед на общия структурен модел на административната система показва, че съществуващата ситуация се различава значително от модела, определен в ЗА. Въпреки това като цяло моделът, определен в ЗА, запазва своята актуалност и приложимост. Това заключение се потвърждава от факта, че и при *други структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт като цяло се спазва принципа за обособяване на административни структури според функциите, които им се възлагат.

В системата на изпълнителната власт са създадени **18 основни административни структури** – *Администрацията на Министерския съвет и министерствата*, както и повече от **150 други централни структури**, чрез които се осъществява държавното управление. Част от *централните административни структури* имат териториални звена, най-често разположени в областните центрове, които не са част **28 областни администрации**. Освен това с различни нормативни актове, като отделни юридически лица са създадени и **195 специализирани териториални администрации** (СТА). Република България поддържа и **112 екстериториални структури**, за които в ЗА няма регламентация.

Установено е и съществуването на голям брой различни по вид структури, които са регулирани от секторни закони в областите *образование* (специализирани обслужващи звена), *култура* (културни институти) и *здравеопазване* (здравни заведения). Тези структури се създават с акт на Министерския съвет или на съответния министър, функционирането им се регламентира чрез правилници, но формално не се приемат за част от административната система, въпреки че изпълняват публични функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, а дейността им се финансира от държавния бюджет.

Разнородните подходи за създаване и регулиране на административни структури, които не са предвидени в Конституцията, в това число "централни институции без ранг на министерства"<sup>47</sup>, засилват фрагментацията на административната система, защото най-често прилагат специфични правила за функциониране на организацията и за статута на служителите.

Прегледът на съществуващия модел на държавната служба, специално в системата на изпълнителната власт показва, че за периода след нейното нормативно регламентиране, конкретно въвеждането на статута на държавния служител (2000 г.), се наблюдава устойчив процес на фрагментация и постепенно ограничаване на неговото приложно поле в две направления – секторно обособяване на специфични статuti и връщане към общия режим на трудовото право. Израз на този процес е и промяната на регламентацията на длъжностите в администрацията през 2012 г., когато предвиденият в ЗА *Единен класификатор на длъжностите в администрацията* беше заменен с *Класификатор на длъжностите в администрацията*. Към момента длъжностите на служителите на държавна служба освен в *Класификатора на длъжностите в администрацията* се определят и в други 15 отделни класификатори.

---

<sup>47</sup> Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конституционно дело № 3 от 1994 г., обн., ДВ, бр. 58 от 1994 г.

## 4.2. Държавни агенции

Според чл. 47 от ЗА **държавната агенция** е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. *Държавната агенция* е юридическо лице на бюджетна издръжка. С постановлението за създаване на *държавна агенция* Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на нейната дейност.

В рамките на администрацията на изпълнителната власт функционират са установени **12 държавни агенции**, в т.ч. 11 административни структури чието наименование включва *държавна агенция* и една структура, регламентирана със закон (НСИ), за която изрично е посочено, че има статут на "държавна агенция":

- Държавна агенция "Архиви" (ДАА);
- Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата" (ДАБДП);
- Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" (ДАДРВВЗ);
- Държавна агенция "Електронно управление" (ДАЕУ);
- Държавна агенция за бежанците (ДАБ);
- Държавна агенция за българите в чужбина (ДАБЧ);
- Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД);
- Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН);
- Национален статистически институт (НСИ);
- Държавна агенция "Национална сигурност" (ДАНС);
- Държавна агенция "Разузнаване" (ДАР);
- Държавна агенция "Технически операции" (ДАТО).

**Държавната агенция "Архиви" (ДАА)** е юридическо лице на бюджетна издръжка към Министерския съвет – правоприменник на *Главното управление на архивите при Министерския съвет*<sup>48</sup>, съгласно *Закона за Националния архивен фонд (ЗНАФ)*<sup>49</sup>. ДАА се ръководи и представлява от председател, който се назначава с решение на МС (чл. 12, ал. 2 от ЗНАФ). Председателят на ДАА е второстепенен разпоредител с бюджет към Министерския съвет. Председателят на ДАА е едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност съгласно ЗНАФ, който ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на архивното дело в Република България. Председателят на ДАА се подпомага от двама заместник-председатели, които се назначават от министър-председателя. ДАА провежда

<sup>48</sup> Закон за Държавния архивен фонд, обн., ДВ, бр. 54 от 1974 г., отменен бр. 57 от 2007 г., в сила от 13.07.2007 г.

<sup>49</sup> обн., ДВ, бр. 57 от 2007 г., в сила от 13.07.2007 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

държавната политика в областта на подбора, комплектуването, регистрирането, обработването, опазването, съхраняването и използването на документите от *Националния архивен фонд* (НАФ), развитието и усъвършенстването на архивното дело. Председателят на ДАА осъществява общото ръководство, координация и контрол върху дейността по комплектуването, воденето на отчет и опазването на документите на НАФ независимо от мястото им на съхранение и организира работата с тях. Структурата на ДАА се определя с устройствен правилник, който се приема от МС<sup>50</sup>. Към председателя на ДАА се създава *Национален архивен съвет* за координация при осъществяването на държавната политика за развитие и усъвършенстване на архивното дело и на мерките за опазване на НАФ. *Националният архивен съвет* е междуведомствен консултативен орган. Съставът и редът за работа на *Националния архивен съвет* се определят с правилник, който се приема от МС<sup>51</sup>.

**Държавната агенция "Безопасност на движението по пътищата"** (ДАБДП) е създадена през 2019 г. на основание чл. 35 и 48 от ЗА с ПМС № 21 от 2019 г.<sup>52</sup> като *специализиран орган* към Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол на политиката за повишаване на безопасността на движението по пътищата. ДАБДП е юридическо лице на бюджетна издръжка и нейният председател е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на МС. Председателят на ДАБДП е едноличен орган на изпълнителната власт, който ръководи и представлява агенцията. При осъществяване на своите функции председателят на ДАБДП се подпомага от заместник-председател. Председателят на ДАБДП ръководи, координира и контролира изпълнението на държавната политика за повишаване безопасността на движението по пътищата.

**Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"** (ДАДРВВЗ) е създадена през 2001 г. чрез преобразуване на *Главното управление "Държавен резерв и военновременни запаси"* към Министерския съвет<sup>53</sup>. Статутът на ДАДРВВЗ е определен и в *Закона за държавните резерви и военновременните запаси* (ЗДРВВЗ)<sup>54</sup>. ДАДРВВЗ е юридическо лице на бюджетна издръжка, на пряко подчинение на МС. Според устройствения си правилник<sup>55</sup> ДАДРВВЗ е *специализиран орган* на Министерския съвет за провеждане на държавната политика в областта на планирането, създаването, съхраняването, опазването, обновяването, поддържането, освобождаването, ползването, отчитането, финансирането и контролирането на държавните резерви и военновременните запаси на страната в съответствие с интересите на националната

---

<sup>50</sup> Устройство правилник на Държавна агенция "Архиви", приет с ПМС № 9 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 10 от 2010 г., в сила от 6.03.2010 г., последни промени бр. 52 от 2015 г., в сила от 11.08.2015 г.

<sup>51</sup> приет с ПМС № 18 от 2012 г., обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., изм., бр. 62 от 2013 г., в сила от 3.07.2013 г.

<sup>52</sup> обн., ДВ, бр. 12 от 2019 г.

<sup>53</sup> ПМС № 152 от 2001 г. за преобразуване на Главно управление "Държавен резерв и военновременни запаси" в Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" и за приемане на Устройство правилник на Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", обн., ДВ, бр. 58 от 2001 г., в сила от 29.06.2001 г., изм., бр. 8 от 2004 г., в сила от 30.01.2004 г.

<sup>54</sup> обн., ДВ, бр. 9 от 2003 г., последни промени бр. 58 от 2017 г., в сила от 18.07.2017 г.

<sup>55</sup> приет с ПМС № 13 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 8 от 2004 г., в сила от 30.01.2004 г., последни промени бр. 101 от 2019 г., в сила от 27.12.2019 г.



сигурност. ДАДРВВЗ осъществява и държавния надзор върху запасите за извънредни ситуации и целевите запаси от нефт и нефтопродукти, както и по изпълнението на процедурите, свързани с прилагането на *Закона за запасите от нефт и нефтопродукти* (ЗЗННП)<sup>56</sup>. Председателят на ДАДРВВЗ се определя с решение на МС и се назначава от министър-председателя. Председателят на ДАДРВВЗ е първостепенен разпоредител с бюджет. При осъществяване на своите функции председателят на агенцията се подпомага от заместник-председател, който се назначава от министър-председателя.

**Държавната агенция "Електронно управление"** (ДАЕУ) е създадена през 2016 г. със *Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление*<sup>57</sup>, с § 46, ал. 1 от ЗИД на ЗЕУ е закрита съществуващата *Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи"* към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията<sup>58</sup>. ДАЕУ провежда държавната политика в електронното управление, електронните удостоверителни услуги, електронната идентификация, мрежовата и информационна сигурност, инфраструктурата за пространствена информация и информацията от обществения сектор в машинно-четим отворен формат. Председателят на ДАЕУ се определя с решение на МС и се назначава от министър-председателя за срок 5 години. Председателят на ДАЕУ е първостепенен разпоредител с бюджет. Председателят на ДАЕУ се подпомага от заместник-председатели, които се определят с решение на МС по предложение на председателя. Дейността, функциите, структурата, числеността на служителите и организацията на работата на ДАЕУ са уредени с *Правилника за дейността, структурата и организацията на Държавна агенция "Електронно управление"*<sup>59</sup>.

**Държавната агенция за бежанците** (ДАБ) е администрация, която координира и контролира провеждането на държавната политика в областта на международната закрила в Република България. Актуалният статут на ДАБ е определен с ПМС № 291 от 2002 г.<sup>60</sup>, с което съществуващата *Агенция за бежанците при Министерския съвет* е за преобразувана в *Държавна агенция за бежанците*, в съответствие с разпоредбите на *Закона за убежището и бежанците* (ЗУБ)<sup>61</sup>. ДАБ е юридическо лице на бюджетна издръжка с териториални поделения в страната, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на МС. ДАБ се ръководи и представлява от председател, който се определя от МС и се назначава от министър-председателя. Председателят на ДАБ се подпомага от двама заместник-председатели, които се назначават от министър-председателя по негово

---

<sup>56</sup> обн., ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 15.02.2013 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

<sup>57</sup> обн., ДВ, бр. 50 от 2016 г., в сила от 1.07.2016 г.

<sup>58</sup> Създадена с ПМС № 232 от 2009 г. за закриване на *Държавната агенция за информационни технологии и съобщения*, създаване на *Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи"*, приемане на *Устройствен правилник на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и приемане на Устройствен правилник на Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи"*, обн., ДВ, бр. 78 от 2009 г., в сила от 10.10.2009 г., последни промени бр. 7 от 2020 г., в сила от 1.02.2020 г. Текстовете за статута на Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" – чл. 2 – 4 от ПМС № 232 от 2009 г. не са отменени. Отменен е само нейния устройствен правилник.

<sup>59</sup> приет с ПМС № 233 от 2019 г., обн., ДВ, бр. 74 от 2019 г., в сила от 20.09.2019 г.

<sup>60</sup> обн., ДВ, бр. 118 от 2002 г., в сила от 1.12.2002 г.

<sup>61</sup> обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г., в сила от 1.12.2002 г., последни промени бр. 101 от 2019 г.



предложение. Според Устройствения правилник на ДАБ<sup>62</sup> председателят на ДАБ ръководи, координира и контролира провеждането на държавната политика в областта на международната закрила в Република България, като изпълнява правомощията по чл. 48 от ЗУБ.

**Държавната агенция за българите в чужбина (ДАБЧ)** е юридическо лице на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на МС. Актуалният статут на ДАБЧ е определен с ПМС № 19 от 2000 г.<sup>63</sup>, с което съществуващата *Агенция за българите в чужбина* е преобразувана в *Държавна агенция за българите в чужбина*. ДАБЧ координира провеждането на държавната политика по отношение на българите, живеещи извън територията на Република България. ДАБЧ се ръководи от председател, който се определя с решение на МС и се назначава от министър-председателя. При изпълнение на своята дейност председателят се подпомага от заместник-председател, назначен от министър-председателя.

**Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД)** е създадена през 2000 г. от Министерския съвет<sup>64</sup> на основание § 2 от ПЗР на *Закона за закрила на детето (ЗЗД)*<sup>65</sup>. ДАЗД е *специализиран орган* на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол на дейностите по закрила на детето. ДАЗД е юридическо лице на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на труда и социалната политика. ДАЗД се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на МС и се назначава от министър-председателя. При изпълнение на своите правомощия председателят се подпомага от заместник-председател, който се назначава от министър-председателя.

**Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН)** е държавен надзорен орган, провеждащ националната политика в областта на продукти, попадащи в обхвата на директивите от Нов подход, строителни продукти; продукти, свързани с енергопотреблението, съоръженията с повишена опасност, метрологичен надзор. Актуалният статут на ДАМТН е определен с ПМС № 269 от 1999 г.<sup>66</sup>, с което съществуващият *Комитет по стандартизация и метрология* е преобразуван в *Държавна агенция по стандартизация и метрология*. През 2002 г. *Държавната агенция по стандартизация и метрология* е преименувана в *Държавна агенция за метрология и технически надзор*<sup>67</sup>, а през 2006 г. в **Държавна агенция за метрологичен и технически надзор**<sup>68</sup>. ДАМТН е юридическо лице на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на икономиката.

---

<sup>62</sup> приет с ПМС № 243 от 2006 г., обн., ДВ, бр. 77 от 2006 г., в сила от 19.09.2006 г., последни промени бр. 22 от 2012 г.

<sup>63</sup> обн., ДВ, бр. 16 от 2000 г.

<sup>64</sup> ПМС № 226 от 2000 г. за създаване на Държавна агенция за закрила на детето, обн., ДВ, бр. 90 от 2000 г.

<sup>65</sup> обн., ДВ, бр. 48 от 2000 г., последни промени бр. 101 от 2019 г.

<sup>66</sup> обн., ДВ, бр. 10 от 2000 г., в сила от 4.02.2000 г., последни промени бр. 39 от 2002 г.

<sup>67</sup> Параграф единствен от ПМС № 275 от 2002 г. за приемане на Наредба за единиците за измерване, разрешени за използване в Република България, обн., ДВ, бр. 115 от 2002 г.

<sup>68</sup> § 1 от ПМС № 109 от 2006 г. за приемане на Устройствен правилник на Българския институт по метрология, обн.,

**Националният статистически институт (НСИ)** е юридическо лице на бюджетна издръжка със статут на държавна агенция, съгласно чл. 6, ал. 1 от *Закона за статистиката (ЗСт)*<sup>69</sup>. НСИ осъществява независима статистическа дейност на държавата и други дейности, възложени със закон, като провежда периодични и еднократни статистически изследвания, включени в *Националната статистическа програма*. НСИ се ръководи от председател и трима заместник-председатели, които се определят с решение на МС за срок от 7 години и се назначават от министър-председателя. НСИ се състои от централно управление и териториални статистически бюра. Съгласно чл. 9, т. 3 от ЗСт председателят на НСИ утвърждава устройствен правилник на НСИ и други вътрешни нормативни актове. Устройствовият правилник на НСИ не е обнародван в "Държавен вестник", а само на интернет страницата на НСИ<sup>70</sup>.

**Държавната агенция "Национална сигурност" (ДАНС)** е специализиран орган на Министерския съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност, създаден със *Закона за Държавна агенция "Национална сигурност" (ЗДАНС)*<sup>71</sup>. ДАНС извършва дейности за защита на националната сигурност от посегателства, насочени срещу националните интереси, независимостта и суверенитета на Република България, териториалната цялост, основните права и свободи на гражданите, демократичното функциониране на държавата и гражданските институции и установения в страната конституционен ред. ДАНС има компетенции, свързани със защита на криптографската сигурност и за осъществяване на оперативен контрол на радиочестотния спектър. ДАНС е част системата за защита на националната сигурност, съгласно *Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС)*<sup>72</sup>. Председателят на ДАНС се назначава с указ на президента на републиката по предложение на МС за срок 5 години. Председателят на ДАНС е първостепенен разпоредител с бюджет. Председателят се подпомага от двама заместник-председатели, които се определят с решение на МС за срок 5 години по предложение на председателя.

**Държавната агенция "Разузнаване" (ДАР)** е служба за сигурност, непосредствено подчинена на Министерския съвет, която придобива, обработва, анализира и предоставя на държавното ръководство разузнавателна информация, оценки, анализи и прогнози, свързани с националната сигурност, интересите и приоритетите на Република България. Статутът на ДАР е определен в *Закона за Държавна агенция "Разузнаване" (ЗДАР)*<sup>73</sup>. ДАР е част системата за защита на националната сигурност, съгласно ЗУФСЗНС. Председателят на ДАР се назначава с указ на президента на републиката по предложение на МС за срок 5 години. Председателят на ДАР е първостепенен разпоредител с бюджет. Председателят се подпомага от заместник-председатели, които се назначават с решение на МС за срок 5 години по предложение на председателя.

---

ДВ, бр. 40 от 16.05.2006 г., в сила от 5.05.2006 г.

<sup>69</sup> обн., ДВ, бр. 57 от 1999 г., последни промени бр. 7 от 2018 г.

<sup>70</sup> <https://www.nsi.bg/bg/content/555/basic-page/устройство-правилник>

<sup>71</sup> обн., ДВ, бр. 109 от 2007 г., в сила от 1.01.2008 г., последни промени бр. 99 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>72</sup> обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 1.11.2015 г., изм., бр. 94 от 2018 г.

<sup>73</sup> обн., ДВ, бр. 79 от 2015 г., в сила от 1.11.2015 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

Държавната агенция "Технически операции" (ДАТО) е специализиран орган към Министерския съвет за осигуряване и прилагане на специалните разузнавателни средства, създаден със *Закона за специалните разузнавателни средства* (ЗСРС)<sup>74</sup>. ДАТО е юридическо лице на бюджетна издръжка. ДАТО се ръководи от председател, който се назначава с указ на президента на републиката по предложение на МС за срок 5 години. Според чл. 19а, ал. 3 от ЗСРС председателят на ДАТО е "първостепенен разпоредител с бюджетни средства към Министерския съвет". Председателят се подпомага от двама заместник-председатели, които се назначават от министър-председателя. Дейността, структурата и организацията на работа на ДАТО се определят с устройствен правилник, който се приема от МС.

---

<sup>74</sup> обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г., последни промени бр. 37 от 2019 г.

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Таблица 9. Основни характеристики на държавните агенции

Наименование	Вид на акта за създаване	Йерархични връзки	Разпоредител с бюджет	по бюджета на ...	Акт, с който се определя председателя	Орган по назначаване на председателя	Мандат (години)	Политически кабинет		численост на персонала, (ш. бр.) <sup>75</sup>	Териториални звена, бр.
								(бр.)	състав		
Държавна агенция "Архиви"	ПМС	МС	ВРБ	МС	решение на МС	министър-председател	–	2	зам.-председателите	<b>384</b>	<b>6</b>
Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата"	ПМС	МС	ВРБ	МС	не е посочен	не е посочен	–	2	зам.-председателят и експертът, отговарящ за връзките с обществеността	<b>39</b>	<b>няма</b>
Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	ПМС	МС	ПРБ	–	решение на МС	министър-председател	–	2	зам.-председателят и експертът, отговарящ за връзките с обществеността	<b>512</b>	<b>7</b>
Държавна агенция "Електронно управление"	закон	МС	ПРБ	–	решение на МС	министър-председател	<b>5</b>	–	–	<b>592</b>	<b>3</b>
Държавна агенция за бежанците	ПМС	МС	ВРБ	МС	решение на МС	министър-председател	–	3	зам.-председателите и експертът, отговарящ за връзките с обществеността	<b>402</b>	<b>4</b>

<sup>75</sup> в т. ч. председател, политически кабинет, зам. председатели, служители.

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Наименование	Вид на акта за създаване	Йерархични връзки	Разпоредител с бюджет	по бюджета на ...	Акт, с който се определя председателя	Орган по назначаване на председателя	Мандат (години)	Политически кабинет		численост на персонала, (ш. бр.) <sup>75</sup>	Териториални звена, бр.
								(бр.)	състав		
Държавна агенция за българите в чужбина	ПМС	МС	ВРБ	МС	решение на МС	министър-председател	–	–	–	<b>25</b>	<b>няма</b>
Държавна агенция за закрила на детето	ПМС	МС	ВРБ	МТСП	решение на МС	министър-председател	–	2	зам.-председателят и експертът, отговарящ за връзките с обществеността	<b>66</b>	<b>3</b>
Държавна агенция за метрологичен и технически надзор	ПМС	към министъра на икономиката	ВРБ	МИ	не е посочен изрично <sup>76</sup>	не е посочен изрично	–	–	–	<b>468</b>	<b>35</b>
Национален статистически институт	закон		ПРБ	–	решение на МС	министър-председател	<b>7</b>	–	–	<b>968</b>	<b>6</b>

<sup>76</sup> налични са решения на МС за определяне на временно изпълняващ функциите на председател

\*\*\*

Националният статистически институт е една от най-старите административни структури, създадена през 1880 г.<sup>77</sup>

Най-голям брой (6) от *държавните агенции* са създадени в началото на 1990-те (1990-1992 г.), 2 през 2000 г. и 2 в последното десетилетие (2013 и 2019 г.).

Други две *държавни агенции* – ДАЕУ и ДАМТН – преминават през повече на брой промени на статута/наименованието си.

Числеността на персонала в *държавните агенции* показва много големи разлики – от 960 (НСИ) до 25 (ДАБЧ), като тези с голяма численост на персонала имат и териториални структури.

Половината от *държавните агенции* са първостепенни разпоредители с бюджет, а другата половина са второстепенни.

Ръководствата им са силно доминирани от мъже: 9 от 12 председатели и 13 от 15 заместник-председатели.

*Държавните агенции* са структури от администрацията на централната изпълнителна власт, съгласно ЗА. Създават се с постановление на МС. Председателите на *държавни агенции* са органи на изпълнителната власт със специална компетентност.

*Държавните агенции* са администрации на пряко подчинение на Министерския съвет с пълномощия за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство.<sup>78</sup> Според ЗА техните председатели следва да имат правомощия, които са аналогични на правомощията на министрите, но в по-ограничен обхват.

Таблица 10. Съотношение на правомощията министър – председател на държавна агенция

Правомощия министър	Правомощия председател на държавна агенция
<p><b>Министър на външните работи:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика на Република България в отношенията ѝ с други държави;</li> <li>– съдейства за развитието на външноикономическите отношения в контекста на външната политика</li> <li>– координира международното сътрудничество</li> <li>– предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове, уреждащи общата координация в областта на външната политика</li> </ul>	<p><b>Председател на Държавната агенция за българите в чужбина:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ръководи, координира и контролира провеждането на държавната политика по отношение на българските общности извън Република България;</li> <li>– разработва съвместно с органите на изпълнителната власт държавната политика за българските общности извън Република България;</li> <li>– разработва и участва в обсъждането на проекти на нормативни актове;</li> <li>– участва в подготовката на сключването на международни договори</li> </ul>

<sup>77</sup> Учредяване на Статистическо отделение към Министерството на правосъдието (21 януари 1880 г.)

<sup>78</sup> чл. 47 от ЗА

Правомощия министър	Правомощия председател на държавна агенция
<ul style="list-style-type: none"> <li>– защитава правата и интересите на българската държава и на българските граждани и юридически лица в чужбина;</li> <li>– защитава правата и свободите на лицата, принадлежащи към българските общности зад граница</li> </ul>	
<p><b>Министър на икономиката:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– разработва, организира, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на икономиката;</li> <li>– определя стратегически цели и приоритети;</li> <li>– ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика за насърчаване на малките и средни предприятия;</li> <li>– участва при формирането и координира други политики;</li> <li>– извършва лицензионна, разрешителна и регистрационна дейност</li> <li>– регулира икономически дейности и организира прилагането на режими за контрол.</li> </ul>	<p><b>Председател на Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси":</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– участва в провеждането на държавната политика в областта на планирането, съхраняването, опазването, обновяването, поддържането [...] на държавните резерви и военновременните запаси на страната;</li> <li>– разработва и внася в Министерския съвет предложения за възлагане на военновременните задачи за производство на основна военна продукция и основна гражданска продукция;</li> <li>– утвърждава методики за изчисляване нивата на запасите и определя общите и индивидуални нива;</li> <li>– организира и контролира дейността по защита при бедствия.</li> </ul>

Съпоставката на правомощията показва, че на практика председателите на държавни агенции нямат реални правомощия да разработват и осъществяват политика, за която не е създадено министерство. Те не могат самостоятелно да предлагат актове, които да внасят за разглеждане от Министерския съвет и ролята им във формирането на политика е в ограничени, тесни рамки на общите политики в областта. В същото време част от функциите им се дублират с тези на съответното министерство. Въпросът, който трябва да бъде решен по отношение на тази организационна форма е дали изграждането на специализирана експертиза извън министерствата по тема, която не е обхваната от основната администрация, е икономически и управленски оправдано.

Съгласно чл. 48 от ЗА дейността, структурата, организацията на работата и съставът на *държавната агенция* се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. В него са определени и правомощията на председателя на държавна агенция в качеството му на орган на изпълнителната власт. Прегледът на устройствените правилници на държавните агенции показва, че при 11 (92%) от тях правомощията на органа не предвиждат разработване на политика. Съгласно чл. 19, ал. 9 от ЗА председателите на държавни агенции могат да издават индивидуални административни актове. Законното делегиране на подзаконова нормативна компетентност на

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

председателя на НСИ, макар и по отношение на организацията на НСИ (чл. 10, т. 3 от ЗСт) е спорно, още повече, че този нормативен акт не е обнародван в "Държавен вестник". При 8 от държавните агенции (ДАРВЗ, ДАТО, ДАР, ДАНС, ДАМТН, ДАБЧ, ДАЕУ, НСИ) определените правомощия на органа не предвиждат разработване на политика, а само участие в нейното провеждане. Ролята на *държавните агенции* като определящи политиката в областта не може да бъде изведена и от заявената мисия на институцията, тъй като 8 от тях не са формулирали такава.

Съответствието на *държавните агенции* с модела, определен в ЗА е оценено спрямо техните основни характеристики, посочени в *Таблица 11*.

*Таблица 11. Критерии за оценка на съответствието на държавните агенции*

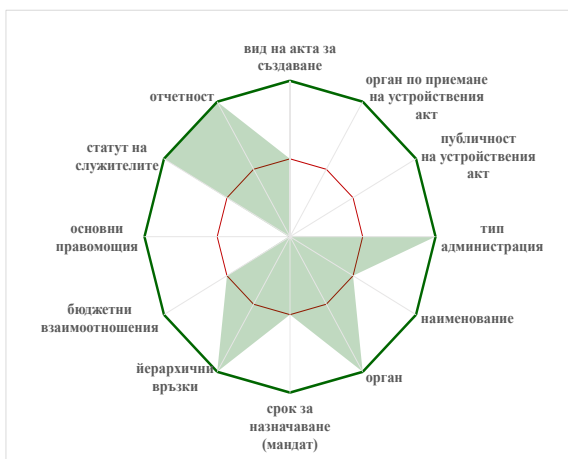
критерии	показатели	основание
<b>вид на акта за създаване</b>	ПМС	чл. 47, ал. 3 от ЗА
<b>вид устройствен акт</b>	устройствен правилник	чл. 48 от ЗА
<b>орган по приемане на устройствения акт</b>	МС	чл. 47, ал. 3 от ЗА
<b>публичност на устройствения акт</b>	обнародване	чл. 5, ал. 5 от КРБ, 37 и чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от ЗНА
<b>тип администрация</b>	държавна агенция	чл. 47, ал. 1 от ЗА
<b>наименование</b>	държавна агенция	чл. 47, ал. 1 от ЗА
<b>вид орган</b>	едноличен – председател	чл.19, ал. 4, т. 1 и чл. 47, ал. 4 от ЗА
<b>срок за назначаване (мандат)</b>	няма	
<b>акт за определяне</b>	РМС	чл. 47, ал. 4 от ЗА
<b>назначаване</b>	министър-председателя	чл. 47, ал. 6 от ЗА
<b>йерархични връзки</b>	на пряко подчинение на МС	чл. 47, ал. 1 от ЗА
<b>бюджетни взаимоотношения</b>	към МС	
<b>основни правомощия</b>	разработва и осъществява политика, за която не е създадено министерство	чл. 47, ал. 1 от ЗА
<b>статут на служителите</b>	ЗДСл се прилага	чл. 12, 13 и 47, ал. 7 от ЗА
<b>отчетност</b>	ежегоден доклад за дейността до МС	чл. 49 и чл. 62 от ЗА



## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Установените отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *държавните агенции* на графиките по-долу. Границата, очертана със **зелената линия**, обозначава рамката, определена в ЗА. **Червената линия** онагледява специфични аспекти на регламентацията, съгласно специален закон. Показателите, за които е установено принципно несъответствие и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

Графика 5. Национален статистически институт



Графика 6. Държавна агенция "Архиви"



Графика 7. Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата"

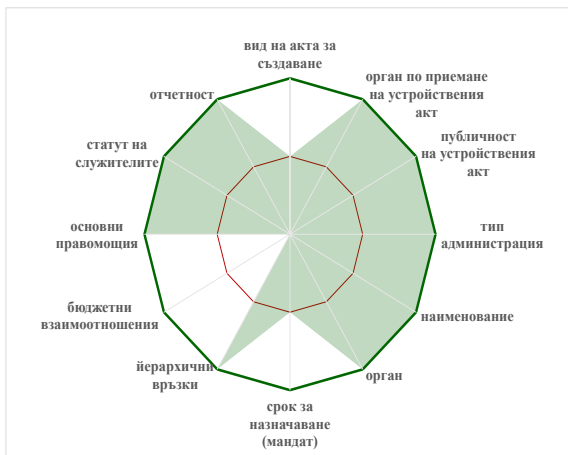


Графика 8. Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Графика 9. Държавна агенция "Електронно управление"



Графика 10. Държавна агенция за бежанците



Графика 11. Държавна агенция за българите в чужбина



Графика 12. Държавна агенция за закрила на детето



Графика 13. Държавна агенция за метрологичен и технически надзор



*Отклонения от модела:*

показатели	административна структура
вид на акта за създаване: <b>закон</b>	ДАА, ДАЕУ, ДАЗД, НСИ
вид устройствен акт: <b>правилник</b>	ДАЕУ
орган по приемане на устройствения акт: <b>различен от МС</b>	НСИ
публичност на устройствения акт: <b>устройственият акт не е обнародван</b>	НСИ
наименование: <b>различно от държавна агенция</b>	НСИ
срок за назначаване: <b>има мандат</b>	ДАЕУ (5), НСИ (7)
орган по назначаване: <b>не е посочен</b>	ДАБДП, ДАМТН
бюджетни взаимоотношения: <b>ПРБ</b>	ДАДРВВЗ, ДАЕУ, НСИ
бюджетни взаимоотношения: <b>към ПРБ, различен от МС</b>	ДАЗД (МТСП), ДАМТН (МИ)
основни правомощия: <b>не разработва политика</b>	ДАА, ДАДРВВЗ, ДАБ, ДАБЧ, ДАЗД, ДАМТН, НСИ
основни правомощия: <b>съответните функции се изпълняват и от министерство</b>	ДАБДП (МТИТС <sup>79</sup> и МВР), ДАБЧ (МВнР), ДАЗД (МТСП)

Констатираните отклонения очертават няколко основни проблема от гледна точка на общия институционален модел и мястото на "държавната агенция" в него.

→ **актуалната дефиниция на "държавна агенция" (чл. 47, ал. 1 от ЗА), определя този тип административна структура квази-министерство**

Резултатите от прегледа потвърждават този извод на изследователите. На практика обаче "държавните агенции" нямат еднаква правна компетентност, нито същата управленска автономност: ЗА предвижда "държавните агенции" да играят роля в разработването на политика и да имат принос на различните етапи от цикъла на политиката. Те се явяват правен хибрид със законово определени статут и компетентности. От една страна те разполагат с делегирани правомощия, отговорности и ресурси за участие в управлението,

<sup>79</sup> Според чл. 52 от УП на МТИТС:

"4. съвместно с Агенция "Пътна инфраструктура" и Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата" изготвя и предлага за утвърждаване от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и министъра на регионалното развитие и благоустройството стратегия за развитие на пътната инфраструктура и средносрочна програма за изпълнението ѝ;

...

13. събира, анализира и обобщава информация, свързана с безопасността на движението, и я предоставя на Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата";

14. съгласувано с Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата" предлага мерки и решения за повишаване на пътната безопасност."

а от друга техните ръководители не са членове на правителството. Председателите на държавните агенции не могат да внасят предложения за разглеждане от МС. Така техният капацитет за реално разработване на политика е силно ограничен. Нарушен е и принципът за парламентарна отговорност на органите, имащи правомощия за разработване и осъществяване на политики.

Противоречието е в това, че държавните агенции имат *сходна* компетентност с тази на министерствата (подобни типове правомощия), но нямат същата управленска автономност за самостоятелни решения и издаване на нормативни актове, формиращи политика, и се характеризират с дефицит на отчетност. Те не подлежат на парламентарен контрол и се отчитат пред заинтересованите страни единствено под формата на ежегоден доклад за дейността си. Резултатът е фрагментиране на публичната администрация, което *може да намали капацитета на централната власт за правене на политика* (Christensen and Laegreid 2005) *и да засили проблемите на координацията* (Flinders 2004, Gregory 2003).

→ **областите, в които държавните агенции имат самостоятелна компетентност за разработване и осъществяване на политика (за 25% от агенциите), не са самостоятелни области на политика, а част от по-широка област на политика**

*Международната закрила (ДАБ)* е част от външната политика на страната. Изпълнението на международноправните задължения и на задълженията, произтичащи от членството в ООН и участието в работата на международни организации, са прерогатив на министъра на външните работи. *Безопасността на движението (ДАБДП)* е част от държавната политика в областта на транспорта, прерогатив на министъра на транспорта. Очакваният принос на държавната агенция във формирането на политика в тези случаи е по-скоро свързан с методическо ръководство на прилагането. *Политиката за детето (ДАЗД)*, представлява съчетание от елементи на редица други политики (социална, здравна, образователна, политика за правата и т.н.) и функцията на държавната агенция е по-скоро да я координира, отколкото да я формира.

Някои от административните структури като ДАА, НСИ, ДАДРВВЗ и ДАМТН по съществуването на своята функционална компетентност не разработват политики.

→ **функциите на държавните агенции в значителна степен припокриват функции, които се осъществяват от определени министерствата, отговорни за съответната политика**

ДАБДП изпълнява дейности, които се изпълняват и от дирекция "Национална транспортна политика" на МТИТС, МВР и кметовете на общини. ДАЗД изпълнява дейности, които се изпълняват и от дирекция "Социално включване" на МТСП. ДАБЧ осъществява дейности, които се изпълняват и от дирекции "Двустранно европейско сътрудничество", "Югоизточна Европа", "Източна Европа и Централна Азия", "Америка", "Близък изток и Африка" и "Азия, Австралия и Океания" на МВнР.

- **не са предвидени критерии, т.нар. "прагове" за създаване на държавна агенция за целите на формулиране и осъществяване на конкретна политика, каквато е практиката в други държави**

Прилагането на критерии въвежда систематичност и уеднаквяване на подхода при създаване на органи на изпълнителната власт. По този начин се преценява и обосновава необходимостта от създаване на нова самостоятелна организационна единица в системата на администрацията на изпълнителната власт.

Само за една от съществуващите *държавни агенции* (ДАЕУ) може да се твърди, че разработва и прилага политика, за която не е създадено министерство. Всички останали *държавни агенции* покриват области на политиката, в която конкретни функции има поне едно министерство. Тази констатация, както и принципния въпрос относно възможността за делегиране на правомощия за разработване и осъществяване на определена политика на органи, които не са предвидени в КРБ, са основание за преосмисляне на съществуването на организационната форма "държавна агенция", във вида регламентиран в чл. 47 от ЗА.

### 4.3. Държавни комисии

Според ЗА **държавната комисия** е колегиален орган на изпълнителната власт и администрацията на държавните комисии е част от централната администрация на изпълнителната власт. *"Държавната комисия е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет (чл. 50, ал. 1 от ЗА). Държавната комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка (чл. 50, ал. 2 от ЗА)."*

Направеният преглед показва наличие на голям брой структури, които са определени като **комисии**, както и структури, които осъществяват **контролни, регистрационни и разрешителни функции** по прилагането на закон или постановление на МС. Тези структури са разгледани в т. 4.5. по-долу.

Структурите, които са определени като **държавни комисии** чрез наименованието им или чрез изрично посочване при определяне на техния статут са 5, от които:

- 2 са създадени към Министерския съвет – Държавната комисия по стоковите борси и тържищата и Държавната комисия по сигурността на информацията);
- 2 са създадени към министър – *Комисията за защита на потребителите* към министъра на икономиката и *Държавната комисия по хазарта* към министъра на финансите; и
- 1 съвет към министър със статут на държавна комисия – *Националния съвет по цени и рембурсиране на лекарствените продукти* към министъра за здравеопазването.

Три от държавните комисии са създадени през 1990-те. Две от тях са преобразувани неколккратно в по-продължителната си история преди да придобият настоящия си статут:

- **Държавната комисия за защита на потребителите (ДКЗП):**
  - 1991 г. – Национална комисия по цените към Министерския съвет;
  - 1997 г. – Национална комисия по търговията към Министерство на търговията и туризма;
  - 1999 г. – Комисия по търговия и защита на потребителите;
  - 2005 г. – Комисия за защита на потребителите.
- **Държавна комисия по хазарта (ДКХ):**
  - 1993 г. – Комисията по хазартните игри при Министерството на финансите;
  - 1999 г. – със *Закона за хазарта*<sup>80</sup> е създадена е Държавна комисия по хазарта;

<sup>80</sup> обн., ДВ, бр. 51 от 1999 г., отменен бр. 26 от 2012 г., в сила от 1.07.2012 г.

- 2012 г. – приет е нов *Закон за хазарта (ЗХ)*<sup>81</sup>, който актуализира статута на Държавна комисия по хазарта към министъра на финансите.
- **Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ)**, създадена през 1996 г. и не е преобразувана.
- **Държавна комисия по сигурността на информацията (ДКСИ)**, създадена през 2002 г. – статутът не е променян;
- **Национален съвет по цени и рембурсиране на лекарствените продукти (НСЦРЛП)**, създаден през 2013 г. – статутът не е променян.

**Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ)** е държавен орган, който осъществява политиката на Република България в областта на защитата на класифицираната информация. ДКСИ е създадена през 2002 г. от Министерския съвет<sup>82</sup>, съгласно § 6 от ПЗР на *Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ)*<sup>83</sup>, който определя нейния статут. Законът регламентира "класифицираната информация" като понятие и създава правната рамка за нейната защита като част от необходимите промени, следващи динамиката на времето, свързани с достъпа до информация. Необходимостта от защита на класифицираната информация се поражда от нейното значение за националната сигурност на страната. Защитават се факти и обстоятелства, свободният достъп до които би могъл да накърни териториалната цялост, независимостта и суверенитета на страната.

ДКСИ е колегиален орган и се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател, които се определят с решение на МС за срок 5 години по предложение на министър-председателя. Председателят на ДКСИ представя годишен доклад пред МС за цялостната дейност по състоянието на защитата на класифицираната информация. МС представя годишния доклад на ДКСИ на Народното събрание, което го приема с решение. Съгласно чл. 7, ал. 3 от ЗЗКИ председателят на ДКСИ предоставя еднаква по обем и съдържание информация за дейността на комисията на председателя на Народното събрание, президента на Република България и на министър-председателя.

Съгласно чл. 4, ал. 2 от ЗЗКИ председателят на ДКСИ е първостепенен разпоредител с бюджет. Дейността, структурата, организацията на работа на ДКСИ и числеността на нейната администрация са уредени в *Устройствения правилник на Държавната комисия по сигурността на информацията и на нейната администрация*, приет от МС<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> обн., ДВ, бр. 26 от 2012 г., в сила от 1.07.2012 г., последни промени бр. 42 от 2019 г., в сила от 28.05.2019 г.

<sup>82</sup> ПМС № 262 на МС от 2002 г. за създаване на Държавна комисия по сигурността на информацията и за уреждане на отношенията във връзка с прекратяването на дейността на Комисията за разкриване на документи и установяване на принадлежност към бившата Държавна сигурност или бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, обн., ДВ, бр. 110 от 2002 г., в сила от 22.11.2002 г., последни промени Решение № 974 от 2003 г. на ВАС на РБ - бр. 15 от 2003 г., в сила от 14.02.2003 г.

<sup>83</sup> обн., ДВ, бр. 45 от 2002 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

<sup>84</sup> ПМС № 38 от 2017 г., обн., ДВ, бр. 19 от 2017 г., в сила от 28.02.2017 г.



**Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ)** е *"държавен орган към Министерския съвет, който регулира и контролира създаването и дейността на стоковите борси, клиринговите къщи, стоковите тържища, пазарите на производителите, самостоятелните обекти и брокерите, извършващи дейност на стокова борса"*, създаден със *Закона за стоковите борси и тържищата (ЗСБТ)*<sup>85</sup>. ДКСБТ е колегиален орган, който се състои от председател и двама членове. Председателят и членовете на ДКСБТ се назначават и освобождават от МС по предложение на министъра на икономиката и имат мандат 5 години. Председателят на ДКСБТ е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на икономиката. ДКСБТ осъществява функции по регулиране и контрол на организираните стокови пазари в страната. Функциите на ДКСБТ включват издаване и отнемане на лицензи, регистрация на брокери на стокови борси, както и организиране на стокови тържища и пазари на производители. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на ДКСБТ и на нейната администрация са регламентирани в *Правилника за устройството и дейността на Държавната комисия по стоковите борси и тържищата и на нейната администрация*, приет от МС<sup>86</sup>.

**Държавната комисия по хазарта (ДКХ)** е колегиален орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 50 от ЗА, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на финансите, създаден за осъществяване на регулаторни и контролни функции по прилагане на *Закона за хазарта (ЗХ)*. ДКХ *"осъществява държавния надзор върху хазарта като съвкупност от правила и норми, регулиращи хазартна дейност в България, за които ДКХ има правомощия за регулиране и контрол за законосъобразното им изпълнение*. Областите, за които отговаря ДКХ, са определени в чл. 13, ал. 1 от ЗХ и в чл. 3, ал. 1 и 2 от Устройствения правилник на ДКХ<sup>87</sup>.

ДКХ се състои от председател и четирима членове. Председателят и членовете на ДКХ се назначават от министъра на финансите, като един от членовете е от *Националната агенция за приходите* и по един член се предлага съответно от председателя на *Държавната агенция "Национална сигурност"*, от министъра на икономиката и от министъра на правосъдието.

В областта на хазарта в ЕС няма общо законодателство или регулация, които да определят стандартите за залаганията и хазартните игри за държавите членки. Европейският пазар се обслужва от много от водещите игрални сайтове, но какво е разрешено и какво не, се различава в отделните държави. В 16 от държавите в ЕС има независим регулиращ орган, а в 6 – регулацията се осъществява от съответното министерство на финансите, единствено в Ирландия – от министерството на правосъдието.

---

<sup>85</sup> обн., ДВ, бр. 93 от 1996 г., последни промени бр. 7 от 2018 г.

<sup>86</sup> ПМС № 61 от 2000 г., обн., ДВ, бр. 36 от 2000 г., в сила от 2.05.2000 г., последни промени бр. 82 от 2015 г.

<sup>87</sup> приет с ПМС № 278 от 2012 г., обн., ДВ, бр. 90 от 2012 г., в сила от 16.11.2012 г., последни промени бр. 80 от 2019 г.



**Комисията за защита на потребителите (КЗП)** е колегиален орган към министъра на икономиката. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на икономиката и има регионални звена на територията на страната. Статутът на КЗП е определен в *Закона за защита на потребителите* (ЗЗП)<sup>88</sup> през 2005 г., според който съществуващата дотогава *Комисия по търговия и защита на потребителите*<sup>89</sup> "запазва статута си под наименованието "Комисия за защита на потребителите" (§ 20, ал. 1 от ПЗР на ЗЗП).

Правомощията на КЗП включват създаване на условия за защита на основните права на потребителите; надзор за обща безопасност на стоките и услугите на българския пазар; защита на икономическите интереси на потребителите; осигуряване защита на потребителите на туристическия продукт. КЗП е колегиален орган, който се състои от трима членове, в т.ч. председател. Членовете на комисията се определят за срок 5 години с решение на МС и се назначават от министър-председателя. *Устройственият правилник на Комисията за защита на потребителите към министъра на икономиката и на нейната администрация*<sup>90</sup> е приет от МС на основание чл. 51 от ЗА и чл. 165, ал. 10 от ЗЗП.

**Националният съвет по цени и рембурсиране на лекарствените продукти (НСЦРЛП)** е държавен орган към министъра на здравеопазването, създаден със *Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина* (ЗЛПХМ)<sup>91</sup>. НСЦРЛП е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на здравеопазването и има статут на държавна комисия – чл. 258 от ЗЛПХМ.

НСЦРЛП е колегиален орган, който се състои от председател и шестима членове, от които трима са лекари или магистър-фармацевти, двама юристи и двама икономисти, всички със стаж по специалността не по-малко от 5 години. Председателят и членовете на НСЦРЛП се избират и освобождават с решение на МС по предложение на министъра на здравеопазването.

Структурата и организацията на работа на НСЦРЛП и на неговата администрация са уредени в *Устройствения правилник на Националния съвет по цени и рембурсиране на лекарствените продукти и на неговата администрация*, приет от МС<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> обн., ДВ, бр. 99 от 2005 г., в сила от 10.06.2006 г., последни промени бр. 100 от 2019 г.

<sup>89</sup> ПМС № 138 от 1999 г. за преобразуване на Националната комисия по търговията към Министерството на търговията и туризма в Комисия по търговия и защита на потребителите, обн., ДВ, бр. 60 от 1999 г., в сила от 3.07.1999 г., **отменено** бр. 93 от 2009 г., в сила от 24.11.2009 г.

<sup>90</sup> приет с ПМС № 139 от 2006 г., обн., ДВ, бр. 49 от 2006 г., в сила от 10.06.2006 г., последни промени бр. 67 от 2016 г., в сила от 26.08.2016 г.

<sup>91</sup> обн., ДВ, бр. 31 от 2007 г., в сила от 13.04.2007 г., последни промени бр. 64 от 2019 г.

<sup>92</sup> ПМС № 74 от 2013 г., обн., ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г., последни промени бр. 26 от 2019 г., в сила от 1.04.2019 г.

Таблица 12. Характеристики на държавните комисии

Наименование	Създадена към	Численост на Комисията	в т. ч.			Мандат (години)	Акт, с който се определя състава на комисията	Орган по назначаване	Численост на персонала, (ш. бр.) <sup>93</sup>
			Председател	Зам. председател/и	членове				
<b>Държавна комисия по сигурността на информацията</b>	МС	5	1	1	3	5	РМС	министър-председателя на РБ	<b>298</b>
<b>Държавна комисия по стоковите борси и тържищата</b>	МС	3	1	няма	2	5	не определен	МС	<b>29</b>
<b>Държавна комисия по хазарта</b>	министъра на финансите	5	1	няма	4	–	не определен	министъра на финансите	<b>52</b>
<b>Комисия за защита на потребителите</b>	министъра на икономиката	3	1	няма	2	5	РМС	министър-председателя на РБ	<b>180</b>
<b>Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти</b>	министъра на здравеопазването	7	1	няма	6	–	РМС	МС	<b>44</b>

<sup>93</sup> в т.ч. председател, членове, служители

Съответствието на *държавните комисии* с модела, определен в ЗА е оценено спрямо техните основни характеристики, посочени в *Таблица 13*.

*Таблица 13. Критерии за оценка на съответствието на държавните комисии*

критерии	показатели	основание
вид на акта за създаване	ПМС	чл. 50, ал. 3 от ЗА
вид устройствен акт	устройствен правилник	чл. 51 от ЗА
орган по приемане на устройствения акт	МС	чл. 50, ал. 3 от ЗА
публичност на устройствения акт	обнародване	чл. 5, ал. 5 от КРБ, 37 и чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от ЗНА
тип администрация	(администрация на) държавна комисия	чл. 47, ал. 1 от ЗА
наименование	държавна комисия	чл. 47, ал. 1 от ЗА
вид орган	колегиален – държавна комисия	чл.19, ал. 4, т. 2 и чл. 50, ал. 1 от ЗА
срок за назначаване (мандат)	няма	
акт за определяне	РМС	чл. 50, ал. 4 от ЗА
назначаване	министър-председателя	чл. 50, ал. 5 от ЗА
йерархични връзки	към МС или към министър	чл. 50, ал. 1 от ЗА
бюджетни взаимоотношения	към МС или към министър	
основни правомощия	осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на МС	чл. 50, ал. 1 от ЗА
статут на служителите	ЗДСл се прилага	чл. 12, 13 и 50, ал. 7 от ЗА
отчетност	ежегоден доклад за дейността до МС или министър	чл. 52 и чл. 62 от ЗА

Установените отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *държавните комисии* на графиките по-долу. Границата, определена със **зелената линия**, означава рамката, регламентирана в ЗА. **Червената линия** онагледява специфични аспекти на уредбата съгласно специален закон. Показателите, за които е установено принципно несъответствие и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

Графика 14. Държавна комисия по сигурността на информацията



Графика 15. Държавна комисия по стоковите борси и тържищата



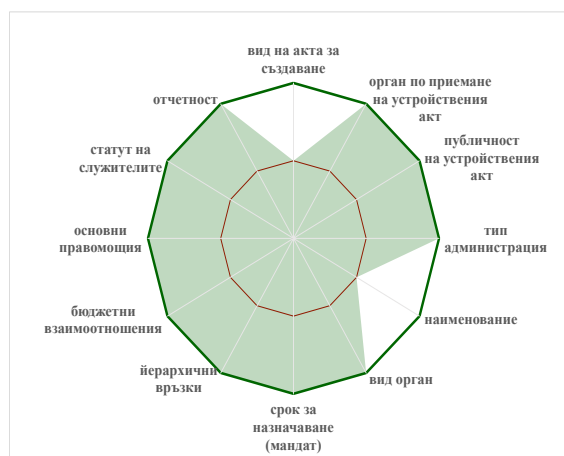
Графика 16. Държавна комисия по хазарта



Графика 17. Комисия за защита на потребителите



Графика 18. Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти



Държавните комисии се различават значително по размер от гледна точка на численост на персонала – от 298 служители на ДКСИ до 29 на ДКСБТ – и по брой на членовете – най-голям при НСЦРЛП (7) и най-малък при ДКСБТ и ДКЗП (3). Големият брой на служителите на ДКСИ се дължи на прехвърлянето на дирекция "Специална куриерска служба" от МВР към нея.

Две-трети от членовете на държавни комисии са мъже (17 от 23), както и всички председатели. Всички жени-членове на държавна комисия са в НСЦРЛП.

Държавните комисии изпълняват основно надзорни и контролни функции в обхвата на въпроси от икономически и финансов характер. Те са създадени на полето на политики от хоризонтален тип (права, сигурност) или в специфични сектори с необходимост от голям експертно-технически капацитет. Изнасянето на функциите от съответното ведомство и възлагането им на компетентен колегиален орган със собствена администрация най-често е свързано с изпълнение на международни ангажименти (като изискванията на членството в ЕС) или отговор на възникващи политически проблеми и обществени задачи.

Според ЗА дейността на държавната комисия се ръководи от председател, който представлява комисията. *"Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет (чл. 50, ал. 4 от ЗА). Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия (чл. 50, ал. 5 от ЗА). Председателят е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на комисията (член 50, ал. 7 от ЗА)."*

На практика дейността на всички създадени държавни комисии се ръководи от председател, в отделни случаи (ДКСИ) е определен и заместник-председател. Председателите на държавните комисии се определят с решение на Министерския съвет с изключение на ДКХ, за която съответните актове определят различна процедура за определяне на състава на комисията. Съставът на ДКХ се състои от 5 членове и се формира като един от тях е от *Националната агенция за приходите* и по един член се предлага съответно от председателя на *Държавната агенция "Национална сигурност"*, от министъра на икономиката и от министъра на правосъдието. От разпоредбите на *Устройствения правилник на Държавната комисия по хазарта и на нейната администрация*<sup>94</sup> става ясно, че членовете на ДКХ, с изключение на председателя, паралелно с дейността си като членове на комисията изпълняват и своите основни служебни задължения (в НАП, ДАНС, МИ, МП) – те не са щатни служители на ДКХ. Съгласно чл. 23, ал. 5 от ЗХ членовете на ДКХ получават възнаграждение в размер 200 лв. за участието си във всяко заседание. Годишният размер на възнаграждението на членовете на ДКХ не може да бъде повече от 6 000 лв. В този аспект е налице несъответствие с чл. 19, ал. 7 от ЗА, според който членове на колегиални органи, не могат "да заемат друга държавна длъжност" (чл. 19, ал. 7, т. 1).

---

<sup>94</sup>94 приет с ПМС № 278 от 2012 г., обн., ДВ, бр. 90 от 2012 г., в сила от 16.11.2012 г., последни промени бр. 80 от 2019 г.

Председателите на всички държавни комисии са органи по назначаването на служителите в съответните администрации.

Обобщено функциите, които държавните комисии изпълняват, обхващат регулация, надзор, координация, контрол, регистрационни и разрешителни режими, предоставяне на услуги и експертно подпомагане на политиката.

#### Отклонения от модела:

Показатели	Административни структури
вид на акта за създаване: <b>закон</b>	ДКСИ, ДКСБТ, ДКХ, КЗП, НСЦРЛП
вид устройствен акт: <b>правилник</b>	ДКСБТ
наименование: <b>не е държавна комисия</b>	КЗП, НСЦРЛП
вид орган: <b>колегиален, но не е постоянно действащ</b>	ДКХ
срок за назначаване: <b>има мандат</b>	ДКСИ, ДКСБТ, КЗП
акт за определяне на ръководния орган: <b>не е РМС</b>	ДКСБТ, ДКХ
орган по назначаване: <b>различен от министър-председателя</b>	ДКХ
бюджетни взаимоотношения: <b>различен от йерархично определения</b>	ПРБ – ДКСИ ВРБ – ДКСБТ (министъра на икономиката)
статут на служителите: <b>отделен класификатор</b>	ДКСИ

В световната управленска практика чрез създаването на *държавни комисии* се изпълняват управленски задачи като изграждане на допълнителен капацитет, по-голяма гъвкавост в регулирането на определени обществени отношения чрез колегиално вземане на регулаторни решения, включително осигуряване на разнообразна експертиза, а в някои случаи и включване на определени заинтересовани страни. Като институции за обществена регулация на икономически дейности *държавните комисии* се влияят, пряко или непряко, от организирани частни групи, които до голяма степен се стремят да идентифицират интересите си с общественото благо.

Регистрираните отклонения от модела при *държавните комисии* могат да бъдат определени като несъществени, доколкото са резултат от разпоредбите на съответния специален закон. Нито една от *държавните комисии* не е създадена по реда, определен в ЗА – чрез постановление на Министерския съвет.

Проблем възниква в резултат на съществуването и на *други комисии*, които не са със статут на *държавни комисии*. Тези комисии изпълняват функции, които според ЗА следва да бъдат възлагани на *държавни комисии*, но най-често се отчитат само пред Народното събрание. Характеристиките на *комисиите* от тази група са описани в т. 4.5. "комисии" по-долу.

Числеността на служителите в *държавните комисии* е общо **603 щатни бройки**, а на останалите *комисии* е **1 724 щатни бройки**, или почти три пъти повече (в т.ч. числеността на *комисиите*, които се отчитат пред Народното събрание е **1 634 щатни бройки**).

Практиката разделя *комисиите* на регулаторни органи на изпълнителната власт и независими регулатори. Създаването на независими регулаторни органи става или чрез нарочен закон, уреждащ конкретно създаването, организацията и дейността на съответния орган (*Закон за Комисия за финансов надзор*) или в закон, който регулира съответната сфера на обществени отношения, която дадената *комисия* следва да регулира.



#### 4.4. Изпълнителни агенции

Съгласно ЗА **изпълнителната агенция** е администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Изпълнителна агенция се създава със закон или с постановление на Министерския съвет.

В наименованието на *изпълнителните агенции* може да не се изписва прилагателното "изпълнителна". В този раздел са разгледани всички структури, чието наименование включва думата "изпълнителна агенция", както и административните структури, за които актът за създаването им, изрично е определил техния статут като "изпълнителна агенция".

Съответствието на *изпълнителните агенции* с модела, определен в ЗА е оценено спрямо техните основни характеристики, посочени в *Таблица 14*.

Таблица 14. Критерии за оценка на съответствието на изпълнителните агенции

критерии	показатели	основание
<b>вид на акта за създаване</b>	закон или ПМС	чл. 54, ал. 2 от ЗА
<b>вид устройствен акт</b>	устройствен правилник	чл. 55 от ЗА
<b>орган по приемане на устройствения акт</b>	МС	чл. 55 от ЗА
<b>публичност на устройствения акт</b>	обнародване	чл. 5, ал. 5 от КРБ, 37 и чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от ЗНА
<b>тип администрация</b>	изпълнителна агенция	чл. 54, ал. 1 от ЗА
<b>наименование</b>	изпълнителна агенция, в наименованието може да не се изписва прилагателното "изпълнителна"	чл. 54, ал. 6 от ЗА
<b>вид орган</b>	едноличен – изпълнителен директор	чл.19, ал. 4, т. 3 и чл. 54, ал. 4 от ЗА
<b>срок за назначаване (мандат)</b>	няма	
<b>йерархични връзки</b>	към министър	чл. 54, ал. 1 от ЗА
<b>бюджетни взаимоотношения</b>	към министър	
<b>основни правомощия</b>	административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията	чл. 54, ал. 1 от ЗА

критерии	показатели	основание
статут на служителите	ЗДСл се прилага	чл. 12, 13 и 54, ал. 7 от ЗА
отчетност	ежегоден доклад за дейността до съответния орган	чл. 56 и чл. 62 от ЗА

*Изпълнителните агенции* са самостоятелно обособени административни структури на изпълнителната власт, към определен министър, които могат да се създават от МС (с постановление) или със закон от НС. Тяхна отличителна черта е, че се ръководят и представляват от *изпълнителен директор*, който е на подчинение на съответния министър. Размерът на агенцията трябва да е пропорционален на обхвата и съдържанието на нейните функции и извършваните услуги. Тоест всяка функция, изпълнявана от министерството, която изисква значително количество работа, е подходяща за възлагане на изпълнителна агенция.

*Изпълнителните агенции* са създадени за изпълнение на управленски функции отделно от основната административна структура – *министерството*, но в рамката на политиката и ресурсите, управлявани от съответния министър. Функциите им включват:

- предоставяне на услуги, които са основни за политиката на съответното министерство;
- изпълнение на законово определени функции от името на министерството;
- предоставяне на услуги на други административни структури в администрацията на изпълнителната власт, изискващи специализирани умения;
- специализирани функции, отделни от основната роля на министерството.

Според ЗА договорът с изпълнителния директор се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя. Изпълнителният директор е орган по назначаването на държавните служители в агенцията.

Като структури на изпълнителната власт в различните области на политика са създадени **31 изпълнителни агенции**.

Установените отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *изпълнителните агенции* на графиките по-долу. Границата, очертана със **зелената линия**, означава рамката, определена в ЗА **Червената линия** онагледява специфични аспекти на регламентацията, съгласно специален закон. Междинните стойности на показателите (между **зелената** и **червената** линия) показват, че е налице някоя от възможностите, определени в ЗА по отношение на създаването на *изпълнителната агенция*. Показателите, за които е установено принципно несъответствие, наличие на нетипични функции и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

*Изпълнителни агенции в областта на икономическата политика*

- Българска агенция за инвестиции (БАИ);
- Изпълнителна агенция "Българска служба по акредитация" (БСА);
- Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (ИАНМСП).

*Графика 19. Българска агенция за инвестиции*



*Графика 20. Изпълнителна агенция "Българска служба по акредитация"*



*Графика 21. Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия*



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Таблица 15. Изпълнителни агенции в областта на икономическата политика

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Българска агенция за инвестиции</b>	ПМС	министъра на икономиката съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	тримесечни доклади за дейността си годишен доклад за инвестициите в страната и за условията за тяхното насърчаване, който представя чрез министъра на икономиката в МС	<b>27</b>
<b>Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация"</b>	ПМС	министъра на икономиката съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>39</b>
<b>Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия</b>	ПМС	министъра на икономиката съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>53</b>

Отклонения от модела:

показатели	административна структура
<b>основни правомощия: участие във формулиране на политиката</b>	ИАНМСП
<b>основни правомощия: регулиране</b>	ИАБСА
<b>отчетност: не е съгласно ЗА</b>	БАИ

*Изпълнителни агенции в областта на транспортната политика*

- Изпълнителна агенция "Железопътна администрация" (ИАЖА);
- Изпълнителна агенция "Морска администрация" (ИАМА);
- Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" (ИААА);
- Изпълнителна агенция за проучване и поддържане на река Дунав (ИАППРД).

Графика 22. Изпълнителна агенция "Железопътна администрация"



Графика 23. Изпълнителна агенция "Морска администрация"



Графика 24. Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"



Графика 25. Изпълнителна агенция "Проучване и поддържане на река Дунав"



Отклонения от модела:

показатели	административна структура
основни правомощия: участие във формулиране на политиката	ИААА
основни правомощия: регулиране	ИААА, ИАЖА, ИАМА

Таблица 16. Изпълнителни агенции в областта на транспортната политика

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, ш. бр.
<b>Изпълнителна агенция "Проучване и поддръжане на река Дунав"</b>	ПМС	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията съгласувано с министър-председателя.	Приет с ПМС	ДА	<b>120</b>
<b>Изпълнителна агенция "Железопътна администрация"</b>	закон	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>54</b>
<b>Изпълнителна агенция "Морска администрация"</b>	Кодекс (1970 г.)	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>245</b>
<b>Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"</b>	закон	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>521</b>

*Изпълнителни агенции в областта на енергетиката*

→ **Агенция за устойчиво енергийно развитие (АУЕР)**

Графика 26. Агенция за устойчиво енергийно развитие



Таблица 17. Изпълнителни агенции в областта на енергетиката

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Агенция за устойчиво енергийно развитие</b>	закон	министъра на енергетиката съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	60

Отклонения от модела: *няма съществени отклонения*

*Изпълнителни агенции в областта на селското стопанство и горите*

- **Изпълнителна агенция по горите (ИАГ);**
- **Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА);**
- **Изпълнителна агенция по лозата и виното (ИАЛВ);**
- **Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството (ИАСРЖ);**
- **Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол (ИАСАС);**
- **Изпълнителна агенция "Борба с градушките" (ИАБГ);**
- **Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове (ИАСОСЕЗФ).**



Таблица 9: Изпълнителни агенции в областта на селското стопанство и храните

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
Изпълнителна агенция по горите	ПМС	министъра на земеделието, храните и горите съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	148
Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури	закон	министъра на земеделието, храните и горите съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	представя на министъра на земеделието и храните годишни отчети за реализацията на годишния план за действие на агенцията	226
Изпълнителна агенция по лозата и виното	закон	министъра на земеделието, храните и горите съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	86
Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството	ПМС	министъра на земеделието, храните и горите съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	100
Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол	ПМС	министъра на земеделието, храните и горите съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	144
Изпълнителна агенция "Борба с градушките"	ПМС	министъра на земеделието и храните съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	817
Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове	ПМС	определя се с решение на МС и се назначава със <b>заповед на министър-председателя.</b> <sup>95</sup>	Приет с ПМС	не е регламентиран	32

<sup>95</sup> В Заклучителните разпоредби на Постановлението за създаване на изпълнителната агенция е регламентирано, че министърът на земеделието и храните съгласувано с министър-председателя назначава изпълнителен директор на агенцията. В устройствения правилник е регламентирано, че изпълнителният директор се избира и освобождава с решение на МС и се назначава и освобождава със заповед на министър-председателя.

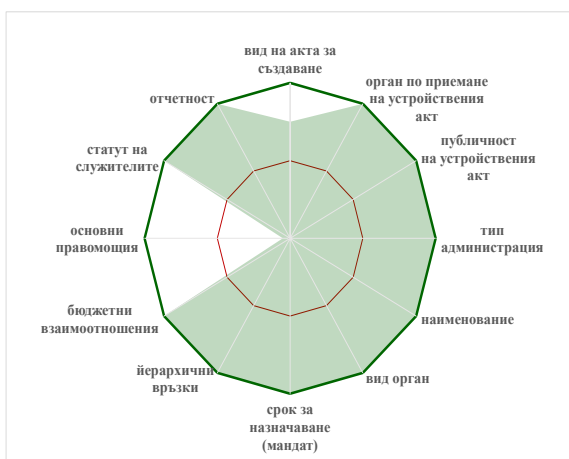
Графика 27. Изпълнителна агенция по горите



Графика 28. Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури



Графика 29. Изпълнителна агенция по лозата и виното



Графика 30. Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството



Графика 31. Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол



Графика 32. Изпълнителна агенция "Борба с градушките"



Графика 33. Изпълнителна агенция  
"Сертификационен одит на  
средствата от европейските  
земеделски фондове"



Отклонения от модела:

показатели	административна структура
<b>основни правомощия: участие във формулиране на политиката</b>	ИАГ, ИАСРЖ, ИАРА
<b>основни правомощия: регулиране</b>	ИАГ, ИАБГ, ИАСАС, ИАСРЖ, ИАЛД
<b>отчетност: не е регламентирана</b>	ИАСОСЕЗФ

*Изпълнителни агенции в областта на образованието*→ **Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" (ИАОПНОИР)**

Графика 34. Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж"

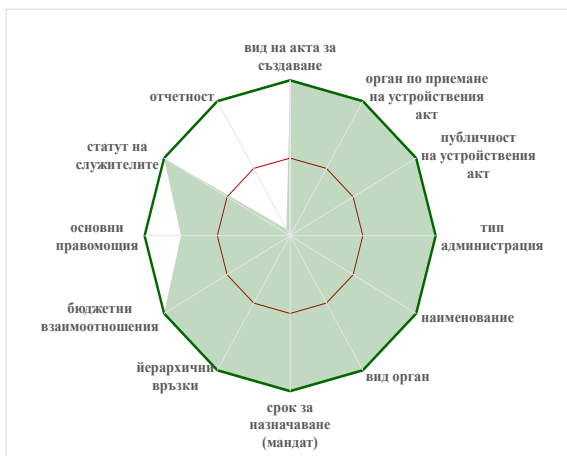


Таблица 10. Изпълнителни агенции в областта на образованието

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж"</b>	ПМС	министъра на образованието и науката съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	не е регламентиран	<b>115</b>

Отклонения от модела:

показатели	административна структура
<b>отчетност: не е регламентирана</b>	ИАОПНОИР

*Изпълнителни агенции в областта на околната среда*→ **Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС)**

Графика 35. Изпълнителна агенция по околна среда



Таблица 18. Изпълнителни агенции в областта на околната среда

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Изпълнителна агенция по околна среда</b>	закон	министъра на околната среда и водите след съгласуване с министър-председателя (след проведен конкурс)	Приет с ПМС	ДА	<b>382</b>

Отклонения от модела:

показатели	административна структура
<b>основни правомощия: регулиране</b>	ИАОС

*Изпълнителни агенции в областта на здравеопазването*

- Изпълнителна агенция "Медицински надзор" (ИАМН);
- Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ).

Графика 36. Изпълнителна агенция "Медицински надзор"



Графика 37. Изпълнителна агенция по лекарствата



Таблица 19. Изпълнителни агенции в областта на здравеопазването

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Изпълнителна агенция "Медицински надзор"</b>	закон	министъра на здравеопазването съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>106</b>
<b>Изпълнителна агенция по лекарствата</b>	закон	министъра на здравеопазването съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	не е регламентирано	<b>194</b>

Отклонения от модела:

показатели	административна структура
основни правомощия: <b>регулиране</b>	ИАМН, ИАЛ

*Изпълнителни агенции в областта на отбраната*→ **Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело" (ИАВКВПД).**

Графика 38. Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"



Таблица 20. Изпълнителни агенции в областта на отбраната

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"</b>	ПМС	министъра на отбраната съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>409</b>

Отклонения от модела: *няма*



*Изпълнителни агенции в областта на правосъдието*→ **Агенция по вписванията (АВ)**

Графика 39. Агенция по вписванията



Таблица 21. Изпълнителни агенции в областта на правосъдието

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Агенция по вписванията</b>	закон	министъра на правосъдието	Приет с ПМС	ДА	<b>594</b>

Отклонения от модела:

показатели	административна структура
<b>основни правомощия: регулиране</b>	АВ

*Изпълнителни агенции в областта на политиката за регионално развитие*→ **Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК)**

Графика 40. Агенция по геодезия, картография и кадастър



Таблица 22. Изпълнителни агенции в областта на политиката за регионално развитие

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Агенция по геодезия, картография и кадастър</b>	закон	министъра на регионалното развитие и благоустройството съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>417</b>

Отклонения от модела: *няма съществени отклонения*

*Изпълнителни агенции в областта на социалната политика*

- **Агенция за социално подпомагане (АСП);**
- **Агенция за хората с увреждания (АХУ);**
- **Агенция по заетостта (АЗ);**
- **Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" (ИАГИТ);**
- **Национален институт за помирение и арбитраж (НИПА).**

*Графика 41. Агенция за социално подпомагане*



*Графика 42. Агенция за хората с увреждания*



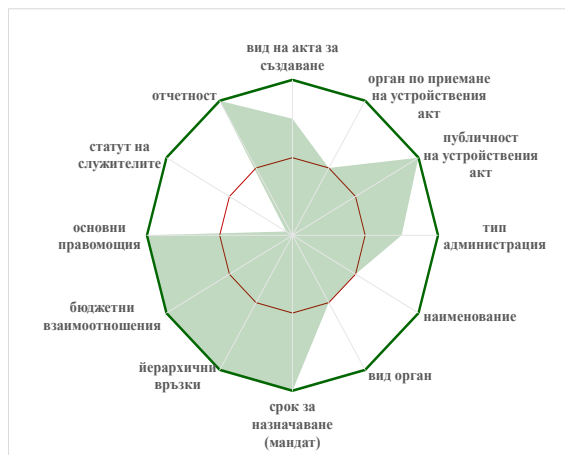
*Графика 43. Агенция по заетостта*



*Графика 44. Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"*



Графика 45. Национален институт за помирение и арбитраж



Отклонения от модела:

показатели	административна структура
вид орган: <b>колегиален</b>	НИПА
основни правомощия: <b>регулиране</b>	АХУ, ИАГИТ
статут на служителите: <b>само КТ</b>	НИПА

Таблица 15. Изпълнителни агенции в областта на политиката за трудова и социалната политика

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, ш. бр.
<b>Агенция по заетостта</b>	закон	министъра на труда и социалната политика съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС (по предложение на министъра на труда и социалната политика)	ДА	<b>2 321</b>
<b>Агенция за хората с увреждания</b>	закон	министъра на труда и социалната политика съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>26</b>
<b>Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"</b>	ПМС	министъра на труда и социалната политика съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>495</b>
<b>Агенция за социално подпомагане</b>	закон	министъра на труда и социалната политика съгласувано с министър-председателя	Приет с ПМС	ДА	<b>4 716</b>
<b>Национален институт за помирение и арбитраж</b>	закон	министъра на труда и социалната политика	Издаден от МТСП	ДА	<b>12</b>

*Изпълнителни агенции в областта на финансите*

- **Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" (ИАОСЕС);**
- **Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ);**
- **Агенция по обществени поръчки (АОП).**

*Графика 46. Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз"*



*Графика 47. Агенция за държавна финансова инспекция*



*Графика 48. Агенция по обществени поръчки*



## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Таблица 16. Изпълнителни агенции в областта на финансите

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
Изпълнителна агенция "Одит на средствата от европейския съюз"	ПМС	министъра на финансите съгласувано с министър-председателя (за срок 5 години)	Приет с ПМС	ДА	72
Агенция за държавна финансова инспекция	закон	министъра на финансите съгласувано с министър-председателя	приет с ПМС	ДА	193
Агенция по обществени поръчки	закон	министъра на финансите, съгласувано с министър-председателя	приет с ПМС	ДА	85

Отклонения от модела: *няма съществени отклонения*

### Изпълнителни агенции в областта на културата

#### → Изпълнителна агенция "Национален филмов център"

Графика 49. Изпълнителна агенция "Национален филмов център"



Таблица 17. Изпълнителни агенции в областта на културата

Наименование	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
Изпълнителна агенция "Национален филмов център"	ПМС	министъра на културата (след конкурс)	Приет с ПМС (по предложение на министъра на културата)	ДА	14

Отклонения от модела: *няма съществени отклонения*

Оценката на съответствието на *изпълнителните агенции* с модела, определен в ЗА, показва два вида отклонения – управленски и функционални. Несъответствията в управленски аспект се свеждат до органа по назначаване на ръководителя на агенцията и липсата на регламентация на отчетността, конкретно представяне на ежегоден доклад за дейността отговорния министър (3). Една от структурите (НИПА), която има статут на *изпълнителна агенция*, ръководният орган е колегиален, освен това служителите се назначават само по трудово правоотношение.

Много по-мощен е проблемът с функционалните несъответствия: при 24 от общо 31 изпълнителни агенции е регистрирано функционално несъответствие по една от двете основни функции според ЗА, за които се създава този тип административна структура – *дейности и услуги, свързани с осигуряване дейността на органите на държавната власт и администрацията*. Така онези изпълнителни агенции, които изпълняват подобна функция (не винаги ясно разграничима и отговаряща напълно на законовото определение) се явяват изключение, а не правилото. Това са:

- *Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове (ИАСОСЕЗФ)\** – сертифициране на средствата от европейските земеделски фондове за бенефициенти – органи на власт или администрации;
- *Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" (ИАОПНОИР)\** – административно обслужване на подбора, контрола и финансирането на проекти на бенефициенти – органи на власт или администрации със средства от европейските фондове;
- *Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело" (ИАВКВПД)\** – служебно осигуряване на документи;
- *Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК)* – издаване на документи от кадастралния регистър за органи на изпълнителната власт (местна и централна) – препис-извлечения, копия в графичен вид, скици, координати, нанасяне на настъпили промени и т.н.;
- *Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" (ИАОСЕС)\** – извършване на одит на средствата от Европейския съюз за органи на изпълнителната власт (местна и централна).

Източник на информация за преценката е описанието на услугите, представено в [Регистър на услугите на Административния регистър](#). За отбелязаните със знак \* не са публикувани данни в регистъра и преценката е направена въз основа на функциите, описани в устройствения правилник.

**11** от *изпълнителните агенции* имат нетипични, за този тип администрация, функции – контролни, разрешителни, лицензионни, регистрационни, характерни за регулаторен орган. Според ЗА такива функции следва да се осъществяват от *държавни комисии*. Около 15% от *изпълнителните агенции* участват във формулиране на политики. Регистрираните несъответствия представляват съществено отклонение от модела, определен в ЗА.



#### 4.5. Други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт

В тази група са включени различни административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Общият брой на структурите в тази категория е 85 или малко повече от 50% от всички централни структури, обект на прегледа. При представяне на резултатите от прегледа, структурите са групирани според техните родови наименования и спецификата на техните нормативно определени функции, както следва – комисии (13), агенции (8), институти (10), фондове (17), специализирани структури в областта на отбраната, общественения ред и сигурността (ССООРС) – 24, публичноправни организации (ППО) – 4 и неклассифицирани структури (9).

##### Комисии

В тази група са разгледани административни структури, чието наименование е "комисия". По-голяма част от тези структури се отчитат на Народното събрание и са определени като независими специализирани държавни колегиални органи, отделни юридически лица, които са първостепенни разпоредители с бюджет. В групата е включен и *Съвета за електронни медии* поради неговия аналогичен статут. Общият брой на структурите в тази група е 13, както следва:

- Комисия за защита на конкуренцията (КЗК);
- Комисия за регулиране на съобщенията (КРС);
- Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР);
- Комисия за финансов надзор (КФН);
- Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО);
- Комисия за защита на личните данни (КЗЛД);
- Комисия за защита от дискриминация (КЗД);
- Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ);
- Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (КПДОПДСРСБНА);
- Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ);
- Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦКБППМН);
- Национална експертна лекарска комисия (НЕЛК);
- Съвет за електронни медии (СЕМ).

**Комисията за защита на конкуренцията** е независим специализиран държавен орган; който е оправомощен да прилага *Закона за защита на конкуренцията* (ЗЗК)<sup>96</sup>, *Закона за обществените поръчки* (ЗОП)<sup>97</sup> и *Закона за концесиите* (ЗК)<sup>98</sup>. КЗК установява нарушения на свободната конкуренция съгласно разпоредбите на ЗЗК и/или на чл. 101 и чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз, извършва секторни анализи и застъпничество за конкуренцията.

КЗК е националният орган по конкуренцията, отговорен за прилагането на Общностното право в областта на конкуренцията. Тя осъществява сътрудничество с Европейската комисия и другите национални органи по конкуренцията на държавите-членки на Европейския съюз по реда на *Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора*<sup>99</sup> и *Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия*<sup>100</sup>. КЗК изпълнява проучвателни и аналитични функции, контролни, регистрационни и информационни функции.

**Комисията за регулиране на съобщенията** е специализиран независим държавен орган – юридическо лице, който изпълнява функции по регулиране и контрол на съобщенията, определени в съответните закони – *Закона за електронните съобщения* (ЗЕС)<sup>101</sup>, *Закона за пощенските услуги* (ЗПУ)<sup>102</sup>, *Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги* (ЗЕДЕУУ)<sup>103</sup>, *Закона за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура* (ЗЕСМФИ)<sup>104</sup> и др. Комисията има пет териториални звена.

КРС изпълнява функции по контрол на спазването на ЗЕС, ЗПУ, ЗЕДЕУУ, ЗЕСМФИ, други приложими нормативни и европейски актове и подзаконовите актове, разрешителни и лицензионни функции, наблюдение и контрол, санкциониращи функции, процесуално представителство, участие в разработване на регулаторната политика и нейното актуализиране, аналитични функции, координация, регистрационна функция, проучвателни и информационни функции, надзор, разработване на подзаконови нормативни актове, специфични задължения за предприятията, правила за достъп и стандарти, административно подпомагане.

---

<sup>96</sup> обн., ДВ, бр. 102 от 2008 г., последни промени бр. 28 от 2019 г.

<sup>97</sup> обн., ДВ, бр. 13 от 2016 г., в сила от 15.04.2016 г., последни промени бр. 102 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>98</sup> обн., ДВ, бр. 96 от 2017 г., в сила от 1.01.2018 г., последни промени бр. 79 от 2019 г.

<sup>99</sup> ОВ L 001, 4.1.2003 г.

<sup>100</sup> ОВ L 24, 29.1.2004 г.

<sup>101</sup> обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г., последни промени бр. 100 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>102</sup> обн., ДВ, бр. 64 от 2000 г., в сила от 1.08.2000 г., последни промени бр. 100 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>103</sup> обн., ДВ, бр. 34 от 2001 г., в сила от 7.10.2001 г., последни промени бр. 58 от 2019 г., в сила от 1.10.2020 г.

<sup>104</sup> обн., ДВ, бр. 21 от 2018 г., в сила от 9.03.2018 г.

**Комисията за енергийно и водно регулиране** е "независим специализиран държавен орган – юридическо лице, със седалище София" – чл. 10, ал. 2 от *Закона за енергетиката* (ЗЕ)<sup>105</sup>. При осъществяване на своите правомощия комисията е независима от изпълнителната власт и се отчита за дейността си пред Народното събрание. Членовете на комисията се избират след проведена публична процедура. Предложения за избор на членове на комисията могат да правят народните представители и парламентарните групи. Народното събрание избира поотделно председателя и останалите членове на комисията. Членовете на комисията полагат пред Народното събрание клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията на Република България.

КЕВР е създадена като Държавна комисия за енергийно регулиране от МС през 1999 г.<sup>106</sup> на основание чл. 11, алинея 2 от *Закона за енергетиката и енергийната ефективност*<sup>107</sup>. *Законът за енергетиката* е изменен от *Закона за водоснабдяването и канализацията* (2005 г.) и комисията се трансформира в *Държавна комисия за енергийно и водно регулиране*. През март 2015 г. в отговор на активна обществена дискусия за подобряване на дейността ѝ, държавната комисия е преобразувана в комисия на отчет на Народното събрание за осигуряване на по-голяма самостоятелност по отношение на организацията на работа и определяне на необходимите финансови елементи за ефективно осъществяване на регулаторните цели. В мотивите за приемане на промените в *Закона за енергетиката* е посочено, че *регулаторът не трябва да търси или приема директни инструкции от правителството или от друго публично или частно лице, че трябва да работи независимо от всякакви пазарни интереси и да взема самостоятелни решения, каквито са конкретните формулировки на текстовете в Третия либерализационен пакет*.

**Комисията за финансов надзор** е специализиран държавен орган за регулиране и финансов надзор с цел защита интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица, осигуряване на стабилност, прозрачност и доверие на финансовите пазари и осигуряване на адекватна и стабилна инфраструктура на финансовите пазари. Комисията е създадена със *Закона за Комисията за финансов надзор* (ЗКФН)<sup>108</sup> и осъществява дейността си въз основа на принципите на законност, публичност, колегиалност, взаимодействие и сътрудничество. КФН прилага *Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, Закона за пазарите на финансови инструменти и Закона за дейността на колективните схеми и на други предприятия за колективно инвестиране*, Регламент (ЕС) № 575/2013, Регламент (ЕС) № 346/2013, Регламент (ЕС) № 345/2013, Регламент (ЕС) № 600/2014, Регламент (ЕС) 2015/760, Регламент (ЕС) 853/2010, Регламент (ЕС) 909/2014, Регламент (ЕС) 809/2004, делегирани регламенти по Директива 2014/65 и Директива 2013/36. Комисията осъществява надзорни функции, координация, регулация, регистрационни и аналитични функции, информационни функции, аналитични функции

<sup>105</sup> обн., ДВ, бр. 107 от 2003 г., последни промени бр. 79 от 2019 г., в сила от 8.10.2019 г.

<sup>106</sup> ПМС № 181 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 84 от 1999 г., попр., бр. 86 от 1999 г. (отпаднало основание)

<sup>107</sup> обн., ДВ, бр. 64 от 1999 г., **отменен** бр. 18 от 2004 г., в сила от 5.03.2004 г.

<sup>108</sup> обн., ДВ, бр. 8 от 2003 г., в сила от 1.03.2003 г., последни промени бр. 102 от 2019 г.

и указания за прилагане, наблюдение и контрол, корективни и санкциониращи функции, процесуално представителство.

**Комисията за публичен надзор на регистрираните одитори** е независим орган, юридическо лице на бюджетна издръжка, създаден със *Закона за независимия финансов одит* (ЗНФО)<sup>109</sup>. Дейността на комисията се финансира от държавния бюджет чрез бюджета на Комисията за финансов надзор. Комисията осъществява публичен надзор над дейността на регистрираните одитори и на Института на дипломираните експерт-счетоводители за дейността му по надзора над регистрираните одитори. КПНРО осъществява контролна дейност, координация, има информационни и методически функции.

**Комисията за защита на личните данни** е постоянно действащ независим надзорен орган, който осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни, както и контрола по спазването на Регламент (ЕС) 2016/679 и на *Закона за защита на личните данни*<sup>110</sup>. Комисията съдейства за провеждането на държавната политика в областта на защита на личните данни. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка, а нейният председател е първостепенен разпоредител с бюджет. КЗЛД осъществява контрол за защита на основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработването на техни лични данни и гарантиране свободното движение на личните данни в рамките на Европейския съюз, като изпълнява задачите по чл. 57 и правомощията по чл. 58 от Регламент (ЕС) 2016/679 и свързаните с тях функции и дейности, възложени ѝ с Регламент (ЕС) 2016/679.

**Комисията за защита от дискриминация** е независим специализиран държавен орган, юридическо лице на бюджетна издръжка, първостепенен разпоредител с бюджет. Комисията осъществява контрол по прилагането и спазването на *Закона за защита от дискриминация*<sup>111</sup> и други закони, уреждащи равенство в третирането. КЗД изпълнява функции по установяване на нарушения и постановява коригиращи мерки, има санкциониращи функции и издава задължителни предписания, регистрира и консултира, извършва наблюдение, контрол и координация.

**Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество** е орган за противодействие на корупцията за лицата, заемщи висши публични длъжности по смисъла на *Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество*<sup>112</sup> – независим, специализиран, постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по

---

<sup>109</sup> Обн., ДВ, бр. 95 от 2016 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

<sup>110</sup> обн., ДВ, бр. 1 от 2002 г., в сила от 1.01.2002 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.; Решение № 8 от 15.11.2019 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 93 от 2019 г.

<sup>111</sup> обн., ДВ, бр. 86 от 2003 г., в сила от 1.01.2004 г., последни промени бр. 7 от 2018 г.

<sup>112</sup> обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., последни промени бр. 83 от 2019 г., в сила от 22.10.2019 г.

противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка с териториални звена. КПКОНПИ изпълнява информационни, уведомителни и аналитични функции, наблюдение и изпълнение на мерки, съгласувателни функции по отношение на законодателството, методическо ръководство, регистрационни функции, координация, контрол, санкциониращи функции, процесуално представителство, правоприлагащи функции.

**Комисията за разкриване на документи и за обявяване на принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА** е създадена със *Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия*<sup>113</sup> като независим държавен орган, който осъществява политиката на Република България за разкриването, обявяването и съхраняването на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Комисията е юридическо лице, първостепенен разпоредител с бюджет и постоянно действащ орган. КПДОПДСРСБНА изпълнява издирвателни, информационни и аналитични функции, регистрационни и изследователски функции, осигурява достъп и предоставя услуги за администрациите.

**Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ)** е създадена със *Закона за борба с трафика на хора (ЗБТХ)*<sup>114</sup> към Министерския съвет за ръководство, координация и контрол на дейността по прилагане на националната политика и стратегия за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите. НКБТХ има статут на национален орган за докладване по смисъла на чл. 19 от *Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета*<sup>115</sup>.

НКБТХ е колегиален орган, който се състои от председател, двама заместник-председатели и членове в състав, определен с разпоредбите на чл. 4 от ЗБТХ и е второстепенен бюджетен разпоредител. Дейността на НКБТХ се подпомага от администрация в състав 9 щатни бройки, която се ръководи от секретар. Председател на НКБТХ е определен от Министерския съвет заместник министър-председател. Заместник-председателите се определят от председателя на НКБТХ. В състава на НКБТХ се включват заместник-министър на външните работи, заместник-министър на труда и социалната политика, заместник-министър на вътрешните работи, заместник-министър на правосъдието, заместник-министър на здравеопазването, заместник-министър на образованието и науката, заместник-председател на *Държавната агенция за закрила на детето*, заместник-председател на *Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните*, определени от съответните министри и председатели. В състава на НКБТХ се включват определените

---

<sup>113</sup> обн., ДВ, бр. 102 от 2006 г., последни промени бр. 79 от 2019 г.

<sup>114</sup> обн., ДВ, бр. 46 от 2003 г., последни промени бр. 81 от 2019 г.

<sup>115</sup> ОВ, L 101/1 от 15.04.2011 г.



от председателя на Върховния касационен съд, главния прокурор и директора на Националната следствена служба техни заместници.

При осъществяване на своята дейност НКБТХ се подпомага от администрация, която се ръководи от секретар, назначен от председателя на НКБТХ. Администрацията на НКБТХ се състои от 11 служители. Министерският съвет приема правилник за организацията и дейността на НКБТХ. Съгласно *Правилника за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора*<sup>116</sup> комисията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Председателят на НКБТХ е второстепенен разпоредител с бюджет към Министерския съвет. Статутът на служителите на НКБТХ не е определен. Съгласно чл. 5 от ЗБТХ НКБТХ създава към някои от общините в страната местни комисии за борба с трафика на хора, определя техните седалищата и осигурява тяхната издръжка. НКБТХ организира и координира взаимодействието между отделните ведомства и организации по прилагането на ЗБТХ, ежегодно разработва и представя за утвърждаване от Министерския съвет национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите му, ръководи и контролира дейността на местните комисии и центровете за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора. НКБТХ регистрира физически лица и юридически лица с нестопанска цел, които предоставят подслон на жертвите на трафика на хора. Редът за откриване на приютите по чл. 9, ал. 1 и центровете по чл. 11 от ЗБТХ, организацията на работата им, управлението и контролът се уреждат с правилник, приет от Министерския съвет<sup>117</sup>. Средствата за функциониране на приютите и центровете се осигуряват от бюджета на НКБТХ.

**Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦКБППМН)** е създадена към МС за ръководство и контрол на дейността на местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните ЦКБППМН е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към Министерския съвет. ЦКБППМН е колективен орган, който се състои от председател, заместник-председатели, секретар и членове съгласно чл. 4 от *Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН)*<sup>118</sup>. Дейността на ЦКБППМН се подпомага от администрация в състав 6 щатни бройки, която се ръководи от секретаря на ЦКБППМН и се състои от служители по служебни и трудови правоотношения. Председател на ЦКБППМН е определен от МС заместник министър-председател. Председателят ръководи, координира и контролира дейността по осъществяването на държавната политика в областта на предотвратяване и противодействие на противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и престъпленията на непълнолетните и по осигуряване нормалното развитие и възпитание на извършителите.

---

<sup>116</sup> *Правилник за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора*, приет с ПМС № 49 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 19 от 2004 г., последни промени бр. 72 от 2019 г., в сила от 13.09.2019 г.

<sup>117</sup> *Правилник за приютите за временно настаняване и центровете за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора*, приет с ПМС № 49 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 19 от 2004 г., изм., бр. 60 от 2014 г., в сила от 22.07.2014 г.

<sup>118</sup> обн., Изв., бр. 13 от 1958 г., последни промени бр. 24 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

**Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК)** е регламентирана в чл. 25 от *Закон за здравето (ЗЗ)*<sup>119</sup> като е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на здравеопазването. На практика НЕЛК не е класическа комисия, тъй като тя се ръководи и представлява от директор, който заема длъжността въз основа на конкурс, обявен от министъра на здравеопазването (чл. 25, ал. 2 от ЗЗ). НЕЛК осъществява експертни, контролно-методически и консултативни дейности по експертизата на работоспособността. Дейността на НЕЛК е уредена в *Правилника за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи*, приет от МС<sup>120</sup>. НЕЛК функционира чрез специализирани състави, които разглеждат и се произнасят по обжалваните решения на териториални експертни лекарски комисии (ТЕЛК), въз основа на медицинската документация към момента на постановяване на обжалваното решение.

**Съветът за електронни медии (СЕМ)** е независим специализиран колегиален орган, който регулира радио и телевизионната дейност съгласно разпоредбите на *Закон за радиото и телевизията (ЗРТ)*<sup>121</sup>. Съветът е юридическо лице на бюджетна издръжка, първостепенен разпоредител с бюджет. При изпълнение на възложените от закона функции СЕМ се подпомага от административно-технически служби, чиято структура и дейност се регламентира с правилник. Съветът има 7 регионални центъра.

СЕМ се състои от девет члена, петима от които се избират от Народното събрание и четирима се назначават от Президента на Република България. Членовете на СЕМ избират от състава си председател. Съветът изпълнява надзорни, лицензионни, разрешителни, регистрационни и консултативни и санкциониращи функции, избира и освобождава генералните директори на БНР и БНТ и утвърждава по предложение на генералните директори членовете на управителните съвети на обществените електронни медии.

---

<sup>119</sup> обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г., в сила от 1.01.2005 г., последни промени бр. 101 от 2019 г.

<sup>120</sup> ПМС № 83 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 34 от 2010 г., последни промени бр. 84 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>121</sup> обн., ДВ, бр. 138 от 1998 г. последни промени бр. 100 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

Таблица 23. Характеристики на комисиите

Наименование	Численост	в т. ч.			Мандат (години)	Акт, с който се определя състава на комисията	Численост на персонала, (ш. бр.) <sup>122</sup>
		председател	зам. председател/и	членове			
<b>Комисия за защита на конкуренцията</b>	7	1	1	5	5	Решение на НС след проведена публична процедура	117
<b>Комисия за регулиране на съобщенията</b>	5	1	1	3	5	Председател – с решение на МС (назначава се със заповед на министър-председателя); Зам.-председателят и 2 от членовете – с решение на НС; 1 от членовете – с указ на президента на РБ	255
<b>Комисия за енергийно и водно регулиране</b>	9	1		8	5	Решение на НС	166
<b>Комисия за финансов надзор</b>	5	1	3	1	6	НС избира председател – по предложение на народните представители; зам. председател и членовете – по предложение на избрания председателя	250
<b>Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори</b>	5	1		4	4	Председател – решение на НС след проведена публична процедура; Членове – решение на НС ((по предложение на председателя на Комисията); Председател провежда консултации за предлагане на кандидати за членове, които се предлагат от различни институции	30
<b>Комисия за защита на личните данни</b>	5	1		4	5	Решение на НС, по предложение на Министерския съвет	83
<b>Комисия за защита от дискриминация</b>	9	1	1	7	5	Председател, зам. Председател, 3 членове – Решение на НС; 4 членове – Указа на Президента на Република България	89

<sup>122</sup> в т.ч. председател, членове, служители



## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

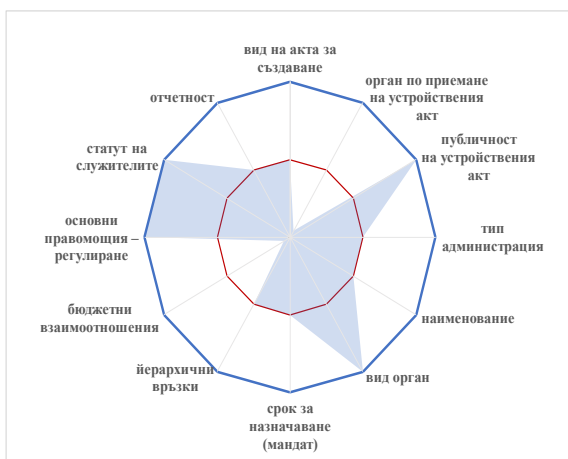
Наименование	Численост	в т. ч.			Мандат (години)	Акт, с който се определя състава на комисията	Численост на персонала, (щ. бр.) <sup>122</sup>
		председател	зам. председател/и	членове			
<b>Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество</b>	5	1	1	3	<b>6</b>	Председател – с Решение на НС ( по предложение на народните представители); Зам. Председател и членовете – с Решение на НС (по предложение на избрания председател)	<b>482</b>
<b>Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към ДС и разузнавателните служби на БНА</b>	9	1	1	1 <sup>123</sup> + 6	<b>5</b>	председател, заместник-председател и секретар – Решение на НС (по предложение на парламентарните групи)	<b>93<sup>124</sup></b>
<b>Национална комисия за борба с трафика на хора</b>	14	1	2	11	–	МС, определя за председател заместник министър-председател	<b>11</b>
<b>Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните</b>	13	1	3	9	–	МС, определя за председател заместник министър-председател	<b>6</b>
<b>Национална експертна лекарска комисия</b>	1	директор			–	министъра на здравеопазването, въз основа на конкурс	<b>73</b>
<b>Съвет за електронни медии</b>	5			5	<b>6</b>	НС избира 3 членове; президента на републиката назначава 2 членове	<b>28</b>

<sup>123</sup> секретар<sup>124</sup> обща численост на администрацията, без комисията

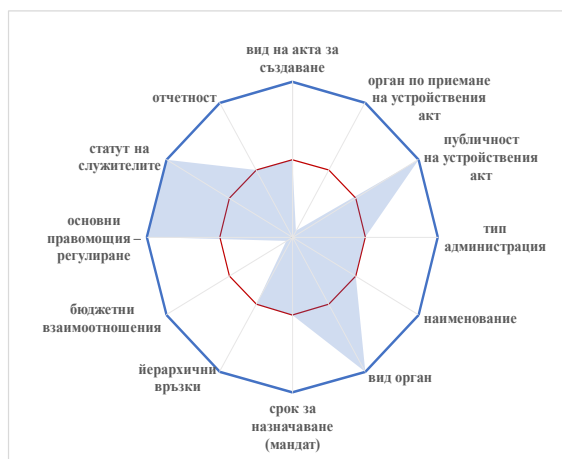
За целите на анализа основните характеристики на *комисиите* в тази група са сравнени с характеристиките на "държавните комисии", посочени в *Таблица 13*, по-горе.

Условните отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *комисиите* на графиките по-долу. Границата, очертана със **синя линия**, определя рамката на аналогичния тип орган (държавна комисия) съгласно ЗА, **червената линия** онагледява специфични аспекти на регламентацията съгласно специален закон. Показателите, за които е установено принципно несъответствие, наличие на нетипични функции и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

Графика 50. Комисия за защита на конкуренцията



Графика 51. Комисия за регулиране на съобщенията



Графика 52. Комисия за енергийно и водно регулиране

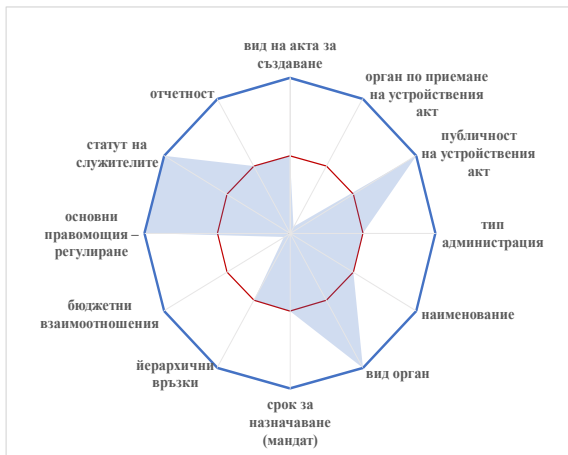


Графика 53. Комисия за финансов надзор

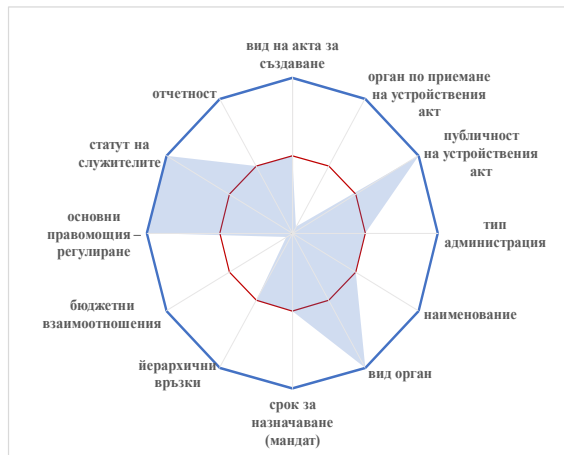


**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

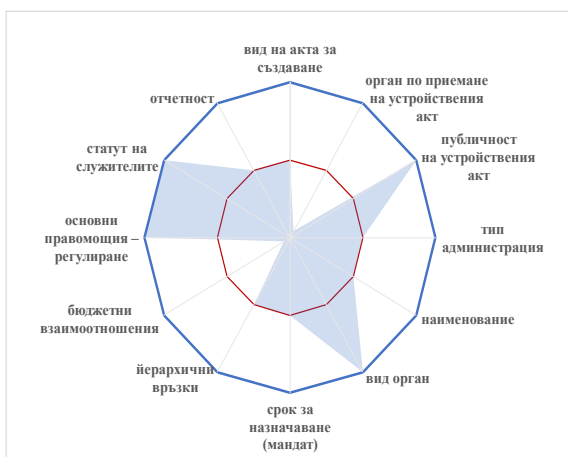
Графика 54. Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори



Графика 55. Комисия за защита от дискриминация



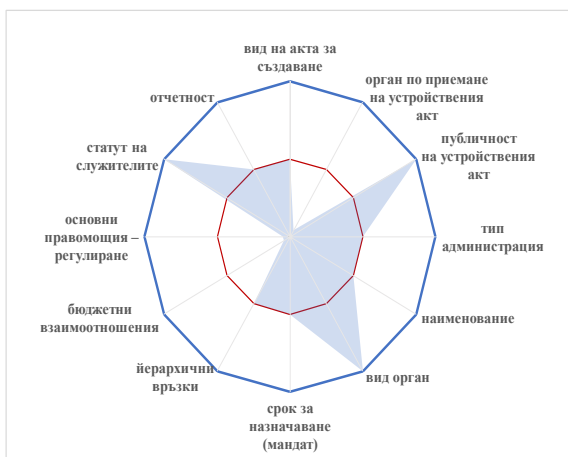
Графика 56. Комисия за защита на личните данни



Графика 57. Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество



Графика 58. Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА



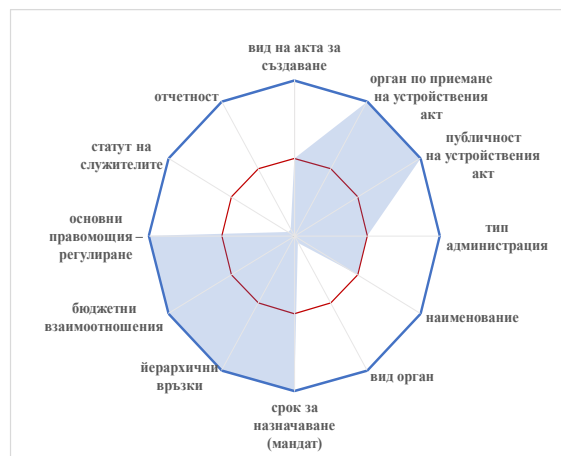
Графика 59. Национална комисия за борба с трафика на хора



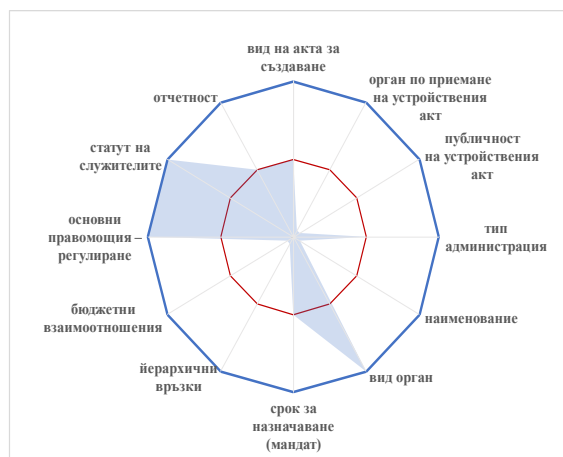
Графика 60. Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните



Графика 61. Национална експертна лекарска комисия



Графика 62. Съвет за електронни медии



По съществуващото на правомощията и функциите си не всички от тях са регулаторни органи – **КРДОПБГДСРСБНА** и **КПКОНПИ** нямат регулаторни функции. Най-голям е броят на комисиите, чиято дейност е свързана с регулация и/или защитата на определени, конституционно гарантирани права (4), следван от регулаторите в областта на финансовата политика (3) и регулаторите в определени сектори – енергетика, икономическа, телекомуникации, сигурност.

За една от комисиите, включени в тази група – **НЕЛК**, ръководният орган е едноличен – директор, който се назначава от министъра на здравеопазването, въз основа на конкурс. В структурата на НЕЛК има 12 специализирани състава по различни заболявания, във всеки от които работят високо квалифицирани лекари със специалност по съответния профил. НЕЛК има статут и на здравно заведение по смисъла на чл. 21 от ЗЗ.

Трите комисии във финансовата област – КФН, КПКОНПИ и КПНРО – упражняват независим контрол и регулация подобно на *Държавната комисия по хазарта*. Организационното решение за създаване на *комисия*, която се отчита пряко на Народното събрание предполага по-голяма автономност на техните решения.

*Комисиите*, чиято дейност е свързана с регулация и/или защитата на определени, конституционно гарантирани права – КЗК, КЗД, КЗЛД и СЕМ – упражняват независим контрол на спазването на законните права и интереси на гражданите и юридическите лица. Те имат по-тясна функционална компетентност и за тях са характерни и проучвателните функции, както и определена юрисдикция за решаване на определени казуси. Комисиите в тази област се характеризират с висока степен на автономност на дейността и решенията си.

Обобщено функциите, които тези комисии изпълняват, обхващат преимуществено контролни, надзорни и регулативни и съпътстващо разрешителни, регистрационни, санкциониращи, координационни, аналитични и информационни. Комисиите имат администрация, а председателите са органи по назначаването на служителите в съответните администрации.

Дейността на всички разгледани комисии, които не са изрично определени като "държавна комисия", се ръководи от председател. Определянето на членовете на комисиите става с участието на законодателната и изпълнителната власт и на президентската институция, но има случаи, когато Министерския съвет не участва в тези процедури (КЕВР, КФН, КЗК и др.). Съставът **КЗК, КЕВР, КПКОНПИ, КПНРО, КРДОПБГДСРСБНА** и на **КФН** се избира от Народното събрание; Народното събрание избира по предложение на Министерския съвет състава на **КЗЛД; КЗД** и **СЕМ** се формират въз основа на квоти – част от членовете се избират от Народното събрание, а част се назначават от Президента на РБ; съставът на **КРС** също се формира кратно – Министерския съвет определя председател, Народното събрание – избира зам.-председателят и двама от членовете трима членове, а Президента на РБ назначава един член; **НКБТХ** и **ЦКБППМН** се ръководят от заместник министър-председател, а съставите им се определят от МС.

Само три от комисиите нямат регламентиран мандат, за останалите определените мандати варират между 4 и 6 години. По отношение на служителите **9** от комисиите прилагат ЗДСл, КПКОНПИ прилага и разпоредбите на ЗПКПНПИ, а в **3** комисии се прилага само КТ (КЕВР, КФН и НЕЛК).

Нормативната уредба делегира подзаконова нормативна компетентност на част от *комисиите*, които се отчитат пред Народното събрание, свързани и с приемането на техните устройствени правилници или правилника за устройството и дейността на съответната комисия, които с изключение на *Правилника за устройството и дейността на Съвета за електронни медии и администрацията към него*<sup>125</sup> се обнародват в "Държавен вестник".

---

<sup>125</sup> [https://www.cem.bg/files/1563435157\\_1\\_ustroistven\\_pravilnik.pdf](https://www.cem.bg/files/1563435157_1_ustroistven_pravilnik.pdf)

Някои от разгледаните в тази група *комисии* са правоприменици на *държавни комисии*, които са били пряко подчинени на Министерски съвет или към отделни министерства като ДКЕВР и КРС. Много от конкретните правомощия и задължения на регулатори се определят и от редица регламенти и директиви на ниво ЕС, които са най-много в областите защита на конкуренцията, регулацията на небанковия финансов сектор, телекомуникациите, електронните медии и т.н.

В литературата са посочени редица аргументи в полза на независимия регулатор като институционално решение. Основните сред тях са, че:

- осигурява гъвкава и експертна администрация за решаване на комплексни проблеми;
- подпомага планирането на регулаторната политика като експертен орган;
- генерира опит, който може да се обобщи в законодателни препоръки;
- защитава потребителя;
- служи като трибунал за съвместяване на противоречиви интереси и защита на конкуренцията;
- действа в услуга на съда.

Форматът независима комисия се поддържа от привържениците на тезата, че административната регулация изисква високо ниво на експертност, владение на технически детайли и приемственост и стабилност на политиката. Според тях тези изисквания могат да бъдат изпълнени от колегиален орган [членовете на комисията], действащ в неутрална среда, който не се влияе от идеологически политически съображения. На него се гледа като на защита от свръх-централизация на власт в правителството. Принципно индустриите предпочитат регулация от комисия пред такава от министерство с очакването за по-благоприятно отношение към тях.

Приема се, че колкото по-отдалечено от изпълнителната власт – Министерски съвет, е ръководство на комисията, т.е. избрано и/или назначено от други държавни органи (номинирано от НС или споделено от НС и Президента, или и от трите центъра на власт МС, НС и Президента на РБ) – толкова по-независимо ще бъде, тъй като се приема, че така се ограничават възможностите за директен политически натиск. В допълнение фиксираните и сравнително дълги мандати на комисии, които се разминават с мандата на НС, на теория се очаква да бъдат ефективен инструмент за гарантиране на независимост. На практика обаче независимостта на тези комисии е обект на критики<sup>126</sup>.

Изследванията на административната практика показват, че регулираните интереси приемат комисията като подходящ инструмент за регулация и адекватен, надежден и работещ инструмент за държавен контрол. Критиките към тази организационна форма са съществуващи възможности за свръх-влияние от групите, подлежащи на регулация и

---

<sup>126</sup> "Проблеми с независимостта на регулаторни и контролни органи в България", Център за либерални стратегии, <http://www.cls-sofia.org/uploads/files/Regulators%20report.pdf>

риска от превес на частни интереси. Изтъкват се и често срещани слабости в координацията на регулаторната политика с основните икономически политики на управлението.

В управленската теория предназначението на регулацията е да смекчи пазарните дефицити на минимална цена. Независимостта на регулаторите засилва ефективността на тази роля. Независимостта е средство за постигане на цел: ако тя дава реално решение на пазарни дефицити, трябва да има видим ефект под формата на подобрени пазарни резултати.

Законодателството на ЕС предвижда създаване на независими регулатори в определени сектори. За сектор енергетика например (електричество и газ) директивите на ЕС съдържат конкретни разпоредби относно бюджета, човешките ресурси и назначаването на ръководството за да се гарантира, че регулаторните органи са *"законово и функционално независими от други публични или частни субекти"*. От гледна точка на финансовата автономия директивите предвиждат управленска независимост за изразходване на бюджета. За сектор телекомуникации директивата изисква разпоредби, които да защитават регулатора от *"външна намеса и политически натиск"*. Директивата за телекомуникациите отбелязва необходимостта регулаторният орган да разполага със собствен бюджет, който му позволява да назначи достатъчен брой квалифициран персонал.

Регулаторната независимост е свързана с политическата или институционалната организация на регулатора, като ключов е въпросът може ли правителството да отменя решения на регулатора.

Най-честите категории, отчитани от индекса на независимост, са:

- бюджетна независимост;
- условия за освобождаване на председателя;
- назначаване на членовете/ръководителя от парламента/законодателя;
- отчетност и докладване на изпълнителната, законодателната власт и на регулираната индустрия;
- правомощия за определяне на тарифи или цени;
- правомощия за преглед или одобрение на договорните условия между регулираните пазарни субекти.

В литературата се определя ключово значение на процеса на номинация на ръководителя, дори повече от процедурата за назначаването му. Счита се, че назначаването на членовете и председателя трябва да е прозрачно и да включва проверки от рода на парламентарни изслушвания и дебати (с или без гласуване). Съществени фактори за добра регулация са работните взаимоотношения на регулатора с изпълнителната власт и публичната му отчетност: Тези фактори се определят от следното: (i) дали регулаторът е на пряка отчетност пред правителството, законодателя или индустрията, която регулира; (ii) дали има публичност на договарянето (на цени,



лицензи, политики); (iii) дали има споделени правомощия с изпълнителната власт; (iv) дали представя доклад за дейността си. Приема се, че участието в мрежи (национални и международни) с други регулатори засилва независимостта (като осигурява достъп до важно знание и увеличава експертизата).

В своите *Принципи на добрата практика за управление на регулатори* ОИСР определя регулатора като орган, законово упълномощен да използва правни инструменти за постигане на целите на политиката, налагане на задължения или тежест посредством функции като лицензиране, разрешение, акредитиране, одобрение, инспекция и прилагане. Регулаторът може да използва за постигане на целите на политиката и други спомагателни инструменти като информационни кампании, но водещо е упражняването на контрол въз основа на законови правомощия. Неизбежно и желателно е регулаторите да взаимодействат с министерствата, които са отговорни за разработването на политика за регулирания сектор, с парламента, който одобрява политиката и оценява нейното приложение, с регулираната индустрия, която трябва да спазва решенията и с гражданите, които са крайните ползватели на действията на управлението.

Проучването на ОИСР "*The governance of regulators. Being an independent regulator*" (OECD, 2016) на 48 регулатора от 26 държави членки на организацията е регистрирало следните базови резултати:

- при повечето регулатори членовете на комисията се номинират от изпълнителната власт. Номинациите могат да бъдат на правителството, на министър-председателя по предложение на съответния министър или пряко на министъра.
- при повечето регулатори изпълнителната власт назначава председателя. Там, където той формално се назначава от държавния глава, номинацията обикновено е на правителството, което поставя назначаването *de facto* в неговите ръце (кабинет, министър председател, министър). При 14% назначението се прави от парламента, а в Обединеното кралство от друг регулатор (финансов). При 15% от регулаторите номинираният от изпълнителната власт е изслушван от парламента и се гласува в парламентарните комисии.
- половината регулатори се финансират от таксите, заплащани от регулираната индустрия (и в по-малка степен от лицензи и глоби). Останалите се финансират или от бюджета или, чрез смесена форма.

В българската практика създаването на "независими регулатори" не се подчинява на обща нормативна основа, определяща принципите и правилата, приложими за този тип регулатори. Именно в тази посока могат да се разглеждат възможностите за актуализиране на модела, регламентиран от ЗА.



## Агенции

Тази група включва **8 административни структури – агенции**, в чието наименование не присъства прилагателното "изпълнителна". Всички посочени агенции са създадени със закон:

- Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ);
- Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО);
- Национална агенция за оценяване и акредитация (НАОА);
- Национална агенция за приходите (НАП).
- Агенция "Митници" (АМ);
- Агенция за публични предприятия и контрол (АППК);
- Агенция "Пътна инфраструктура" (АПИ);
- Агенция за ядрено регулиране (АЯР).

**Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ)** е компетентният държавен орган по отношение на качеството и безопасността на храните по цялата хранителна верига, който осъществява официален контрол. Агенцията е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието и храните. Контролът и дейностите и се осъществяват при условията и по реда на специалните закони. Министърът на земеделието и храните осъществява контрол върху дейността на агенцията. БАБХ се ръководи и представлява от изпълнителен директор, който се назначава от министър-председателя по предложение на министъра на земеделието и храните.

**Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО)** е създадена като специализиран държавен орган към Министерския съвет. Съгласно чл. 48 от *Закона за професионално образование и обучение* председателят на управителния съвет е и председател на НАПОО, който назначава държавните служители и сключва, изменя и прекратява трудовите правоотношения със служителите. Националната агенция е орган за лицензиране на дейности в системата на професионалното образование и обучение, осъществяване на контрол и оценка на качеството на дейността на лицензираните институции, координация на институциите, имащи отношение към професионалното ориентиране, обучение и образование. НАПОО осъществява дейността си в съответствие с този закон и по правилник, утвърден от Министерския съвет, с не по-малко от 30 души щатен персонал.

**Национална агенция за оценяване и акредитация (НАОА)** е създадена на основание чл. 11, ал. 1 от ЗВО, а ПМС № 189 от 01.08.1996 г. за приемане на Правилник за дейността на НАОА и определяне на числеността на персонала създава подзаконовата ѝ уредба. С влизането в сила на промените в ЗВО от 2004 г. са направени промени в процедурите за оценяване и акредитация на ВУ, възлагащи на НАОА функциите на специализиран държавен орган за оценяване, акредитация и контрол на качеството на дейностите на ВУ

и за след-акредитационно наблюдение и контрол. Агенцията се ръководи от председател и заместник председател и има акредитационен съвет.

**Национална агенция за приходите (НАП)** е специализиран държавен орган към министъра на финансите за установяване, обезпечаване и събиране на публични вземания и определени със закон частни държавни вземания. НАП е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на финансите. Управителният съвет на агенцията се състои от министъра на финансите, управителя на Националния осигурителен институт, управителя на Националната здравноосигурителна каса, заместник-министър на финансите, определен от министъра на финансите, и изпълнителния директор на агенцията. Председател на управителния съвет е министърът на финансите.

**Агенция "Митници" (АМ)** е централизирана административна структура към министъра на финансите, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на финансите. Агенцията се ръководи и представлява от директор. При осъществяване на своите функции директорът се подпомага от трима заместник-директори. Агенцията изпълнява митническа и акцизна дейност.

**Агенция за публични предприятия и контрол (АППК)** е администрация към Министерския съвет на бюджетна издръжка за организиране и осъществяване на процеса на приватизация в случаите, предвидени в *Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК)*, и осъществява следприватизационен контрол по договори за приватизация, сключени от оправомощени държавни органи. Основните задачи на агенцията са да създава условия за прозрачна и икономически ефективна приватизация при равнопоставеност на инвеститорите и да осигурява приключването на приватизационния процес и осъществяването на следприватизационен контрол.

**Агенция "Пътна инфраструктура" (АПИ)** е юридическо лице – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Агенцията осъществява своята дейност чрез централна администрация и чрез специализираните звена по чл. 21, ал. 2 от *Закона за пътищата*. Основната дейност на АПИ е поддържане на пътната инфраструктура, инвестиционно проектиране, анализ на риска, оперативен контрол и управление на пътни такси и разрешителни. Специализираните звена на АПИ са 27 областни пътни управления, Национално тол управление и Институт по пътища и мостове. Специализираните звена на АПИ не са самостоятелни юридически лица.

**Агенция за ядрено регулиране (АЯР)** е специализиран държавен орган към Министерския съвет с компетентност, определена в *Закона за безопасно използване на ядрената енергия*. АЯР е юридическо лице на бюджетна издръжка, а председателят на агенцията е първостепенен разпоредител с бюджет. Към председателя на агенцията са създадени два консултативни съвета – по въпросите на ядрената безопасност и за радиационната защита. АЯР изпълнява функции на държавен регулатор по отношение на държавното регулиране на безопасното използване на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и на безопасното управление на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво.

Таблица 24. Характеристики на агенциите

Наименование	Статут	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Българска агенция по безопасност на храните</b>	държавен орган	закон	Министър-председателят по предложение на министъра за земеделието и храните	приет с ПМС	годишен доклад за дейността на агенцията	2 266
<b>Национална агенция за професионално образование и обучение</b>	специализиран държавен орган към Министерския съвет	закон	министър-председателят назначава председател на управителния съвет по предложение на министъра на образованието и науката	приет с ПМС	Не е регламентирано	21 <sup>127</sup>
<b>Национална агенция за оценяване и акредитация</b>	специализиран държавен орган към Министерския съвет	закон	Министър-председателят	приет с ПМС	годишен доклад за резултатите от дейността (публикува се в бюлетин)	30
<b>Национална агенция за приходите</b>	специализиран държавен орган	закон	Министерския съвет по предложение на министъра на финансите	одобрен от министъра на финансите		Централно управление: 1 192; Териториални дирекции – 6 483
<b>Агенция "Митници"</b>	централизирана административна структура към министъра на финансите	закон	министъра на финансите съгласувано с министър-председателя	приет с ПМС	Не е регламентирано	3 362
<b>Агенция за държавна финансова инспекция</b>	администрация към министъра на финансите	закон	министъра на финансите съгласувано с министър-председателя	приет с ПМС	ежегоден отчет за дейността	193

<sup>127</sup> Законът за професионалното образование и обучение (чл. 43, ал. 3 ) регламентира минимален щатен персонал на агенцията – 30 души щатен персонал.

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Наименование	Статут	Акт за създаване	Орган по назначаване на ръководния орган	Устройствен правилник	Ежегоден доклад	Численост на персонала, щ. бр.
<b>Агенция по обществени поръчки</b>	самостоятелна административна структура	закон	министъра на финансите, съгласувано с министър-председателя	приет с ПМС	годишен доклад за дейността	85
<b>Агенция "Пътна инфраструктура"</b>	самостоятелна административна структура	закон	Министъра на регионалното развитие и благоустройството	приет с ПМС	ежегоден отчет за дейността	1511
<b>Агенция за публични предприятия и контрол</b> <sup>128</sup>	администрация към МС на бюджетна издръжка	закон		<i>не е актуализиран</i>		65
<b>Агенция за ядрено регулиране</b>	независим специализиран орган на изпълнителната власт	закон	Определя се с решение на министърския съвет и се назначава от министър-председателя	приет от МС	годишен доклад за резултатите от дейността	114

<sup>128</sup> Агенцията е в процес на структурирана, тъй като се явява правопреемник на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, съгласно ЗИД на Закона за публичните предприятия, обн., ДВ, бр. 79 от 8 октомври 2019 г.

Агенциите в категория други административни структури имат разнородни функции, свързани с предоставяне на определени услуги. При по-голяма част от тези агенции (6) предоставянето на услуги е съчетано с изпълнение и на регулаторни и контролни функции.

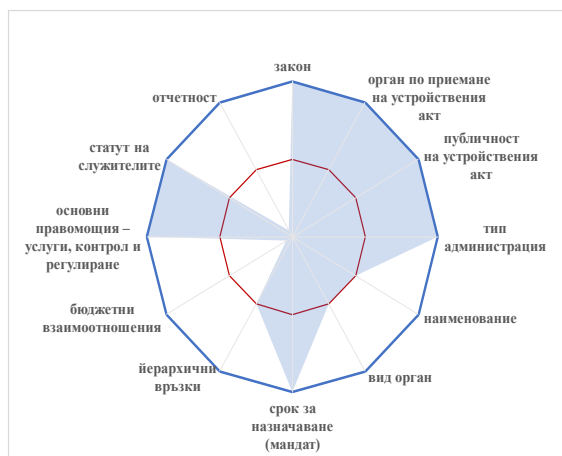
За целите на анализа основните характеристики на *агенциите* в тази група са сравнени с характеристиките на "изпълнителни агенции", посочени в *Таблица 14*, по-горе.

Условните отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *агенциите* на графиките по-долу. Границата, очертана със **синя линия**, определя рамката на аналогичния тип структура (изпълнителна агенция) съгласно ЗА. **Червената линия** онагледява специфични аспекти на регламентацията съгласно специален закон. Показателите, за които е установено принципно несъответствие, наличие на нетипични функции и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

Графика 63. Българска агенция по безопасност на храните



Графика 64. Национална агенция за професионално образование и обучение



Графика 65. Национална агенция за оценяване и акредитация



Графика 66. Национална агенция за приходите



Графика 67. Агенция "Митници"



Графика 68. Агенция за публичните предприятия и контрол



Графика 69. Агенция "Пътна инфраструктура"



Графика 70. Агенция за ядрено регулиране



Разгледаните *агенции* могат да бъдат определени като "изпълнителни агенции", доколкото чл. 54 от ЗА допуска в наименованието да не се изписва прилагателното "изпълнителна". Същевременно действащата правна уредба не определя правила за наименоване на административни структури като "национална", "българска" и т.н.

*Агенциите* съчетават функции по предоставяне на услуги, типични за "изпълнителните агенции" и осъществяване на регулаторни и/или контролни функции, характерни за "държавните комисии".

Устройството на разгледаните *агенции* се определя по общите правила на ЗА "изпълнителни агенции" – чрез устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Изключения от този принцип са НАПОО, НАОА и АПИ – техните устройствени актове се наричат "Правилник ...", а УП на НАП е издаден от министъра на финансите<sup>129</sup> на общото основание на чл. 11 от ЗА, без да е обнародван по надлежния ред.

<sup>129</sup> одобрен с РМФ-67 от 22.04.2015 г., <https://nap.bg/document?id=19226>

Органите на 4 от агенциите са *колегиални* – НАП – Управителен съвет, изпълнителен директор, НАОА – Акредитационен съвет, председател, НАПО – Управителен съвет, председател и АПИ – Управителен съвет, председател. Наименованията на едноличния орган на АМ – директор и АЯР – председател са регламентирани в съответния закон. Само председателят на АЯР има мандат от 5 години. АЯР е единствения ПРБ.

Налице са несъответствия между йерархичната подчиненост и бюджетните взаимоотношения – НАОА, НАПО, АППК са структури към Министерския съвет, но от гледна точка на бюджета са ВРБ, съответно НАОА и НАПО към министъра на образованието и науката, а АППК – към министъра на икономиката.

При 3 от агенциите не е изрично регламентирано задължението за представяне на годишен доклад за състоянието на съответната администрация (АППК, АМ и НАПО).

Независимо от установените отклонения от общия модел, агенциите от тази група могат да бъдат разглеждани като "изпълнителни агенции", които осъществяват и определени регулаторни и/или контролни функции. С оглед ефективното разпределение на правомощията е препоръчително ограничаването на възможностите за съчетаване на регулаторни функции с такива, свързани с предоставяне на услуги, особено в случаите, когато услугите не са пряко следствие от прилагането на определен регулаторен режим.

## Институти

В тази група са разгледани **10 структури**, които са определени като **институти**, а организацията и дейността им е регламентирана в закон.

- Институт по публична администрация (ИПА);
- Дипломатически институт (ДИ);
- Държавен културен институт (ДКИ);
- Български институт по метрология (БИМ);
- Национален институт по метеорология и хидрология (НИМХ);
- Национален институт за недвижимо културно наследство (НИНКН);
- Институт по психология на Министерството на вътрешните работи (ИП – МВР);
- Научноизследователски институт по криминалистика (НИИК – МВР);
- Национален музей на образованието – Габрово (НМО);
- Национален военноисторически музей (НВИМ).

**Институтът по публична администрация (ИПА)** е юридическо лице, ВРБ по бюджета на Министерския съвет. Основната дейност на ИПА е свързана с осигуряване на обучение за професионално и служебно развитие на служителите в държавната администрация и с провеждане или организиране на обучения на висши държавни служители съгласно чл. 35б, ал. 4 от *Закона за държавния служител* (ЗДСл). ИПА предоставя споделена услуга, като организира централизирания етап на конкурса по чл. 10д, ал. 1 и 2 от ЗДСл, както и теста по чл. 81а, ал. 5 и по чл. 82, ал. 1, изречение второ от ЗДСл. Съгласно чл. 10, ал. 1 от *Устройствен правилник на Института по публична администрация*<sup>130</sup>, изпълнителният директор на ИПА е орган на изпълнителната власт, който провежда държавната политика в областта на обучението за професионално и служебно развитие на служителите в държавната администрация. Изпълнителният директор на ИПА се назначава със заповед на министър председателя. Към ИПА е създаден *Програмен съвет*, който осигурява съгласуваност на дейността с политиката за развитие на държавната администрация. Изпълнителният директор на ИПА е председател на *Програмния съвет* по право.

**Дипломатически институт (ДИ)** към министъра на външните работи е създаден с ПМС № 209 от 23 септември 2003 г.<sup>131</sup> на основание чл. 60, ал. 1 от ЗА. ДИ е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на външните работи, със седалище в гр. София. С приемането на *Закона за дипломатическата служба* (ЗДиплС)

<sup>130</sup> Приет с ПМС № 44 от 2.03.2016 г., обн., ДВ, бр. 19 от 2016 г., в сила от 11.03.2016 г., изм. и доп., бр. 58 от 2018 г., в сила от 13.07.2018 г.

<sup>131</sup> обн., ДВ, бр. 86 от 2003 г., в сила от 30.09.2003 г.



са регламентирани функциите на ДИ – Глава шеста от ЗДиплС. ДИ изпълнява функциите, свързани с повишаване на квалификацията и уменията на служителите в дипломатическата служба и на представители на държавната администрация, които участват при провеждането на българската външна политика. В работата по проекти ДИ си сътрудничи с Държавния културен институт към министъра на външните работи. Публикуваният на интернет страницата на ДИ устройствен правилник не е обнародван в ДВ. Общата численост на персонала на ДИ е 21 щатни бройки.

**Държавен културен институт (ДКИ)** към министъра на външните работи е създаден с ПМС № 109 от 6 юни 2005 г.<sup>132</sup> на основание чл. 60, ал. 1 от ЗА. С промените в ЗДиплС от 2011 г. са регламентирани функциите на ДКИ – Глава седма от ЗДиплС. Основните функции на ДКИ според ЗДиплС са: поддържане, разширяване и представяне на Художествения фонд на МВНР и подпомагане на ЗП при осъществяването на програми и проекти за разпространение на българското духовно и културно-историческо наследство в чужбина. Налице са несъответствия между чл. 85 от ЗДиплС и разпоредбата на чл. 2 от ПМС № 109 от 2005 г., включително и по отношение на статута на ДКИ във връзка с чл. 6, ал. 1 от *Закона за закрила и развитие на културата*. Текстовете свързани със статута на ДКИ, се нуждаят от конкретизиране и съгласуване. Структурата и организацията на дейността на ДКИ се определят с устройствен правилник, издаден от министъра на външните работи. УП на ДКИ е издаден през 2012 г. Общата численост на персонала на ДКИ е 10 щатни бройки.

ДКИ участва в изпълнението на външнополитическата програма на правителството в областта на международното културно сътрудничество.

**Български институт по метрология (БИМ)** е юридическо лице на бюджетна издръжка. Институтът е администрация за изпълнение на държавната политика в областта на измерванията, ръководи се и се представлява от председател, определен с решение на Министерския съвет и назначен от министър-председателя. Председателят е орган на изпълнителната власт в областта на измерванията, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на икономиката. При осъществяване на своите правомощия председателят на Института се подпомага от заместник-председател, който се определя с решение на Министерския съвет по предложение на председателя на Института и се назначава от министър-председателя.

**Национален институт по метеорология и хидрология (НИМХ)** е български научноизследователски институт – самостоятелно юридическо лице с бюджет в рамките на бюджета на Министерство на образованието и науката, който извършва наблюдения и изследвания в областта на метеорологията, хидрологията и водните проблеми. До 1 януари 2019 г. Националният институт по метеорология и хидрология беше част от структурата на Българска академия на науките.

---

<sup>132</sup> обн., ДВ, бр. 49 от 14.06.2005 г., в сила от 14.06.2005 г., изм. и доп., бр. 19 от 2.03.2006 г., в сила от 2.03.2006 г., доп., бр. 71 от 1.09.2006 г., в сила от 1.09.2006 г., изм., бр. 7 от 20.01.2017 г., в сила от 20.01.2017 г.

**Национален институт за недвижимо културно наследство (НИНКН)** е държавен културен институт с национално значение, който извършва дейност в областта на опазване на недвижимото културно наследство, включително научноизследователска дейност; второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на културата. НИНКН има научноизследователски и експертни функции и може да създава филиали на териториален принцип. Устройството и дейността на НИНКН се определят с правилник, приет от Министерския съвет. Институтът е организиран като администрация, която подпомага министъра на културата и се ръководи и представлява от директор.

**Институтът по психология на Министерството на вътрешните работи (ИП – МВР)** е създаден от МС<sup>133</sup>, в рамките на основната структура на МВР и не е отделно юридическо лице. ИП – МВР осъществява научноизследователска и научно-приложна, експертно-психологична и организационно-методическа дейност. Дейността на ИП – МВР се осъществява въз основа на *Правилник за устройството и дейността на Института по психология на Министерството на вътрешните работи*, издаден от министъра на вътрешните работи<sup>134</sup>, в съответствие със *Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)*, *Закона за държавния служител (ЗДСл)*, подзаконовите нормативни актове, заповедите и указанията на ръководството на МВР. Директорът на ИП – МВР, се назначава и освобождава от длъжност от министъра на вътрешните работи.

**Научноизследователският институт по криминалистика (НИИК – МВР)** е създаден с Разпореждане № 89 на Министерския съвет от 1968 г. НИИК е специализиран институт на МВР за извършване на експертно-криминалистична дейност, научни изследвания в областта на криминалистиката и криминологията и на организационно-методическа дейност. НИИК не е отделно юридическо лице. Дейността на НИИК се осъществява въз основа на *Правилник за устройството и дейността на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология*<sup>135</sup>, в съответствие със ЗМВР, подзаконовите нормативни актове, заповедите и указанията на ръководството на МВР, както и с европейското законодателство и международните договори, по които Република България е страна. Директорът на НИИК се назначава със заповед на министъра на вътрешните работи.

**Национален музей на образованието – Габрово (НМО)** е специализирано обслужващо звено по смисъла на чл. 50, ал. 1, т. 7 от *Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО)* и културна и научна организация по смисъла на чл. 24 от *Закона за културното наследство (ЗКН)*. Устройството и дейността на НМО са уредени в *Правилник за устройството и дейността на Националния музей на образованието – Габрово*, издаден от министъра на образованието и науката<sup>136</sup>. НМО е юридическо лице

---

<sup>133</sup> ПМС № 25 от 1998 г., обн., ДВ, бр. 15 от 1998 г.

<sup>134</sup> обн., ДВ, бр. 16 от 2018 г.

<sup>135</sup> издаден от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 82 от 2014 г., в сила от 3.10.2014 г., изм. и доп., бр. 9 от 2016 г.

<sup>136</sup> обн., ДВ, бр. 10 от 2017 г.

на бюджетна издръжка. Директорът на музея е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на образованието и науката. Съгласно ЗКН по тематичен обхват музеят е специализиран, а по териториален обхват – национален. Министерството на културата ръководи методически дейността на НМО. Музеят се управлява от директор, назначен от министъра на образованието и науката въз основа на конкурс, проведен по реда на КТ. Условието на конкурса се съгласуват с Министерството на културата.

**Национален военноисторически музей (НВИМ)**<sup>137</sup> е юридическо лице със седалище София на пряко подчинение на министъра на отбраната (чл. 78 от ЗОВСРБ). НВИМ е културен и научен институт, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на отбраната. Музеят съхранява, обработва научно и популяризира културни ценности, свързани с националната и европейската военна история. НВИМ се представлява и ръководи от директор, който може да бъде военнослужещ или цивилен служител. Директорът на НВИМ се назначава от министъра на отбраната за срок пет години след провеждането на конкурс по реда на ЗОВСРБ – когато е военнослужещ, или по реда на КТ – когато е цивилен служител. Статутът на цивилните служители на НВИМ по служебно правоотношение се урежда по реда на ЗДСл, а на тези по трудово правоотношение – по реда на КТ.

---

<sup>137</sup> Правилник за устройството и дейността на Националния военноисторически музей, издаден от министъра на отбраната, обн., ДВ, бр. 62 от 2009 г., последни промени бр. 65 от 2017 г., в сила от 11.08.2017 г

Таблица 25. Характеристики на институтите

Наименование	Акт за създаване	Статут	Правилник за организацията и дейността	Орган по назначаване на ръководния орган	Приложение на ЗДСл	Ежегоден доклад	численост
<b>Институт по публична администрация</b>	закон	ЮЛ към МС, ВРБ по бюджета на МС	приема се с ПМС	министър-председателя със заповед	ЗДСл и КТ	ДА	<b>28</b>
<b>Дипломатически институт</b>	закон	ЮЛ към министъра на външните работи, ВРБ	издава се от министъра на външните работи	министъра на външните работи	ЗДСл, ЗДиплС и КТ	ДА	<b>21</b>
<b>Държавен културен институт</b>	закон	ЮЛ към министъра на външните работи, ВРБ	издава се от министъра на външните работи	министъра на външните работи	ЗДСл, ЗДиплС и КТ	ДА	<b>10</b>
<b>Български институт по метрология</b>	закон	ЮЛ към министъра на икономиката; администрация за изпълнение на държавната политика в областта на измерванията	приема се с ПМС	определя се с решение на МС и се назначава от министър-председателя	ЗДСл и КТ	не е регламентиран	<b>287</b>
<b>Национален институт по метеорология и хидрология</b>	закон	ЮЛ, ВРБ към министъра на образованието и науката; национална научна организация	приема се с ПМС		ЗДСл и КТ	ДА	<b>724</b>
<b>Национален институт за недвижимо културно наследство</b>	закон	ЮЛ, държавен културен институт с национално значение; юридическо лице, ВРБ към министъра на културата	приема се с ПМС	министъра на културата	ЗДСл и КТ	не е регламентиран	<b>57</b>

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Наименование	Акт за създаване	Статут	Правилник за организацията и дейността	Орган по назначаване на ръководния орган	Приложение на ЗДСл	Ежегоден доклад	численост
<b>Институт по психология на Министерството на вътрешните работи</b>	ПМС / закон	<b>не е ЮЛ,</b> научноизследователски и научно-приложен институт към МВР	издава се от министъра на министъра на вътрешните работи	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	не е регламентиран	<b>130</b>
<b>Научноизследователски институт по криминалистика</b>	РзМС / закон	<b>не е ЮЛ,</b> специализиран институт към МВР	издава се от министъра на министъра на вътрешните работи	министъра на вътрешните работи	ЗМВР	не е регламентиран	<b>159</b>
<b>Национален музей на образованието – Габрово</b>	акт на министъра на образованието и науката	ЮЛ, ВРБ към министъра на образованието и науката	издава се от министъра на образованието и науката	министъра на образованието и науката след конкурс, проведен по реда на КТ	КТ	ДА	<b>11</b>
<b>Национален военноисторически музей</b>	закон	ЮЛ, ВРБ към министъра на отбраната	издава се от министъра на отбраната, съгласувано с министъра на културата	министъра на отбраната, след конкурс за срок от 5 години	ЗОВСРБ & ЗДСл & КТ	ДА	<b>69</b>

Функциите на разгледаните *институти* могат да бъдат свързани с функциите, определени в чл. 60 от ЗА – център за обучение, научноизследователска дейност, лабораторна дейност. Институтите са създадени като структури на изпълнителната власт със собствена администрация, спрямо която преобладаващо се прилага ЗДСл. Част от *институтите* имат двоен статут по съответния специален закон, който урежда тяхната организация и по закон, регламентиращ специфични въпроси свързани със статута и осъществяването на дейността – НВИМ е създаден със *Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България*, но има статут на културен и научен институт съгласно *Закона за закрила на културата*; ИП – МВР осъществява научноизследователска и научно-приложна, експертно-психологична и организационно-методическа дейност в съответствие със *Закона за Министерството на вътрешните работи*, но и по *Закона за развитието на академичния състав в Република България*.

Безспорно е, че ефективното упражняване на управленските правомощия в редица случаи се нуждае от специализирана професионална експертиза, свързана с научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които са във връзка с и в интерес на определени правителствени политики. В този смисъл е препоръчително регламентиране на хибридна институционална форма, включваща съчетаване например на статута "изпълнителна агенция" със статут на друг тип организация, регламентиран в специален закон. Това е приложимо и по отношение на обучителните институции в администрацията, за които може да се предвиди възможност за акредитация по *Закона за висшето образование* или по *Закона за професионалното образование и обучение*, като и когато това е необходимо прилагане на *Закона за развитието на академичния състав в Република България* по отношение на кариерното развитие на служителите.

## Фондове

В тази група са включени **8 специфични административни структури**, създадени със закон в рамките на изпълнителната власт, които имат функции във връзка с управление на публични фондове или целеви средства.

- Национален осигурителен институт (НОИ);
- Национална здравноосигурителна каса (НЗОК);
- Държавен фонд "Земеделие" (ДФЗ);
- Национален фонд "Култура" (НФК);
- Фонд "Научни изследвания" (ФНИ);
- Фонд "Социална закрила" (ФСЗ);
- Фонд "Условия на труд" (ФУТ);
- Национален компенсационен жилищен фонд (НКЖФ).

**Националният осигурителен институт (НОИ)** е юридическо лице, което съгласно *Кодекса за социално осигуряване (КСО)*<sup>138</sup> управлява държавното обществено осигуряване. НОИ изпълнява ежегодния бюджет на държавното обществено осигуряване. НОИ отчита своята дейност пред Народното събрание. Органи на управление на НОИ са надзорният съвет, управителят и подуправителят. Надзорният съвет се състои от по един представител на всяка от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, признати съгласно Кодекса на труда, и равен на тях брой представители, определени от МС, един от които задължително е заместник изпълнителен директор на Националната агенция за приходите. Мандатът на членовете на Надзорния съвет е 4 години. Поименният състав на надзорния съвет, както и промените в него, се обнародват от председателя му в "Държавен вестник". Управителят и подуправителят на НОИ се избират от НС за срок от 4 години. Управителят на НОИ организира и ръководи дейността му и го представлява пред всички физически и юридически лица в страната и в чужбина.

Структурата и организацията на НОИ се определят с *Правилник за организацията и дейността на Националния осигурителен институт*<sup>139</sup>, приет от Надзорния съвет, съгласно чл. 36, ал. 1, т. 5 от КСО. Дейността се осъществява от администрация, която организира, контролира и методически ръководи отпускането, изменението и изплащането на пенсии и парични обезщетения и помощи по КСО. НОИ се състои от централно управление и 28 териториални поделения, които не са юридически лица. За администрацията на НОИ се прилага ЗА, доколкото друго не е предвидено в КСО.

---

<sup>138</sup> обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г., в сила от 1.01.2000 г., последни промени бр. 99 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

<sup>139</sup> издаден от Националния осигурителен институт, обн., ДВ, бр. 8 от 2014 г., в сила от 1.01.2014 г., последни промени бр. 38 от 2019 г.



**Национална здравноосигурителна каса (НЗОК)** е юридическо лице с предмет на дейност осъществяване на задължителното здравно осигуряване, създадено със *Закона за здравното осигуряване (ЗЗО)*<sup>140</sup>. Средствата по бюджета НЗОК се приемат със отделен закон. Органи на управление на НЗОК са надзорен съвет и управител. Надзорният съвет на НЗОК се състои от 9 членове – един представител на представителните организации за защита правата на пациентите, двама представители на представителните организации на работниците и служителите, двама представители на представителните организации на работодателите и 4 представители на държавата, един от които е изпълнителният директор на Националната агенция за приходите. Председателят на надзорния съвет и останалите трима представители на държавата в надзорния съвет се определят и освобождават с решение на МС по предложение на министъра на здравеопазването. Надзорният съвет се избира за срок от 5 години. Управителят на НЗОК се избира от НС за срок от 5 години. НЗОК се състои от централно управление, 28 районни здравноосигурителни каси (РЗОК) и поделения на районните здравноосигурителни каси.

Устройството и дейността на НЗОК е регламентирано в *Правилник за устройството и дейността на Националната здравноосигурителна каса*<sup>141</sup>, който се приема от Надзорния съвет по предложение на управителя. Дейността на администрацията на НЗОК се осъществява от държавни служители и служители, работещи по трудово правоотношение.

**Държавен фонд "Земеделие" (ДФЗ)** е юридическо лице, държавно учреждение, което съставя, изпълнява и отчита бюджет на първостепенен разпоредител, който е част от държавния бюджет. ДФЗ изпълнява функциите на Разплащателна агенция; предоставя целеви кредити в областта на земеделието и прилага държавните помощи в областта на земеделието и рибарството със средства от държавния бюджет; изпълнява функциите на Сертифициращ орган по Оперативната програма за развитие на сектор "Рибарство" и по "Програмата за морско дело и рибарство 2014 – 2020" (ПМДР); изпълнява функциите по Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика. Органи на управление на фонда са управителният съвет и изпълнителният директор. ДФЗ е структуриран в Централно управление и 28 областни дирекции.

**Национален фонд "Култура" (НФК)** подкрепя на национално ниво създаването, развитието и разпространението на българската култура и изкуство в страната и чужбина. НФК е създаден със Закона за закрила и развитие на културата. ВРБ към министъра на културата.

---

<sup>140</sup> обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г., последни промени бр. 101 от 2019 г.

<sup>141</sup> Издаден от председателя на Надзорния съвет на Националната здравноосигурителна каса, обн., ДВ, бр. 19 от 2019 г., в сила от 5.03.2019 г., последни промени бр. 78 от 2019 г., в сила от 4.10.2019 г.



**Фонд "Научни изследвания"** (ФНИ) е юридическо лице – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на образованието и науката. Фондът има за цел да подкрепя финансово проекти и дейности за насърчаване и развитие на научните изследвания. ФНИ участва в подготовката и изпълнението на програмите, определени в бюджета в програмен формат на Министерството на образованието и науката в съответствие с указанията на министъра на образованието и науката. Органи за управление на Фонда са изпълнителният съвет, председателят на изпълнителния съвет, управителят.

**Фонд "Социална закрила"** (ФСЗ) е юридическо лице и е създаден към министъра на труда и социалната политика за финансиране на дейности, свързани с провежданите политики в областта на социалното подпомагане. Органи на управление на фонда са управителният съвет и изпълнителният директор. Членовете се определят от министъра със заповед. Изпълнителният директор се назначава по трудово правоотношение от министъра. Членовете на експертния съвет се определят с решение на управителния съвет. ФСЗ има обща администрация.

**Национален компенсационен жилищен фонд (НКЖФ)** при Министерския съвет е създаден по силата на чл. 5, ал. 1 от приетия от Великото народно събрание *Закон за уреждане на жилищните въпроси на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове* (ЗУЖВГМЖСВ)<sup>142</sup>. Имуществото по НКЖФ до изчерпване на правоимащите по закона се набира от:

- бюджетни субсидии, чийто размер се определя със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година;
- постъпления от дарения и помощи от български и чуждестранни лица;
- петдесет на сто от постъпленията от продажбата на жилищни и вилни имоти, отнети в полза на държавата със съдебен акт.

Средствата по фонда се централизират и съхраняват в "Банка ДСК" ЕАД.

Ръководен орган на НКЖФ е Управителен съвет, който се състои от 7 членове, назначени от председателя на Министерски съвет за срок от 5 години, съгласно чл. 8, ал. 1 от закона. Съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗУЖВГМЖСВ, са създадени 152 местни комисии към общините, които се състоят от 5 до 9 членове, които се утвърждават от УС на НКЖФ. Изпълнителният орган към УС на НКЖФ по чл. 9, ал. 3 от закона осигурява оперативната работа по управлението на фонда. Съгласно чл. 13, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗУЖВГМЖСВ<sup>143</sup> изпълнителния орган е с численост на персонала 9 бройки, включително изпълнителен директор, който се назначава от министър-председателя. Служителите в изпълнителния орган се назначават от изпълнителния директор след съгласуване с УС. НКЖФ е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на финансите. УС на НКЖФ се отчита ежегодно пред МС, който обнародва в "Държавен вестник" приетия отчет.

---

<sup>142</sup> обн., ДВ, бр. 82 от 1991 г., последни промени бр. 104 от 2013 г., в сила от 3.12.2013 г.

<sup>143</sup> Приет с № ПМС 203 от 1992 г., обн., ДВ, бр. 87 от 1992 г., последни промени бр. 77 от 2013 г.

Таблица 26. Характеристики на административните структури за управление на публични фондове или целеви средства

Наименование	Акт за създаване	Правно основание	Статут	Разпоредител с бюджет	Правилник за организацията и дейността	Приложение на ЗДС	численост
<b>Национален осигурителен институт</b>	закон	чл. 33 от Кодекса за социално осигуряване	юридическо лице, част от изпълнителната власт	ПРБ	приема се с решение на Надзорния съвет	ЗДСл и КТ	<b>3 467</b>
<b>Национална здравноосигурителна каса</b>	закон	чл. 6 от Закона за здравното осигуряване	юридическо лице с предмет на дейност – осъществяване на задължителното здравно осигуряване	ПРБ	издаден от председателя на Надзорния съвет на Националната здравноосигурителна каса, обн., ДВ	ЗДСл и КТ	<b>2 267</b>
<b>Държавен фонд "Земеделие"</b>	закон	чл. 11 от Закона за подпомагане на земеделските производители	юридическо лице на бюджетна издръжка; държавно учреждение, което съставя, изпълнява и отчита бюджет на <u>първостепенен</u> разпоредител с бюджет	ПРБ	Приет с ПМС	ЗДСл и КТ	<b>1 545</b>
<b>Национален фонд "Култура"</b>	закон	чл. 24 от Закона за закрила и развитие на културата	юридическо лице към министъра на културата	ВРБ към министъра на културата	Правила, приети от УС на Национален фонд "Култура"	КТ	<b>5</b>
<b>Фонд "Научни изследвания"</b>	закон	чл. 13 от Закона за насърчаване на научните изследвания	юридическо лице към министъра на образованието и науката	ВРБ към министъра на образованието и науката	утвърден от министъра на образованието и науката, съгласувано с министъра на финансите, обн., ДВ	КТ	<b>12<sup>144</sup></b>

<sup>144</sup> В Правилника за устройството и дейността на ФНИ не е посочена численост на персонала. Данните са от официалната страница на МОН – обща численост на персонала: 12 бр. <https://www.mon.bg/bg/329>, по данни на ИИСДА за основна щатна численост по устройствен правилник в края на 2018 г.

Наименование	Акт за създаване	Правно основание	Статут	Разпоредител с бюджет	Правилник за организацията и дейността	Приложение на ЗДС	численост
<b>Фонд "Социална закрила"</b>	закон	чл. 25 от Закона за социалното подпомагане	юридическо лице към министъра на труда и социалната политика	ВРБ към министъра на труда и социалната политика	приет от управителният съвет, утвърден от министъра на труда и социалната политика	КТ	<b>10</b> <sup>145</sup>
<b>Фонд "Условия на труд"</b>	закон	чл. 44 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд	юридическо лице към министъра на труда и социалната политика	ВРБ към министъра на труда и социалната политика	издаден от министъра на труда и социалната политика, обн., ДВ	КТ	<b>4</b> <sup>146</sup>
<b>Национален компенсационен жилищен фонд</b>	закон	чл. 5 от Закона за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове	юридическо лице към МС	ВРБ към министъра на финансите	Правилник за прилагане на Закона за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове	не е определено	<b>9</b> <sup>147</sup>

<sup>145</sup> Постановление № 266 на МС от 10.11.2009 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика, Обн., ДВ, бр. 91 от 2009 г., последни промени бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.04.2019 г.; по данни на ИИСДА за Основна щатна численост по устройствен правилник в края на 2018 г.

<sup>146</sup> пак там

<sup>147</sup> Постановление № 215 на МС от 29.11.1999 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на финансите и за преобразуване и закриване на административни структури към министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 104 от 1999 г., в сила от 1.12.1999 г., последни промени бр. 80 от 2019 г.

Правилник за прилагане на Закона за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове, Приет с № ПМС 203 от 16.10.1992 г., обн., ДВ, бр. 87 от 1992 г., последни промени бр. 77 от 2013 г.

*Фондовете* попадат в категорията структури, за които няма регламентация в ЗА и стандартизирани изисквания за тяхната организация и функциониране. Общ елемент на статута им е единствено че са юридически лица на бюджетна издръжка към министър, Министерския съвет или са ПРБ (НОИ, НЗОК и ДФЗ). Всички са създадени със специален закон и разпределят публични средства. Ясно разграничение може да бъде направено между НОИ, НЗОК и ДФЗ, които прилагат ЗДСл и имат териториални поделения и останалите фондове, които са ВРБ, служителите са наети по трудово правоотношение и имат малък числен състав.

### Специални целеви фондове

Прегледът на нормативната уредба показва, че със закон са създадени и **9 специални (целеви) фондове**, които административат определени публични средства, но формират собствен бюджет и са създадени към определен орган на изпълнителната власт или публична институция, участващи във формирането на управителните тела.

Таблица 27. Характеристики на специалните (целеви) фондове

Наименование	Статут	Вид на акта за създаване	Йерархични връзки
<b>Фонд за гарантиране на влоговете в банките</b>	юридическо лице	закон	БНБ
<b>Гаранционен фонд</b>	юридическо лице	закон	КФН
<b>Фонд за компенсиране на инвеститорите</b>	юридическо лице	закон	КФН
<b>фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите"</b>	не е ЮЛ, обслужва се от НОИ	закон	НОИ
<b>Държавен фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система</b>	не е ЮЛ, обслужва се от Министерството на финансите	закон	министъра на финансите
<b>Национален доверителен екофонд</b>	ЮЛ, независимо в своята дейност	закон	министър на околната среда и водите
<b>Фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници"</b>	ЮЛ, независимо в своята дейност	закон	министъра на енергетиката
<b>Фонд "Сигурност на електроенергийната система"</b>	юридическо лице	закон	министъра на енергетиката
<b>Фонд за компенсиране на универсална услуга</b>	юридическо лице	закон	КРС

*Специалните (целеви) фондове* попадат в категорията структури, за които няма регламентация в ЗА и стандартизирани изисквания за тяхната организация и функциониране. Специфична характеристика на тези структури е, че формират собствен бюджет, който се разходва по ред и при условия, предвидени в закона, регламентиращ техното функциониране.

## Специализирани структури в областта на отбраната, обществения ред и сигурността

Управлението на страната е свързано с организационното обособяване на различни структури, които имат функции по осигуряване на стабилна среда на сигурност и подготовка и осъществяване на въоръжена защита на териториалната цялост и независимостта на държавата, обществения ред и сигурността. Действащото законодателство предвижда създаване на конкретни структури в тези специфични области, за които се прилагат субсидиарно както специфичните правила за съответната област, така и правилата на общата държавна служба.

В *областта на отбраната* функционират **8 структури** на пряко подчинение на министъра на отбраната, които са *военни формирования*, но част от тях прилагат законодателството за общата държавна служба по отношение на организацията и статута на гражданските служители.

Таблица 28. Структури в областта на отбраната, на пряко подчинение на министъра на отбраната

наименование	Акт за създаване	Разпоредител с бюджет	Орган по назначаване на ръководния орган	Приложение на ЗДС	Численост на персонала
Служба "Военна информация"	закон	ВРБ	Президента на РБ по предложение на МС	ЗОВСРБ & ЗДСл & КТ	(поверително)
Служба "Военна полиция"	закон	ВРБ	Президента на РБ по предложение на МС	ЗВП & ЗОВСРБ & ЗДСл & КТ	<b>1 009</b>
Военно-географска служба	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & КТ	<b>247</b>
Комендантство – МО	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & ЗДСл & КТ	<b>176</b>
Национална гвардейска част	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & КТ	<b>564</b>
Стационарна комуникационна и информационна система	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & КТ	<b>1 512</b>
Централен артилерийски технически изпитателен полигон	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & КТ	<b>135</b>
Централно военно окръжие	закон	ВРБ	министъра на отбраната	ЗОВСРБ & КТ	<b>530</b>

В *областта на обществения ред и сигурността* функционират **13 структури**, които са на подчинение на различни държавни органи, но повечето от тях прилагат и законодателството за общата държавна служба по отношение на организацията и статута на служителите.

Таблица 29. Специализирани структури в областта на обществения ред и сигурността

наименование	Акт за създаване	Йерархични връзки	Разпоредител с бюджет	Бюджетни взаимоотношения	Орган по назначаване на ръководния орган	Приложение на ЗДС	Численост на персонала
<b>Национална служба за охрана</b>	закон	Президента на РБ	ПРБ	НСО	Президента на РБ след съгласуване с МС	ЗНСО & ЗДСл & КТ	(поверително)
<b>Главна дирекция "Борба с организираната престъпност"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи по предложение на главния секретар на МВР	ЗДСл & КТ	(поверително)
<b>Главна дирекция "Гранична полиция"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи по предложение на главния секретар на МВР	ЗДСл & КТ	<b>376</b>
<b>Главна дирекция "Национална полиция"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи по предложение на главния секретар на МВР	ЗДСл & КТ	<b>831</b>
<b>Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи по предложение на главния секретар на МВР	ЗДСл & КТ	<b>278</b>
<b>дирекция "Комуникационни и информационни системи"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>785</b>
<b>дирекция "Международни проекти"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>41</b>
<b>дирекция "Миграция"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>441</b>

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

наименование	Акт за създаване	Йерархични връзки	Разпоредител с бюджет	Бюджетни взаимоотношения	Орган по назначаване на ръководния орган	Приложение на ЗДС	Численост на персонала
<b>дирекция "Национална система 112"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>471</b>
<b>дирекция "Управление на собствеността и социални дейности"</b>	закон	министъра на вътрешните работи	ВРБ	МВР	министъра на вътрешните работи	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>591</b>
<b>Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"</b>	закон	министъра на правосъдието	ВРБ	МП	министъра на правосъдието	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>4 454</b>
<b>Главна дирекция "Охрана"</b>	закон	министъра на правосъдието	ВРБ	МП	министъра на правосъдието	ЗМВР & ЗДСл & КТ	<b>1 404</b>
<b>Авиоотряд 28</b>	закон	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията	ВРБ	МТИТС	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, съгласувано с министър-председателя	КТ	<b>82</b>

В *областта на общественя ред и сигурността* са обособени и **3 специални структури**, които нямат статут на юридически лица, но са организационно и функционално обособени:

- Междуведомствен координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари;
- Национален контратерористичен център;
- Национален координационен център за безопасно движение по пътищата.

Подобни постоянно действащи структури, чиято основна мисия е координацията на изпълнението на определени политики, следва да намерят своето място в организационния модел на централната администрация подобно на регламентацията на другите консултативни и координационни структури – чл. 21 – 22б и др. от ЗА.

#### **Публичноправни организации, получаващи субсидия от държавния бюджет**

В рамките на проучването са идентифицирани **4 публичноправни организации**, които по същество не са административни структури, но са създадени със закон или с международен договор и за разлика от други подобни **публичноправни организации** получават субсидия от държавния бюджет.

- Български институт за стандартизация (БИС);
- Българо-американска комисия за образователен обмен в Република България (БАКООРБ);
- Национален дарителски фонд "13 века България";
- Регионален център за опазване на нематериалното културно наследство в Югоизточна Европа.

Този тип организации не попада пряко в обхвата на ЗА, но предвид техния публичноправен характер и с оглед пълнота на уредбата е препоръчително (в бъдеще) общият статут на подобни организации да бъде рамково определен.



### Некласифицирани административни структури

В тази категория са включени **9 административни структури**, чиито наименования не попадат в никоя от категориите, предвидени в ЗА. По-голяма част от тези структури имат **контролни, регистрационни и разрешителни функции** по прилагането на закон или постановление на МС, други имат информационни функции и предоставят консултантски услуги, правна помощ и т.н. Структурите от тази група са създадени със специален закон, а наименованията им не попадат в някоя от категориите, определени в ЗА, както следва:

- Патентно ведомство (ПВ);
- Централен регистър на особените залози (ЦРОЗ);
- Национален инспекторат по образованието (НИО);
- Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" (ГДГВА);
- Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК);
- Национална служба за съвети в земеделието (НССЗ);
- Център за оценка на риска по хранителната верига (ЦОРХВ);
- Национално бюро за правна помощ (НБПП);
- Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (НБКРС).

**Патентно ведомство на Република България** е национален държавен орган за правна закрила на обектите на индустриална собственост, юридическо лице на бюджетна издръжка, регламентиран в *Закона за патентите и регистрацията на полезните модели* (ЗПРПМ)<sup>148</sup>. Патентното ведомство е независимо в своята дейност, като неговите окончателни решения по закрила на обектите на индустриална собственост се обжалват в съда по съответния ред. Председателят ръководи Патентното ведомство и отговаря за изпълнението на дейностите на ведомството; утвърждава устройствения правилник на ведомството и го обнародва в "Държавен вестник", назначава и упражнява служебен контрол върху персонала; представлява Патентното ведомство в международните организации и съюзи; сключва двустранни и регионални договори с чуждестранни патентни ведомства. В утвърдения<sup>149</sup> от председателя на Патентното ведомство устройствен правилник е посочено, че председателят "провежда държавната политика в областта на индустриалната собственост и определя стратегическите цели и задачи на Патентното ведомство" (чл. 7, ал. 2, т. 3). Такова правомощие не е предвидено в ЗПРПМ. Председателят на Патентното ведомство се назначава от министър-председателя. ЗПРПМ предвижда, че при изпълнение на правомощията си председателят се подпомага от поне един заместник-председател, но не определя процедура за назначаване.

---

<sup>148</sup> Обн., ДВ, бр. 27 от 1993 г., в сила от 1.06.1993 г., последни промени бр. 98 от 2019 г.

<sup>149</sup> Заповед № 326 от 12.07.2018 г. на председателя на Патентното ведомство на Република България, обн., ДВ, бр. 61 от 2018 г., в сила от 1.08.2018 г., последни промени бр. 87 от 2019 г., в сила от 5.11.2019 г.

Според чл. 83 от ЗПРПМ за служители в Патентното ведомство се назначават само лица с българско гражданство. Общата численост на работещите е 114 щатни бройки.

**Централен регистър на особените залози (ЦОЗ)** е юридическо лице на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на правосъдието, създаден с чл. 22 от *Закона за особените залози (ЗОЗ)*<sup>150</sup> за администрация на националния електронен регистър на особените залози. Създаването му е част от структурната реформа, свързана с осигуряването на надеждни гаранции за кредитните институции. С промени в ЗОЗ от 2016 г. е предвидено ЦОЗ да се води от Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието, която е правоприемник на дейността, активите, пасивите, архива, както и на другите права и задължения на ЦОЗ<sup>151</sup>. Предвидените промени в устройствения правилник на Агенцията по вписванията не са направени и ЦОЗ осъществява дейността си по досегашния ред.

**Национален инспекторат по образованието (НИО)** е създаден със *Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО)*<sup>152</sup> като юридическо лице на бюджетна издръжка към Министерския съвет със седалище София, което изготвя цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното от детската градина или училището образование (инспектиране). Устройството и функциите на НИО, правата и задълженията на инспекторите се определят с правилник, приет от Министерския съвет по предложение на министъра на образованието и науката<sup>153</sup>. С влизането в сила на ЗПУО регионалните инспекторати по образованието бяха преименувани в регионални управления на образованието (РУО) и е създаден НИО – нова структура, която осъществява цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното предучилищно и училищно образование. Директорът на НИО е държавен служител и се назначава и освобождава от министър-председателя.

**Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация"** (към министъра на транспорта, информационните технологии съобщенията) за осъществяване на правомощията на министъра на транспорта по чл. 8, ал. 1 от *Закона за гражданското въздухоплаване (ЗГВ)*<sup>154</sup>. ГДГВА изпълнява функциите на гражданска въздухоплавателна администрация в съответствие със ЗГВ и международните конвенции и договори, по които Република България е страна.

---

<sup>150</sup> обн., ДВ, бр. 100 от 1996 г., в сила от 1.04.1997 г., последни промени бр. 38 от 2012 г., в сила от 1.07.2012 г.

<sup>151</sup> § 51, ал. 1 от ПЗР на към Закона за изменение и допълнение на Закона за особените залози (ДВ, бр. 105 от 2016 г., в сила от 30.12.2016 г.)

<sup>152</sup> Обн., ДВ, бр. 79 от 2015 г., в сила от 1.08.2016 г., последни промени бр. 42 от 2019 г., в сила от 28.05.2019 г.

<sup>153</sup> Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, приет с ПМС № 36 от 2018 г., обн., ДВ, бр. 24 от 2018 г.

<sup>154</sup> обн., ДВ, бр. 94 от 1972 г., последни промени бр. 62 от 2019 г., в сила от 6.08.2019 г.

**Дирекция за национален строителен контрол** (към министъра на регионалното развитие и благоустройството) за контрол по спазването на *Закона за устройство на територията* (ЗУТ)<sup>155</sup> и на нормативните актове по прилагането му при проектирането и строителството, в т.ч. влягането на качествени строителни материали и изделия с оглед осигуряване на сигурността, безопасността, достъпността и другите нормативни изисквания към строежите, и за обследване и документиране на аварията в строителството. ДНСК упражнява контрол по законосъобразността на изпълнението и ползването на строежите.

**Национално бюро за правна помощ** (НБПП) е създадено със *Закона за правната помощ*. НБПП е независим държавен орган – юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на правосъдието. НБПП се подпомага от администрация и правилникът за организацията и функциите му се приема от Министерския съвет. Бюрото осъществява общо и методическо ръководство на предоставянето на правна помощ, води регистър и упражнява контрол.

**Центърът за оценка на риска по хранителната верига** (ЦОРХВ) е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите, със седалище в София, създаден със *Закон за Центъра за оценка на риска по хранителната верига* (ЗЦОРХВ)<sup>156</sup>. ЦОРХВ е компетентен орган по смисъла на чл. 22, пар. 7 от *Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните* (Регламент (ЕО) № 178/2002)<sup>157</sup> и по чл. 75, пар. 1 и 2 по *Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета* (Регламент (ЕО) № 1107/2009)<sup>158</sup>. Основните функции на ЦОРХВ включват извършване научна оценка на риска чрез независим, прозрачен и безпристрастен анализ на научна информация по проблеми, които пряко или косвено засягат здравето на животните и растенията, растителните продукти и растителния репродуктивен материал и безопасността на храните и фуражите.

**Националната служба за съвети в земеделието** (НССЗ) е юридическо лице на бюджетна издръжка, което извършва спомагателна дейност в областта на земеделието и хранително-вкусовата промишленост. НССЗ е създадена на основание *Закона за селскостопанската академия* (ЗСА)<sup>159</sup> и е приемник на дейността на Националната система за съвети в земеделието. Службата предоставя консултантски услуги, актуална

---

<sup>155</sup> обн., ДВ, бр. 1 от 2001 г., в сила от 31.03.2001 г., последни промени бр. 62 от 2019 г., в сила от 6.08.2019 г.

<sup>156</sup> обн., ДВ, бр. 44 от 2016 г., в сила от 10.06.2016 г., изм., бр. 58 от 2017 г., в сила от 18.07.2017 г.

<sup>157</sup> ОВ L 31 от 1.2.2002 г.

<sup>158</sup> ОВ, L 309 от 24.11.2009 г.

<sup>159</sup> обн., ДВ, бр. 113 от 1999 г., последни промени бр. 106 от 2018 г.

информация и техническа помощ на земеделските стопани за осъществяване на ефективно и конкурентно земеделие. Изпълнителният директор на НССЗ е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите. Изпълнителният директор на НССЗ се назначава от министъра на земеделието, храните и горите.

**Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (НБКРС)** е независим държавен орган, който 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. НБКРС е създадено със *Закона за специалните разузнавателни средства (ЗСРС)*<sup>160</sup>

НБКРС е юридическо лице на бюджетна издръжка, първостепенен разпоредител с бюджет. НБКРС е постоянно действащ колегиален орган и се състои от 5 членове, включително председател и заместник-председател, които се избират от Народното събрание за срок 5 години. Съставът на бюро то се избира от Народното събрание по реда, определен в чл. 34в от ЗСРС. Членовете на НБКРС осъществяват своята дейност по трудово правоотношение. НБКРС се подпомага от администрация. Правилникът за дейността на НБКРС и за организацията и неговата администрация се приема на основание чл. 34б, ал. 8 от ЗСРС с решение на НБКРС и се обнародва в "Държавен вестник"<sup>161</sup>. Според правилника служителите в администрацията на НБКРС изпълняват своите задължения по трудово правоотношение. Ежегодно до 31 май НБКРС внася в Народното събрание доклад за извършената дейност, който съдържа обобщени данни за разрешаването, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства, съхраняването и унищожаването на информацията, получена чрез тях, както и за защита на правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразното използване на специални разузнавателни средства.

---

<sup>160</sup> Обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г., последни промени бр. 37 от 2019 г.

<sup>161</sup> Правилник за дейността на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и неговата администрация, издаден от председателя на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, обн., ДВ, бр. 77 от 2016 г., в сила от 4.10.2016 г.

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Таблица 30. Характеристики на други административни структури, които осъществяват контролни, регистрационни и разрешителни функции

Наименование	Вид орган	Ръководен орган/и	Орган по назначаване на ръководния орган	Срок на назначаване (години)	Отчетност	Обща численост на персонала, (щ. бр.)
<b>Патентно ведомство на РБ</b>	едноличен	председател	министър-председателя	–	не е регламентиран	<b>114</b>
<b>Централен регистър на особените залози</b>	едноличен	директор	министъра на правосъдието	–	не е регламентиран	<b>28</b>
<b>Национален инспекторат по образованието</b>	едноличен	директор	министър-председателя	–	не е регламентиран	<b>20</b>
<b>Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация"</b>	едноличен	главен директор	министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията	–	ДА	<b>111</b>
<b>Дирекция за национален строителен контрол</b>	едноличен	началник	министъра на регионалното развитие и благоустройството	–	ДА	<b>401</b>
<b>Национално бюро за правна помощ</b>	колегиален	5 членен колегиален орган	МС по предложение на министъра на правосъдието определя председателя и заместник-председателя на НБПП	4	Председателят на НБПП представя годишен доклад пред МС, Висшия адвокатски съвет и Висшия съдебен съвет за дейността на НБПП	<b>23</b>
<b>Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства</b>	колегиален	5 членен колегиален орган	НС	5	Националното бюро ежегодно внася в НС доклад за извършената дейност	<b>21</b> <sup>162</sup>

<sup>162</sup> Данните са от програмния бюджет на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, <https://www.nbksrs.bg/images/SEBRA/B2020P.pdf>

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

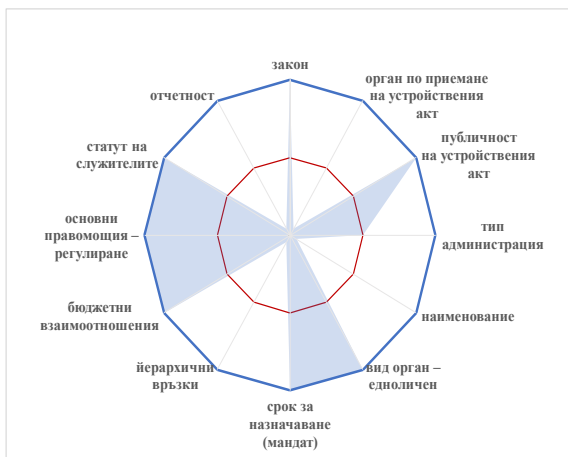
Наименование	Вид орган	Ръководен орган/и	Орган по назначаване на ръководния орган	Срок на назначаване (години)	Отчетност	Обща численост на персонала, (щ. бр.)
<b>Център за оценка на риска по хранителната верига</b>	колегиален	управителен съвет и директор	министър-председателя назначава директора по предложение на министъра на земеделието, храните и горите	3	ДА	<b>50</b>
<b>Национална служба за съвети в земеделието</b>	едноличен	изпълнителен директор	министъра на земеделието, храните и горите	–	ДА	<b>70</b>

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

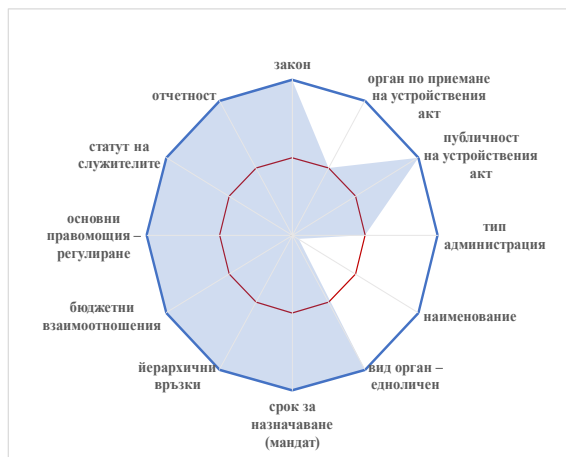
За целите на анализа основните характеристики на *структурите* в тази група са сравнени с характеристиките на "държавните комисии", посочени в Таблица 13 по-горе, тъй като е установено, че осъществяват преимуществено **контролни, регистрационни и разрешителни функции** по прилагането на нормативен акт.

Условните отклонения от модела, определен в ЗА, са представени за всяка от *структурите* на графиките по-долу. Границата, очертана със **синя линия**, определя рамката на аналогичния тип структура (държавна комисия) съгласно ЗА. **Червената линия** онагледява специфични аспекти на регламентацията, съгласно специален закон. Показателите, за които е установено принципно несъответствие, наличие на нетипични функции и/или непълнота на уредбата, са означени на графиката с нулева стойност (центъра на графиката). Площта на графиката визуализира общото съответствие на конкретната административна структура спрямо разпоредбите на ЗА.

Графика 71. Патентно ведомство на Република България



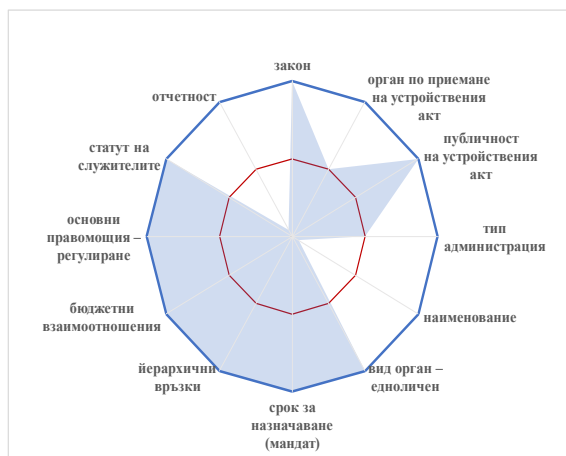
Графика 72. Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация"



Графика 73. Дирекция за национален строителен контрол



Графика 74. Централен регистър на особените залози



Графика 75. Национален инспекторат по образованието



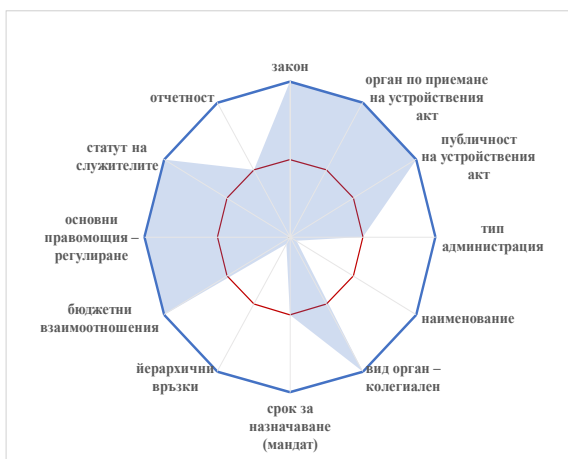
Графика 76. Национална служба за съвети в земеделието



Графика 77. Център за оценка на риска по хранителната верига



Графика 78. Национално бюро за правна помощ



Графика 79. Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства





Структурите от тази група осъществяват преимуществено **контролни, регистрационни и разрешителни функции** по прилагането на закон или постановление на МС.

Всички са създадени със закон, който се явява специален спрямо ЗА. Поради това тези структури представляват част от определените в чл. 36 от ЗА *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Установените отклонения от модела, регламентиран в ЗА са групирани както следва:

- наименованието не съответства на категориите административни структури, определени в ЗА;
- определения ръководен орган за 7 от структурите е едноличен, а за 2 – колегиален;
- при определяне/назначаване на ръководния орган невинаги се прилага принципа, определен в ЗА съгласуване с министър-председателя;
- определен е специален ред за отчетност, който не е хармонизиран с общия ред по чл. 61 от ЗА;
- за част от структурите бюджетните взаимоотношения не следват йерархичната подчиненост.

Препоръчително е структурите от тази група да бъдат приведени в съответствие с модела, определен в ЗА или в ЗА да бъде регламентирана нова институционална форма – едноличен орган с контролни правомощия в определена сфера.

#### 4.6. Структури по чл. 60 от ЗА

Съгласно модела, установен в ЗА, Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър структури, които не са функционално определени, но са посочени техни родови характеристики – *експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински и рехабилитационни центрове* и други. Дейността и организацията на тези структури се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет или издаден от съответния министър, като разпоредбите на втора глава от закона за устройството на администрацията не се прилагат.

В тази категория, могат да бъдат отнесени всички структури, чието родово наименование е изрично посочено в чл. 60 от ЗА – *лаборатории, институти, центрове*, но и *други* структури, които не се отнасят до друга функционално, определена в ЗА категория.

С постановление на МС на изрично основание на чл. 60 от ЗА са създадени **17 структури**:

- Антидопингов център (АЦ);
- Център за развитие на човешките ресурси (ЦРЧР) към Министерство на образованието и науката;
- Център за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи (ЦРЧРРИ);
- Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (ЦОИДУЕМ);
- Център за асистирана репродукция (ЦАР);
- Национален център за информация и документация;
- Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа;
- Център на промишлеността на Република България в Москва;
- Информационен център на Министерство на отбраната;
- Институт по отбраната "Професор Цветан Лазаров";
- Национален студентски дом;
- Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт;
- Почивна база "Орлица" – Пампорово;
- Почивна база "Слънчев бряг";
- Почивна база "Ведре" – Витоша;
- Почивна база "Зора" – с. Кранево;
- Почивна база "Морско утро" – с. Китен.

Таблица 31. Характеристики на административни структури, създадени по чл. 60 от ЗА

Наименование	Характеристики на дейността	Йерархична подчиненост	Прилагане на ЗДСл	Численост
<b>Антидопингов център</b>	осъществява допингов контрол, превенция и борба срещу допинга в спорта	ММС	КТ	<b>21</b>
<b>Център за развитие на човешките ресурси</b>	изпълнява функции на национална агенция	МОН	ЗДСл и КТ	<b>51</b>
<b>Център за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи</b>	център за обучение	МТСП	КТ	<b>16</b>
<b>Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства</b>	образователен център	МОН	КТ	<b>6</b>
<b>Център за асистирана репродукция</b>	контрол, организиране, регистриране	МЗ	КТ	<b>7</b>
<b>Национален център за информация и документация</b>	предоставя административни услуги	МОН	ЗДСл и КТ	<b>45</b>
<b>Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа</b>	информационен център	МЗХГ	КТ	<b>3</b>
<b>Център на промишлеността на Република България в Москва</b>	информационен център	МИ	ЗДСл и КТ	<b>11</b>
<b>Информационен център на Министерство на отбраната</b>	информационен център	МО	ЗДСл и КТ	<b>58</b>
<b>Институт по отбраната "Професор Цветан Лазаров"</b>	изследователски институт	МО	ЗДСл и КТ	<b>96</b>
<b>Национален студентски дом</b>	предоставя услуги	МОН	КТ	<b>4</b>
<b>Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт</b>	разследване на произшествия във въздушния, морския и железопътния транспорт	МС		<b>11</b>
<b>Почивна база "Орлица" – Пампорово</b>	почивна база	МС	КТ	<b>26</b>
<b>Почивна база "Слънчев бряг"</b>	почивна база	МС	КТ	<b>72</b>
<b>Почивна база "Ведро" – Витоша</b>	почивна база	МЗХГ	КТ	<b>3</b>
<b>Почивна база "Зора" – с. Кранево</b>	почивна база	МЗХГ	КТ	<b>3</b>
<b>Почивна база "Морско утро" – с. Китен</b>	почивна база	МЗХГ	КТ	<b>3</b>

Данните показват, че близо една трета (5) от структурите прилагат ЗДСл, а 12 са практически със статут на администрация и "подпомагат" определен орган на изпълнителната власт при осъществяването на неговите правомощия.

Част от структурите предоставят административни услуги, а *Антидопинговият център* е определен в устройствения си документ като специализиран контролен орган. *Центърът за асистирана репродукция* също изпълнява регистрационни и контролни функции.

Установените несъответствия представляват съществено отклонение от модела, определен в ЗА, чието отстраняване може да бъде обект на разглеждане при актуализацията на организационния модел, определен в ЗА.

Възможност в тази посока е регламентиране на възможност за съчетаване на статута на "изпълнителна агенция" със статут на друг тип организация, определен в специален закон, например научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които се изпълняват във връзка с и в интерес на определени правителствени политики.

## 4.7. Териториална администрация на централната изпълнителна власт

### Областни администрации

Съгласно КРБ територията на Република България се дели на общини и области. Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация. Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол. Областният управител е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерския съвет

Областната администрация подпомага областния управител в осъществяването на неговите правомощия. Областната администрация е юридическо лице на бюджетна издръжка и се ръководи и представлява от областен управител, който се назначава от и е отговорен пред Министерския съвет.

Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на областната администрация се определят с **общ устройствен правилник**, приет от Министерския съвет<sup>163</sup>. Унифицираната структура на областните администрации е в съответствие с разпоредбите на ЗА и включва две дирекции:

- *обща администрация* – дирекция "Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността";
- *специализирана администрация* – дирекция "Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост".

Основните функции на областните администрации са в съответствие с правомощията на областния управител, определени в чл. 31 от ЗА.

Общата численост на областните администрации, определена от МС е **931 щатни бройки**, средно малко над 33 са всяка отделна структура. Общата численост на създадените като отделни юридически лица *специализирани териториални администрации* (без структурите на МВР<sup>164</sup>) е **7 092 щатни бройки**.

Възможността министрите да създават териториални административни звена на свое подчинение, които са организирани като дирекции в състава на областната администрация по чл. 43 от ЗА, няма практическо приложение.

<sup>163</sup> Устройство правилник на областните администрации, приет с ПМС № 121 от 2000 г., обн., ДВ, бр. 57 от 2000 г., в сила от 14.07.2000 г., последни промени бр. 57 от 2019 г.

<sup>164</sup> Общата численост на структурите на МВР на областно ниво (Областните дирекции на МВР и Регионалните дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението") е 33 093 щатни бройки.

Практика е създаването на териториални звена на министерствата, които са част от основната структура на министерство и не са отделни юридически лица или създаването с нормативен акт на *специализирани териториални администрации*, които са юридически лица.

Според Административния регистър областните администрации предоставят **26** вида административни услуги в три основни области.

Графика 80. Брой административни услуги, предоставяни от областната администрация



Графика 81. Видове административни услуги, предоставяни от областната администрация



източник: Административен регистър, [http://iisda.government.bg/adm\\_services/services](http://iisda.government.bg/adm_services/services)

В анализа към *Стратегията за децентрализация 2016 – 2025 г.*<sup>165</sup> е посочено, че конституционните правомощия на областния управител не са осигурени с достатъчен административен капацитет, а в някои ключови области на държавната политика (социална политика, образование, култура и др.) на практика правомощия, които би следвало да се осъществяват от областните управители, са делегирани на ръководители на териториални звена на централната администрация.

Новата *Стратегията за децентрализация 2016 – 2025 г.* предвижда в рамките на *стратегическа цел № 4: Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика, приоритет 2. Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност* координиращи функции на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на региона, както и правомощия на регионалните институции да управляват

<sup>165</sup> РМС № 735 от 08.09.2016 г.

средства по програмите на ЕС след 2020 г. Не са предвидени мерки, свързани с организационна консолидация на административните структури на областно ниво.

В този смисъл остават актуални мерките, предвидени за организацията на областните администрации в [Стратегията за развитие на държавната администрация, 2014 – 2020 г.](#)<sup>166</sup>:

- окрупняване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията;
- установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите;
- включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно.

Изпълнението на посочените мерки е свързано с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и привеждане на правомощията на областните управители в съответствие с тяхната роля, определена в КРБ.

---

<sup>166</sup> РМС № 140 от 17.03.2014 г.

**Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт**

*Специализираните териториални администрации (СТА), създадени като юридически лица с нормативен акт, са регулирани в чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА като "териториалната администрация на изпълнителната власт". Общият брой на специализираните териториални администрации, вписани в АР е **145**, както следва:*

- към министъра на околната среда и водите:
  - **16 регионални инспекции по околна среда и водите (РИОСВ);**
  - **4 басейнови дирекции (БД);**
  - **4 дирекции "Национален парк" (ДНП).**
- към министъра на земеделието и храните – **28 областни дирекции "Земеделие" (ОДЗ);**
- към министъра на здравеопазването – **28 регионални здравни инспекции (РЗИ);**
- към министъра на образованието и науката – **28 регионални управления по образованието (РУО);**
- към Националния статистически институт – **6 териториални статистически бюра (ТСБ)** – не са самостоятелни юридически лица.
- към Изпълнителна агенция по горите:
  - **16 регионални дирекции по горите (РДГ);**
  - **11 дирекции "Природен парк" (ДПП);**
  - **2 горски семеконтролни станции (ГСС);**
  - **3 лесозащитни станции (ЛС).**

Установено е наличие и на други териториални структури на централната изпълнителна власт, които също са юридически лица и попадат в обхвата на дефиницията по чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА:

- към министъра на вътрешните работи – **28 областни дирекции на МВР (ОДМВР);**
- териториалните звена на Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" (ГДПБЗН) – **28 регионални дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението" (РДПБЗН).**

СТА са определени в нормативните актове като *"администрация, която подпомага ..."* (БД и РЗИ), *"административни структури към министъра на ..."* (ДНП и РИОСВ), *"специализирано териториално звено"* (ДПП, ГСС и ЛЗС), *"специализирана териториална администрация"* (РДГ и ОДЗ) или само като *"териториални администрации"* (РУО). СТА са юридически лица на бюджетна издръжка.



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Съгласно ЗА териториалните звена на министерствата и други административни структури са организирани в рамките на основната структура – съответната главна дирекция и нямат самостоятелна юридическа правосубектност. Тяхната дейност се ръководи, контролира и осъществява по общия ред.

Юрисдикцията на СТА е определена на областно ниво или обхваща друга конкретно определена територия. Наименованията на СТА не следват строго определен принцип – юрисдикцията на "областните" СТА съвпада с административните области, на които е разделена страната (ОДМВР и ОДЗ); част от СТА, чиито наименования включват прилагателното "регионална"/"регионално" също имат юрисдикцията на ниво област (РДПБЗН, РЗИ и РУО), за други като РИОСВ и РДГ териториалния обхват на дейността е конкретно определен. Юрисдикцията на останалите СТА също определена чрез наименованието – БД, ДНП, ДПП, ЛЗС и ГСС според географския обхват на съответния обособен район (природен парк, защитена зона, воден басейн и т.н.).

СТА изпълняват функциите на органа, към когото са създадени, на определената територия и предоставят административни услуги на граждани и юридически лица.

Таблица 32. Специализирани териториални администрации към министерства и други структури

СТА	МВР	МВР – ГДПБЗН	МЗ	МОН	МОСВ	МЗХГ	ИАГ- МЗХГ	НСИ
ОДМВР	28							
РДПБЗН		28						
РЗИ			28					
РУО				28				
РИОСВ					16			
БД					4			
ДНП					3			
ОДЗ						28		
РДГ							16	
ДПП							11	
ГСС							2	
ЛЗС							3	
ТСБ								6
<b>брой</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>6</b>

### *Регионални инспекции по околна среда и водите – 16*

Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) са административни структури към министъра на околната среда и водите, осигуряващи провеждането на държавната политика по опазване на околната среда на регионално равнище. РИОСВ са юридически лица на бюджетна издръжка към министъра на околната среда и водите. Директорите на РИОСВ са определени като **органи на изпълнителната власт**, второстепенни разпоредители с бюджет към МОСВ. **ЗА не определя конкретно ръководителите на СТА като органи на изпълнителната власт.**

РИОСВ осъществяват своята дейност въз основа на **общ правилник**, издаден от министъра на околната среда и водите<sup>167</sup>. Дейността на РИОСВ се координира от дирекция "Политики по околната среда" (ПОС) при МОСВ. Директорът на РИОСВ се назначава и освобождава от длъжност от министъра на околната среда и водите. Служителите се назначават и освобождават от длъжност от директора на РИОСВ по реда на ЗДСл и КТ.

Седалищата и териториалния обхват на дейност на РИОСВ са административните центрове на, съответно областите Благоевград (не вкл. община Сатовча), Бургас, Варна, Велико Търново (вкл. и област Габрово), Враца, Монтана, Пазарджик, Перник (вкл. и област Кюстендил), Плевен, Пловдив (не вкл. община Лъки), Русе (вкл. и областите Разград и Силистра), Смолян (вкл. и общините Сатовча, Лъки и Ардино), София (вкл. и София област), Стара Загора (вкл. областите Сливен и Ямбол), Хасково (вкл. област Кърджали, без община Ардино), Шумен (вкл. и област Търговище).

### *Басейнови дирекции – 4 района*

В България са определени четири района за басейново управление – Дунавски, Черноморски, Източноромански и Западноромански и са създадени съответно *четири басейнови дирекции*. *Басейновата дирекция* (БД) е администрация, която подпомага директора при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Директорът на БД е **орган за управление на водите**, който провежда държавната политика за управление на водите на басейново ниво. Директорите на БД се назначават и освобождават от длъжност от министъра на околната среда и водите. Служителите в БД се назначават от директорите на съответната БД.

Дейността, организацията на работа и съставът на БД са уредени в **общ правилник**, издаден от министъра на околната среда и водите<sup>168</sup>. Те са юридически лица на бюджетна издръжка, а ръководителите им са второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на околната среда и водите. Функциите им включват и издаване на разрешителни, мониторинг, регистрации, разработване на програми, събиране на такси.

<sup>167</sup> *Правилник за устройството и дейността на регионалните инспекции по околната среда и водите*, издаден от министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 49 от 2018 г., в сила от 12.06.2018 г.

<sup>168</sup> *Правилник за дейността, организацията на работа и състав на басейновите дирекции*, издаден от министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 7 от 2011 г., в сила от 21.01.2011 г., последни промени бр. 58 от 2012 г., в сила от 1.08.2012 г.

### *Дирекции на националните паркове – 3*

*Дирекциите на националните паркове* (ДНП) са административни структури към министъра на околната среда и водите, осигуряващи провеждането на държавната политика за управление и опазване на поверените им защитени територии съгласно *Закона за защитените територии* (ЗЗТ)<sup>169</sup>. ДНП са юридически лица на бюджетна издръжка, определени като **органи на изпълнителната власт** и второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на околната среда и водите. **ЗА не определя ръководителите на СТА като органи на изпълнителната власт.**

ДНП се ръководи и представлява от директор, назначаван и освобождаван от длъжност от министъра на околната среда и водите. Служителите на дирекцията се назначават и освобождават от длъжност от директора на ДНП по реда на ЗДСл и КТ.

Функциите на ДНП обхващат провеждането на държавната политика по опазване и поддържане на разнообразието от екосистеми и естествените процеси и контролни, охранителни, регулиращи и информационни функции.

Дейността на ДНП се координира от дирекция "Национална служба за защита на природата" при МОСВ. Създадени са три ДНП, според определената им териториална компетентност – Дирекция "Национален парк Пирин", Дирекция "Национален парк Рила" и Дирекция "Национален парк Централен Балкан".

Устройството и дейността на дирекциите на националните паркове са уредени в **общ правилник**, издаден от министъра на околната среда и водите<sup>170</sup>.

### *Областни дирекции "Земеделие" – 28 в областните центрове*

*Областните дирекции "Земеделие"* (ОДЗ) са *специализирани териториални администрации* към министъра на земеделието и храните, юридически лица на бюджетна издръжка и второстепенни разпоредители с бюджет. Организацията и дейността им са уредени в **общ правилник**, издаден от министъра на земеделието, храните и горите<sup>171</sup> на основание чл. 2, ал. 2 от ПМС № 265 от 2009 г.<sup>172</sup> Директорите на ОДЗ се назначават с договор, който се сключва, изменя и прекратява от министъра на земеделието и храните. Юрисдикцията на отделните ОДЗ съответства на административните области.

Функциите на ОДЗ обхващат провеждането на държавната политика в областта на земеделието и горите, както и при прилагането на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз (ОСП на ЕС) на територията на съответната област. Главна дирекция "Земеделие, гори и поземлени отношения" в Министерството на земеделието, храните и горите осъществява координацията, методическото ръководство и контрола по прилагане на свързаните с дейността закони.

<sup>169</sup> обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., последни промени бр. 1 от 2019 г., в сила от 3.01.2019 г.

<sup>170</sup> *Правилник за устройството и дейността на дирекциите на националните паркове*, издаден от министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 28 от 2013 г., в сила от 19.03.2013 г.

<sup>171</sup> обн., ДВ, бр. 7 от 2010 г., в сила от 26.01.2010 г., последни промени бр. 75 от 2016 г., в сила от 27.09.2016 г.

<sup>172</sup> обн., ДВ, бр. 90 от 2009 г., в сила от 13.11.2009 г., последни промени бр. 55 от 2017 г., в сила от 7.07.2017 г.

### *Регионални дирекции по горите – 16*

*Регионалните дирекции по горите* (РДГ) РДГ са юридически лица на бюджетна издръжка, структури на Изпълнителната агенция по горите (ИАГ) на **пряко подчинение на ИАГ**. РДГ се явяват разпоредители с бюджет към ВРБ – ИАГ. Договорът с директора се сключва, изменя и прекратява от изпълнителния директор на ИАГ.

Според чл. 158, ал. 1 от *Закона за горите* (ЗГ)<sup>173</sup> РДГ се създават и закриват от изпълнителния директор на ИАГ със заповед, след съгласуване с министъра на земеделието, храните и горите. Изпълнителният директор на ИАГ, след съгласуване с министъра на земеделието, храните и горите определя седалището и района на дейност на съответната РДГ. Районът на дейност на всяка от РДГ обхваща цялата територия на една или повече области по смисъла на *Закона за административно-териториалното устройство на Република България*. В Административния регистър са вписани 16 РДГ Берковица, Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Пазарджик, Пловдив, Русе, Сливен, Смолян, София, Стара Загора, Шумен, но не са посочени актовете за тяхното създаване, не е установено такива актове да са обнародвани.

Разпоредбите на ЗГ във връзка със създаването и закриването на РДГ не са в хармония с правната доктрина и смисъла на тълкувателно Решение № 5 от 7 юли 1994 г. КС, според което "Министерският съвет в рамките на своята компетентност в съответствие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията може да учредява административни органи, които не са предвидени от Конституцията..." Общо прието, че създаването на делегирани органи и съответно административни структури е правомощие само на Министерския съвет.

Устройството и дейността на РДГ са уредени в **общ устройствен правилник**, издаден от изпълнителния директор на ИАГ<sup>174</sup>. В чл. 2, ал. 3 от *Устройствения правилник на РДГ*, те са определени като *специализирани териториални администрации*, ръководени от директор. Според § 1 от ЗР на *Устройствения правилник на РДГ*, той е издаден на основание чл. 55 от ЗА във връзка с чл. 161 от ЗГ. Позоваването на чл. 55 от ЗА не е коректно, тъй като тази разпоредба се отнася до правомощието на Министерския съвет да приема устройствени правилници на изпълнителните агенции. Според чл. 161 от ЗГ "Функциите и задачите на структурите и специализираните териториални звена на Изпълнителната агенция по горите се определят с устройствени правилници. Правилниците се утвърждават от изпълнителния директор на агенцията и се обнародват в "Държавен вестник"."

Налице е законово делегиране на нормативна функция на орган, който съгласно КРБ и устойчивата практика на КС няма и не може да има нормотворчески правомощия, тъй като тези правомощия не могат да бъдат осъществявани в условията на делегация, била тя и законова. Според ЗА Министерският съвет може да делегира издаването на акта, определящ устройството и дейността на съответната администрация (устройствен

<sup>173</sup> обн., ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 9.04.2011 г., последни промени бр. 17 от 2019 г.

<sup>174</sup> *Устройствен правилник на регионалните дирекции по горите*, издаден от изпълнителния директор на ИАГ, обн., ДВ, бр. 104 от 2011 г., последни промени бр. 93 от 2017 г., в сила от 21.11.2017 г.

правилник) на съответния министър, тъй като министрите съгласно КРБ имат нормотворчески правомощия.

Направеният преглед на административните структури в системата на изпълнителната власт не установява друга подобна практика, при която на изпълнителен директор на изпълнителна агенция да са възложени правомощия, свързани със създаване и закриване на административни структури, или такива за приемане на нормативни устройствени актове.

РДГ подпомагат директора при осъществяване на правомощията му, осигуряват технически дейността му и извършват дейности по административно обслужване на гражданите и юридическите лица. Според чл. 2, ал. 2 от *Устройствения правилник на РДГ*, те осъществява функциите на ИАГ в определения ѝ район на дейност с изключение на функциите по чл. 156, т. 10 от ЗГ, а именно участие "в работата на помощните органи на Европейската комисия, подпомагащи дейността ѝ в областта на горското стопанство, и осъществява връзки с други международни организации".

### *Дирекции на природни паркове – 11*

*Дирекциите на природни паркове* (ДПП) са самостоятелни юридически лица на бюджетна издръжка, структури на ИАГ. Те са на **пряко подчинение на ИАГ** и се създават и закриват със заповед на изпълнителния директор на ИАГ след съгласуване с министъра на земеделието и храните. В устройствените правилници на ДПП, издадени от изпълнителния директор на ИАГ на основание чл. 161 от ЗГ, те са определени като *специализирани териториални звена на ИАГ*, създадени със заповед на изпълнителния и директор на основание чл. 159 от ЗГ. Дейността им се регулира от **отделни правилници**. В Административния регистър са вписани 11 ДПП, създадени както следва:

- ДПП "Беласица", Заповед № 1566 от 27.08.2008 г. на Председателя на Държавната агенция по горите, няма информация за обнародване, *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Беласица"*<sup>175</sup>;
- ДПП "Българка", Заповед №РД-775 от 09.08.2002 г. на министър на околната среда и водите, обн. ДВ бр. 86 от 2002 г., *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Българка"*<sup>176</sup>;
- ДПП "Витоша", Заповед № 496/12.12.1996 г. на Комитета по горите към Министерски съвет, *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Витоша"*<sup>177</sup>;
- ДПП "Врачански Балкан" – *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Врачански Балкан"*<sup>178</sup>;

<sup>175</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>176</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>177</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 61 от 2016 г., в сила от 5.08.2016 г.

<sup>178</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г.,

- ДПП "Златни пясъци" – *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Златни пясъци"*<sup>179</sup>;
- ДПП "Персина", Заповед №258/10.05.2001г. на ИАГ, *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Персина"*<sup>180</sup>;
- ДПП "Рилски манастир", Заповед №419/20.06.2000 г., обн. ДВ бр. 28 от 2000 г., *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Рилски манастир"*<sup>181</sup>;
- ДПП "Русенски Лом", Заповед № 65/15.02.1996 на Комитета по горите към Министерския съвет, *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Русенски Лом"*<sup>182</sup>;
- ДПП "Сините камъни", Заповед № 64 от 15.02.1996 г. на Комитет по горите към Министерския съвет, *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Сините камъни"*<sup>183</sup>;
- ДПП "Странджа" – *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Странджа"*<sup>184</sup>;
- ДПП "Шуменско плато", Заповед № 79 от 5.П.1980 г. на председателя на Комитета за опазване на природната среда, обн. ДВ, бр. 21 от 1980 г., Заповед № РД-563 от 8.05.2003 г. за прекатегоризиране народен парк "Шуменско плато", в природен парк със същото име, издадена от министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 60 от 2003 г. *Устройствен правилник на дирекция на природен парк "Шуменско плато"*<sup>185</sup>.

Методическото ръководство на дейността на дирекциите се осъществява от дирекция "Гори и лесовъдски дейности" към ИАГ. Директорът на дирекцията се назначава от изпълнителния директор на ИАГ, а останалите служители – от директора на ДПП. Функциите на ДПП обхващат провеждане на държавната политика в областта на опазването, устойчивото използване и възстановяване на горите, биологичното и ландшафтното разнообразие, както и прилагането на политиката на ЕС и поетите

---

последни промени бр. 54 от 2015 г., в сила от 17.07.2015 г.

<sup>179</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>180</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>181</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>182</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 77 от 2014 г., в сила от 16.09.2014 г.

<sup>183</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 79 от 2017 г., в сила от 3.10.2017 г.

<sup>184</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 79 от 2017 г., в сила от 3.10.2017 г.

<sup>185</sup> издаден от директора на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г., в сила от 10.02.2012 г., последни промени бр. 79 от 2017 г., в сила от 3.10.2017 г.



международни ангажименти в тази насока в териториалния им обхват на дейност. ДПП осъществяват функции, свързани с координация, методическо ръководство и контрол.

За ДПП е валиден коментара относно съответствието на механизма за създаване и регламентиране на дейността, направен по-горе по отношение на *регионалните дирекции по горите*.

### *Горски семеконтролни станции – 2*

*Горската семеконтролна станция* (ГСС) е юридическо лице на бюджетна издръжка, *специализирано териториално звено* на ИАГ.

ГСС са на **пряко подчинение на ИАГ** и се създават и закриват със заповед на изпълнителния директор на ИАГ след съгласуване с министъра на земеделието и храните. Методическо ръководство на дейността на ГСС се осъществява от дирекция "Гори и лесовъдски дейности" към ИАГ. ГСС се ръководи и представлява от **директор**. Договорът с директора на ГСС се сключва, изменя и прекратява от изпълнителния директор на ИАГ. Правомощията на директора на ГСС се определят с длъжностна характеристика, утвърдена от изпълнителния директор на ИАГ.

ГСС (София и Пловдив) имат **отделни устройствени правилници**<sup>186</sup>. Функциите им обхващат провеждане на държавната политика в областта на горските репродуктивни материали (ГРМ), административно обслужване на гражданите и юридическите лица; контрол и координация при прилагане на законодателството в областта; одобряване (отмяна) и регистрация; водене на регистър.

За ГСС е валиден коментара, относно съответствието на механизма за създаване и регламентиране на дейността, направен по-горе по отношение на *регионалните дирекции по горите*.

### *Лесозащитни станции – 3*

*Лесозащитните станции* (ЛЗС) са на **пряко подчинение на ИАГ** и се създават и закриват със заповед на изпълнителния директор на ИАГ след съгласуване с министъра на земеделието и храните. Методическото ръководство на дейността на ЛЗС се осъществява от дирекция "Гори и лесовъдски дейности" на ИАГ. ЛЗС са юридически лица на бюджетна издръжка, *специализирани териториални звена* на ИАГ. Финансират се от държавния бюджет чрез бюджета на ИАГ.

Директорът на ЛЗС заема длъжността въз основа на конкурс по КТ, а трудовият му договор се сключва, изменя и прекратява от изпълнителния директор на ИАГ.

Създадени са три ЛЗС – София, Варна и Пловдив, които имат **отделни устройствени правилници**:

---

<sup>186</sup> *Устройствен правилник на Горска семеконтролна станция гр. София и Устройствен правилник на Горска семеконтролна станция гр. Пловдив*, издадени от Изпълнителната агенция по горите към Министерството на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 42 от 2012 г., в сила от 5.06.2012 г., изм., бр. 28 от 2013 г., в сила от 19.03.2013 г.

- ЛЗС гр. София, Заповед 388/06.08.2001 г. на Национално управление по горите, *Устройствен правилник на Лесозащитна станция гр. София*<sup>187</sup>;
- ЛЗС гр. Варна, Устройствен правилник на Лесозащитна станция гр. Варна<sup>188</sup>
- ЛЗС гр. Пловдив, Заповед №389/16.07.2001 г. на Началника на НУГ, *Устройствен правилник на Лесозащитна станция гр. Пловдив*<sup>189</sup>.

Функциите на ЛЗС обхващат провеждане на държавната политика в областта на защитата на горските територии от болести, методическо ръководство, издаване на предписания и извършване на контрол; административно обслужване на гражданите и юридическите лица.

За ЛЗС е валиден коментара, относно съответствието на механизма за създаване и регламентиране на дейността, направен по-горе по отношение на *регионалните дирекции по горите*.

### *Регионални здравни инспекции – 28*

*Регионалните здравни инспекции (РЗИ)* са юридически лица на бюджетна издръжка, второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на здравеопазването. Функции на РЗИ обхващат осъществяване на държавната здравна политика на територията на съответната област. РЗИ се ръководят и се представляват от директор, който е **орган на изпълнителната власт** към министъра на здравеопазването за организиране и осъществяване на държавната здравна политика на територията на съответната област. Директорът на РЗИ заема длъжността въз основа на конкурс по КТ и трудовият му договор се сключва с министъра на здравеопазването. Дейността на РЗИ се осъществява от държавни служители и служители по трудово правоотношение.

Съгласно чл. 8 от *Закона за здравето (ЗЗ)*<sup>190</sup> РЗИ се създават, преобразуват и закриват от Министерския съвет и имат **общ устройствен правилник**, който се издава от министъра на здравеопазването<sup>191</sup>. Юрисдикцията на отделните РЗИ съответства на административните области. Според чл. 5 от *общия устройствен правилник на РЗИ* "Регионалната здравна инспекция се ръководи и представлява от директор, който е орган на изпълнителната власт към министъра на здравеопазването за организиране и осъществяване на държавната здравна политика на територията на съответната област." Следва да се отбележи, че ЗЗ не определя директорите на РЗИ като "органи на изпълнителната власт". В този смисъл е налице несъответствие със ЗА, който не приравнява ръководителите на СТА на органи на изпълнителната власт.

<sup>187</sup> издаден от Изпълнителната агенция по горите към Министерството на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 14 от 2013 г., в сила от 12.02.2013 г., последни промени бр. 64 от 2015 г., в сила от 21.08.2015 г.

<sup>188</sup> издаден от Изпълнителната агенция по горите към Министерството на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 14 от 2013 г., в сила от 12.02.2013 г., изм., бр. 28 от 2013 г., в сила от 19.03.2013 г.

<sup>189</sup> издаден от Изпълнителната агенция по горите към Министерството на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 14 от 2013 г., в сила от 12.02.2013 г., последни промени бр. 63 от 2015 г., в сила от 18.08.2015 г.

<sup>190</sup> обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г., в сила от 1.01.2005 г., последни промени бр. 101 от 2019 г.

<sup>191</sup> *Устройствен правилник на регионалните здравни инспекции*, издаден от министъра на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 6 от 2011 г., в сила от 18.01.2011 г., последни промени бр. 89 от 12.11.2019 г.



Министърът на здравеопазването осъществява контрол върху дейността на регионалните здравни инспекции чрез определен от него ресорен заместник-министър, подпомаган от главния държавен здравен инспектор.

### *Регионални управления на образованието – 28*

Регионалните управления на образованието (РУО) са *териториални администрации* към министъра на образованието и науката за управление и контрол на системата на предучилищното и училищното образование. РУО са юридически лица на бюджетна издръжка към министъра на образованието и науката в административния център на областта, на чиято територия осъществяват дейността си.

Началникът на РУО е държавен служител, който се назначава и освобождава от министъра на образованието и науката. Трудовите договори с лица, работещи по трудово правоотношение, се сключват, изменят и прекратяват от началника на РУО.

Функциите на РУО включват провеждане на държавната образователна политика на територията на областта, методическа подкрепа, контролна дейност чрез тематични и текущи проверки съгласно плана по чл. 16, ал. 1.

РУО осъществяват своята дейност въз основа на **общ правилник**, който се издава от министъра на образованието и науката<sup>192</sup>.

### *Областни дирекции на МВР – 28*

Областните дирекции на МВР (ОДМВР) се създават на териториален принцип, като районите им на действие се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи. ОДМВР са юридически лица, които осъществяват дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 1 – 3, 6 – 9 от *Закона за Министерството на вътрешните работи* (ЗМВР)<sup>193</sup> на определената им територия ОДМВР се ръководят от директори, които осъществяват общото и непосредственото ръководство, като ръководят, планират, организират и отговарят за дейността на областните дирекции. ОДМВР не са вписани в Административния регистър.

### *Регионални дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението" – 28*

Регионалните дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението" (РДПБЗН) са юридически лица, териториални звена на Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" (ГДПБЗН), които осъществяват дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 4, 6 – 9 от ЗМВР. Районите на действие на РДПБЗН се определят със заповед на министъра на вътрешните работи по предложение на директора на ГДПБЗН. РДПБЗН не са вписани в Административния регистър.

---

<sup>192</sup> *Правилник за устройството и функциите на регионалните управления на образованието*, издаден от министъра на образованието и науката, обн., ДВ, бр. 13 от 2017 г., в сила от 7.02.2017 г.

<sup>193</sup> обн., ДВ, бр. 53 от 2014 г., последни промени бр. 58 от 2019 г.

*Териториални статистически бюра – 6*

В Административния регистър като *специализирани териториални администрации* са вписани и *териториалните статистически бюра* (ТСБ), въпреки че те не са отделни юридически лица, съгласно дефиницията на чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА. ТСБ са **административни звена**, които осъществяват функциите и задачите на НСИ по производството и разпространението на статистическа информация на регионално ниво. ТСБ са формирани в районите от ниво 2, съгласно *Класификацията на териториалните единици за статистически цели в България* (NUTS), утвърдена със Заповед № РД 07-24/17.01.2013 г. на председателя на НСИ<sup>194</sup> – ТСБ Север, ТСБ Северозапад, ТСБ Североизток, ТСБ Юг, ТСБ Югозапад и ТСБ Югоизток. Организацията на дейността на ТСБ е определена в Устройствени правилник на НСИ<sup>195</sup>, който не е обнародван по надлежния ред.

\*\*\*

От гледна точка на функции на СТА не е установена вертикална специализация, а по-скоро "приближаване" на органа до управляваната територия – СТА изпълняват идентични функции на съответния орган на определената територия. Дейността на СТА включва извършване на услуги и администриране на определени регулаторни режими. Според данните от Административния регистър част от СТА не извършват нито услуги, нито администрират регулаторни режими – ДПП, ГСС и ЛЗС.

Графика 82. Услуги и регулаторни режими, администрирани от някои СТА



източник: Административен регистър, [http://iisda.government.bg/adm\\_services/services](http://iisda.government.bg/adm_services/services)

<sup>194</sup> обн., ДВ, бр. 13 от 8.02.2013 г., в сила от 12.02.2013 г.

<sup>195</sup> утвърден със Заповед № РД-05-282/18.04.2019 г. на председателя на НСИ.

Всички СТА са юридически лица на бюджетна издръжка, второстепенни разпоредители с бюджет. Устройствовите им документи не определят статута им еднообразно – използват се изрази като *"администрация, която подпомага ..."* (БД и РЗИ), *"административни структури към министъра на ..."* (ДНП и РИОСВ), *"специализирано териториално звено"* (ДПП, ГСС и ЛЗС), *"специализирана териториална администрация"* (РДГ и ОДЗ) или само като *"териториални администрации"* (РУО). Общата щатна численост на служителите в СТА, без структурите на МВР е **7 092 щатни бройки**. Правоотношенията със служителите се регламентират според ЗДСл и КТ.

**ЗА не приравнява конкретно ръководителите на СТА на органи на изпълнителната власт**, подобно тълкуване може да се направи във връзка с чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА, в този случай следва да бъдат прилагани изискванията по ал. 6 – 10 от същия член, както разпоредбите на чл. 19а от ЗА.

Практика е организацията и дейността на СТА от един вид да се регламентира с общ устройствен правилник, а директорът им се назначава от съответния министър. Изключение правят териториалните административни структури на ИАГ към МЗХГ (ГСС, ДПП и ЛС), които имат отделни правилници, ръководителят им се назначава от директора на ИАГ и са разпоредители с бюджет от по-ниска степен (от бюджета на ИАГ).

### *Дигитален отпечатък*

В публичната визия на *специализираните териториални структури* като цяло отсъства систематичност и съгласуваност.

По отношение на специализираните териториални структури на Министерството на околната среда и водите – *регионалните инспекции по околната среда и водите* (РИОСВ) не е налице общ модел за организация на съответните официални интернет страници, независимо че РИОСВ са еднородни регионални структури с еднакви задължения и правомощия.

Другите специализирани териториалните структури на МОСВ – *басейновите дирекции и дирекциите на националните паркове* – всички те имат самостоятелни интернет сайтове, които визуално не подсказват, че представените институции са от един вид. Сайтовете са изпълнени в различно цветово оформление и не всички съдържат изискванията за официална визуализация.

При регионалните структури на Министерство на образованието и науката – *регионалните управления на образованието* (РУО) е приложено частично обединяващи решение: 11 страници са поставени на адрес [www.ruobg.com](http://www.ruobg.com) и са организирани в еднообразни категории. Тези страници имат документална визия, съдържанието им е предимно под формата на регистри и списъци и изглеждат справочни по характер, видимо ориентирани към специализирана, а не към обща публика.

Сайтовете на останалите РУО на МОН са разнородни, със собствени решения за визия и съдържание, които нямат почти нищо общо нито с включените в посочената платформа нито помежду си.

Интернет сайтовете на регионалните структури на Министерство на здравеопазването – *регионалните здравни инспекции (РЗИ)* също са напълно разнородни и по никакъв начин не показват, че представят регионалните представителства на една и съща централна административна структура.

Специализираните териториални структури на Изпълнителната агенция по горите (с най-голям брой СТА) – *регионални дирекции по горите, природни паркове, лесозащитни станции и семеконтролни станции* – също се характеризират със значителна разнородност. Ако започнем с тяхното разположение, *природните паркове* и част от *лесозащитните станции* имат самостоятелни сайтове; друга част от *лесозащитните* и *семеконтролните станции* и *регионални дирекции по горите* са страници към основния сайт на ИАГ. Официалните интернет страници на *регионални дирекции по горите* и *семеконтролните станции*, където има еднородност и съгласуваност, останалите прилагат разнообразна практика и в цветовото оформление, и в подходите за структуриране на съдържанието.

## 4.8. Екстериториални структури на Република България

Екстериториалните структури на Република България (ЕТС) попадат в категорията структури, за които няма регламентация в ЗА и стандартизирани изисквания за тяхната организация и функциониране. Отделни текстове за *задграничните представителства* на Република България са включени в *Закона за дипломатическата служба*, а *българските културни институти в чужбина* в *Закона за закрила и развитие на културата*.

### Задгранични представителства

*Законът за дипломатическата служба* (ЗДиплС)<sup>196</sup> определя *задграничните представителства* (ЗП) като *териториални структурни звена на Министерството на външните работи* – чл. 21, ал. 1 от ЗДиплС. Това определение е двусмислено най-малко по отношение на постоянните представителства и постоянните делегации при международните правителствени организации, както и това доколко специалните мисии<sup>197</sup> са постоянни структурни звена на МВнР. В ал. 2 на чл. 21 са определени видовете ЗП. Към 2019 г. България поддържа **101 ЗП**<sup>198</sup>.

Таблица 33. Задгранични представителства на Република България по вид

типове задгранични представителства	брой
Посолства на Република България, вкл. Дипломатическо бюро в Рамала	76
Постоянни представителства и постоянни делегации на Република България	7
Генерални консулства на Република България <sup>199</sup>	18

източник: Министерство на външните работи

ЗДиплС не определя разликите между видовете ЗП. Не са регламентирани случаите, когато едно ЗП осъществява своите функции в повече от една държава. Откриването, определянето на вида и закриването на ЗП се извършва от МС по предложение на министъра на външните работи. В ЗП могат да се създават служби в зависимост от неговия вид, функции и състав.

С промените в ЗДиплС от 2011 г. започва процес на консолидиране на системата на МВнР чрез определянето на ЗП като *териториални структурни звена* на МВнР, т.е. част от общата структура на министерството. На практика ЗП продължават да функционират като второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на външните работи, за каквито са определени в чл. 5, ал. 2 на ПМС № 221 от 1999 г. за приемане на *Устройствен правилник на Министерството на външните работи и за преобразуване и закриване на административни структури към министъра на външните работи*<sup>200</sup>.

<sup>196</sup> обн., ДВ, бр. 78 от 2007 г., последни промени бр. 30 от 2018 г., в сила от 1.07.2018 г.

<sup>197</sup> по смисъла на *Конвенцията за специалните мисии*, приета от ОС на ООН на 8 декември 1969 г. (обн., ДВ, бр. 70 от 1987 г.; попр., бр. 76 от 1987 г.)

<sup>198</sup> Бройката не включва генералните консулства и консулствата, ръководени от почетни (нешатни) генерални консули, съответно консули на Република България.

<sup>199</sup> вкл. Консулска канцелария в гр. Бурса.

<sup>200</sup> обн., ДВ, бр. 105 от 1999 г., в сила от 2.12.1999 г., последни промени бр. 101 от 2019 г., в сила от 27.12.2019 г.

В този аспект е необходимо да се прецени дали въпросът не изисква решение на законово ниво, или подзаконовата уредба да бъде приведена в съответствие със законовия текст.

Общата численост на щатния персонал в ЗП е **709 щатни бройки**. Срокът, за който служителите се командироваат дългосрочно в ЗП, е 4 години. По изключение той може да бъде продължен с една година.

Според Устройствения правилник на Министерството на икономиката<sup>201</sup> дирекция "Външноикономическо сътрудничество" има служители в задграничните представителства на Република България в чужбина, които са акредитирани и командироваани по реда на ЗДиплС. Ежегодно министърът на икономиката утвърждава страните, градовете и броя на дългосрочно командировааните служители, което е съобразено с необходимостта от СТИВ – *служби по търговско-икономическите въпроси*.

ЗА включва регламентация на длъжностите в дипломатическата служба, съответно на класификатора на дипломатическите длъжности, но липсва уредба за организацията на екстериториални структури или звена. В този смисъл и с оглед пълнота на организационния модел е препоръчително включването на съответните текстове, свързани със създаването и функционирането на екстериториални структури или звена към съответните основни административни структури.

### **Български културни институти в чужбина**

Съгласно *Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК)*<sup>202</sup> **българските културни институти в чужбина** (БКИЧ) са държавни културни институти и се ръководят методически и финансово от **Министерството на културата**. Те се създават и осъществяват дейността си в съответствие с *двустранни международни спогодби*. БКИЧ популяризират националните културни ценности в съответните страни и съдействат за разширяване участието на РБ в различните форми на международно сътрудничество.

Към момента функционират **11 БКИЧ** – Берлин, Братислава, Будапеща, Варшава, Виена (Дом "Витгенщайн"), Лондон, Москва, Париж, Прага, Рим и Скопие.

Правоотношенията на директорите на БКИЧ, с трудови правоотношения по българското законодателство, възникват въз основа на конкурс съгласно КТ за срок от 4 години. Служителите в БКИЧ се назначават от министъра на културата съгласно КТ за срок от 3 години. В този аспект е налице колизия със ЗА, според който лице, заемащо ръководна длъжност в администрацията, не може да я осъществява по трудово правоотношение.

При прегледа на нормативната уредба не са установени актове, регламентиращи организацията и дейността на БКИЧ, включително тяхното взаимодействие с други екстериториални структури на РБ в съответната държава.

Организационният модел, определен в ЗА, не включва уредба, свързана с организацията на екстериториални структури или звена. Затова е препоръчително в ЗА да бъдат включени съответните разпоредби, определящи организацията на тези специфични екстериториални структури и статута на служителите в тях.

---

<sup>201</sup> приет с ПМС № 447 от 2014 г., обн., ДВ, бр. 108 от 2014 г., в сила от 1.01.2015 г., последни промени бр. 42 от 2019 г., в сила от 1.06.2019 г.

<sup>202</sup> обн., ДВ, бр. 50 от 1999 г., последни промени бр. 100 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

## 4.9. Оценка на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация

### Общ организационен модел

Изводите от направения преглед на структурния модел на административната система, определен в *Закона за администрацията*, са формулирани за изследваните административни структури в системата на изпълнителната власт. Представените данни и изводи не включват:

- Държавната агенция "Национална сигурност", Държавната агенция "Разузнаване", Държавната агенция "Технически операции", Служба "Военна информация" (към МО), Главна дирекция "Борба с организираната престъпност" (към МВР) и Националната служба за охрана (към Президента на РБ), поради спецификата на техните функции;
- Междуведомствения координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари, Националният контртерористичен център и Националният координационен център за безопасно движение по пътищата, тъй като те не са самостоятелни юридически лица и нямат собствен щат;
- 9-те целеви фондове, създадени със закон, които формират собствен бюджет, поради липса на достатъчно информация за тяхната организация;
- 4-те публичноправни организации, създадени със закон или с международен договор, които получават субсидия от държавния бюджет, тъй като на практика не са част от административната система.

Изводите от направения преглед на структурния модел на администрацията на изпълнителната власт се базират на данните за **481 структури**, в т.ч.:

- **18** основни структури на изпълнителната власт – *Администрацията на Министерския съвет* и *17 министерства*;
- **128** централни структури, вкл.:
  - **9** държавни агенции;
  - **5** държавни комисии;
  - **31** изпълнителни агенции; и
  - други, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт:
    - **13** комисии;
    - **8** агенции;
    - **10** институти;



- 8 фондове;
  - 18 специализирани структури в областта на отбраната, общественя ред и сигурността;
  - 9 неклаифицирани административни структури.
- 16 структури по чл. 60 от ЗА;
  - 28 областни администрации;
  - 195 специализирани териториални администрации (СТА); и
  - 112 екстериториални служби (ЕТС).

Според данните от устройствените актове, нормативно определената щатна численост на **481** от изследваните административни структури е общо **110 009 щатни бройки**.

*Таблица 34. Разпределение на нормативно определената щатна численост на изследваните административни структури*

Етикети на редове	Брой структури	Численост на персонал	Дял от всички
<b>АМС и министерства</b>	<b>1+17</b>	<b>9 359</b>	<b>8.51%</b>
Държавни агенции (чл. 47 от ЗА)	9	3 456	3.14%
Администрации на държавни комисии (чл. 50 от ЗА)	5	603	0.55%
Изпълнителни агенции (чл. 54 от ЗА)	31	12 822	11.66%
<b>Административни структури, създадени нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 36 от ЗА), в т.ч.:</b>	<b>66</b>	<b>41 464</b>	<b>37.69%</b>
комисии	13	1 724	1.57%
агенции	8	16 161	14.69%
институти	10	1 496	1.36%
фондове	8	7 319	6.65%
специализирани структури в областта на отбраната, общественя ред и сигурността	18	13 926	12.66%
други, неклаифицирани	9	838	0.76%
<b>Структури по чл. 60 от ЗА</b>	<b>17</b>	<b>436</b>	<b>0.40%</b>
<b>Областни администрации</b>	<b>28</b>	<b>931</b>	<b>0.85%</b>
<b>Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (СТА)</b>	<b>195</b>	<b>40 185</b>	<b>36.53%</b>
<b>Екстериториални структури – разпоредители с бюджет</b>	<b>112</b>	<b>754</b>	<b>0.69%</b>
<b>ОБЩО:</b>	<b>481</b>	<b>110 009</b>	<b>100.00%</b>



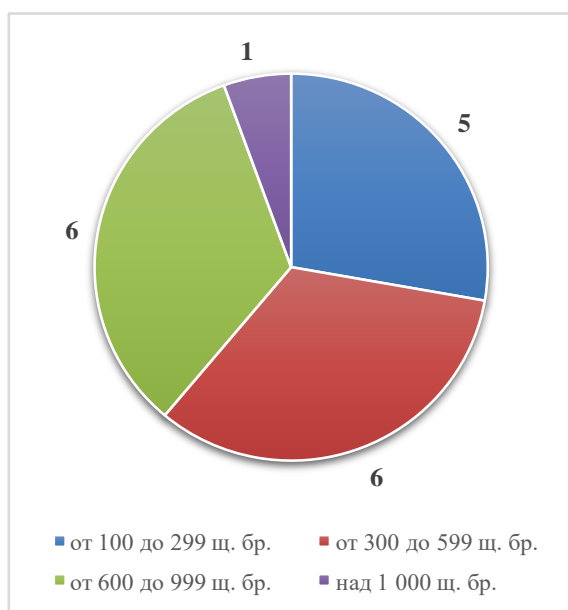
За целите на анализа е направена *класификация* на административните структури според тяхната големина – нормативно определената численост на служителите. Въз основа на този показател са формирани 7 групи административни структури:

- до 19 щатни бройки;
- от 20 до 49 щатни бройки;
- от 50 до 99 щатни бройки;
- от 100 до 299 щатни бройки;
- от 300 до 599 щатни бройки;
- от 600 до 999 щатни бройки;
- над 1 000 щатни бройки.

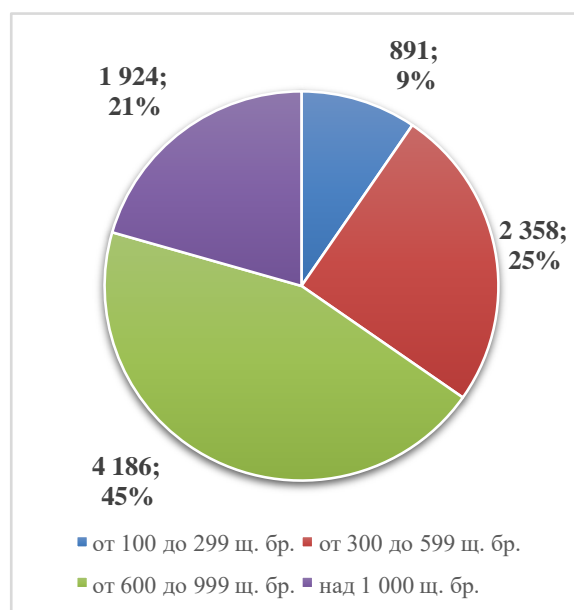
Представянето на различните типове административни структури по този показател онагледява степента на организационна фрагментация за всеки от разгледаните типове, с оглед определяне на възможностите за консолидиране на административната система на изпълнителната власт.

Общата численост на служителите в *основните административни структури* в системата на изпълнителната власт – *Администрацията на Министерския съвет и 17-те министерства* е **9 359 щатни бройки** или средно 520 щатни бройки за една структура. Числеността на служителите в основните административни структури представлява под **8.5%** от общата численост на изследваните структури.

Графика 83. Класификация на основните административни структури според числеността на служителите, брой структури – база 18



Графика 84. Численост на служителите в основните административни структури, според тяхната класификация по групи щатни бройки – база 9 359 щ. бр.

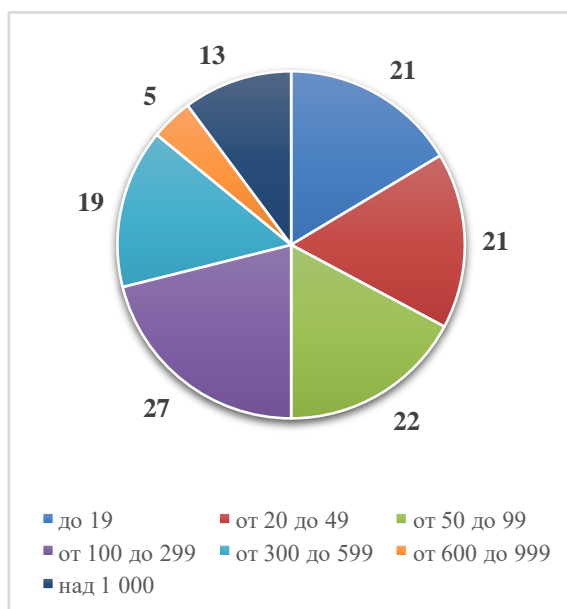


## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

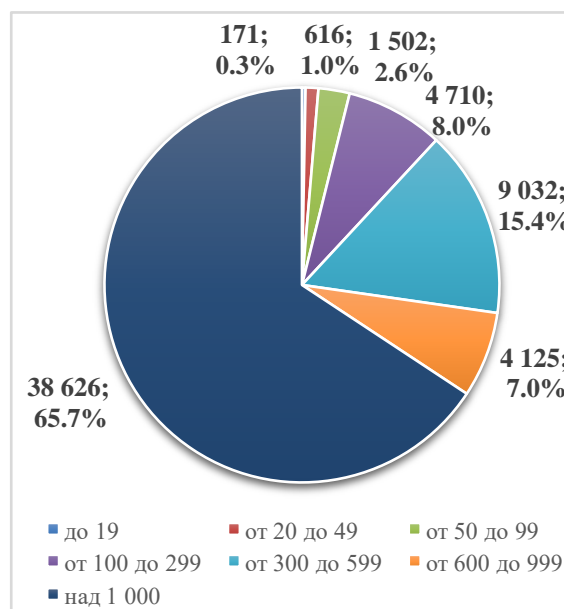
Прегледът показва, че организацията на *Администрацията на Министерския съвет* и на *министерствата*, с изключение на МВР, изцяло съответства на организационния модел, определен в ЗА. Управлението и устройството на МВР са определени със закон (ЗМВР), съответно в *Правилника за устройството и дейността на МВР*, като този подход е аргументиран със спецификата на министерството.

Общият брой на служителите в **128-те обособени централни структури** е над **58 000 щатни бройки** или средно 463 щатни бройки. Броят на структурите с численост под 100 щатни бройки е **64** или 50% от всички *централни административни структури.*, а тяхната обща численост е под 4% (2 289 щ. бр.).

Графика 85. Класификация на централните административни структури, според числеността на служителите, брой структури – база 128



Графика 86. Численост на служителите в централните административни структури, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 58 781 щ. бр.



Анализът на тези данни показва силна фрагментация и наличие на голям брой "малки" административни структури. Установената организационна фрагментация не е ефективна и силно затруднява координацията и често съответните функции се припокриват с функции, изпълнявани от министерствата. Освен това всяка обособена администрация изисква наличие на минимален брой служители в общата администрация без това да е свързано със съответната работна натовареност.

## Централни административни структури, различни от министерства

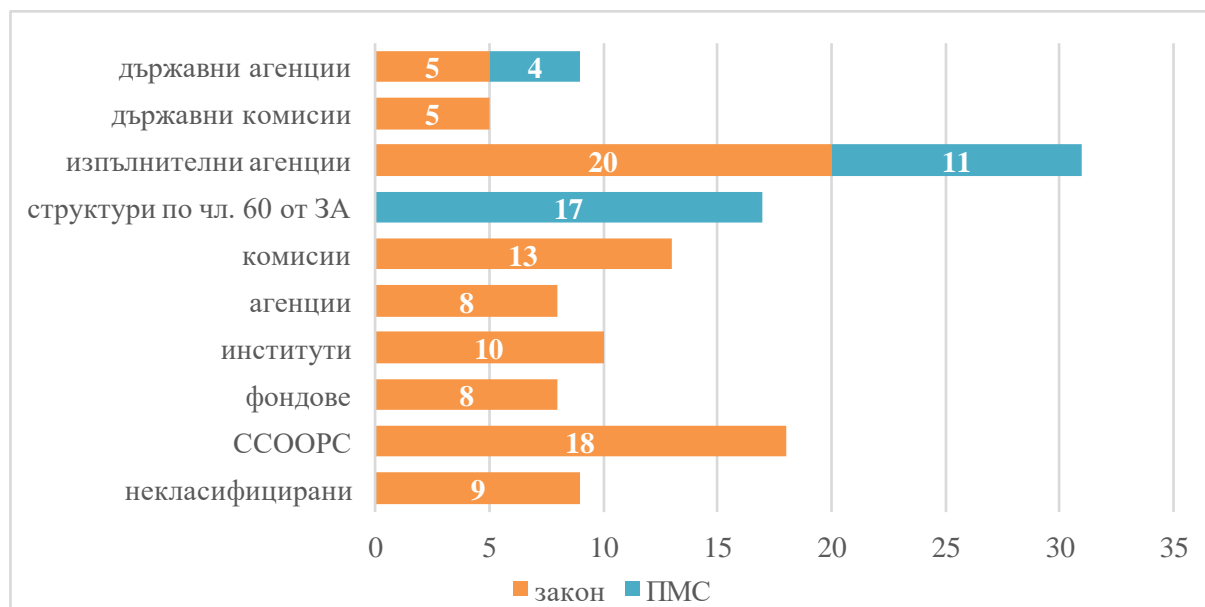
### *Създаване и регламентиране на централни административни структури, различни от министерства*

По своята същност ЗА е общ закон, който има рамков характер по отношение на създаването, преобразуването и закриването на административни структури в системата на изпълнителната власт.

Прякото действие на ЗА се реализира основно при реализацията на правомощията на МС да "създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията" (чл. 35). При създаването със закон на други административни структури, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, ЗА има непряко приложение, доколкото специалният закон има приоритет пред общия. В тези случаи моделът, регламентиран в ЗА е приложим дотолкова, доколкото въз основа на него може да бъде установено приложението на функционалния подход при създаване на административни структури в системата на изпълнителната власт.

Данните показват, че преобладаващата практика при *създаване на централни административни структури*, различни от министерствата е това да става със закон – повече от  $\frac{3}{4}$  от структурите. Министерският съвет упражнява правомощието си да създава *държавни агенции* (ДАБДП, ДАДРВВЗ, ДАБ, ДАБЧ и ДАМТН), изпълнителни агенции (11), както и структурите по чл. 60 от ЗА (17). На практика всички видове *комисии* и структури с регулаторни и контролни функции са създадени от Народното събрание със закон.

Графика 87. Видове централни административни структури според акта за създаване, база 128



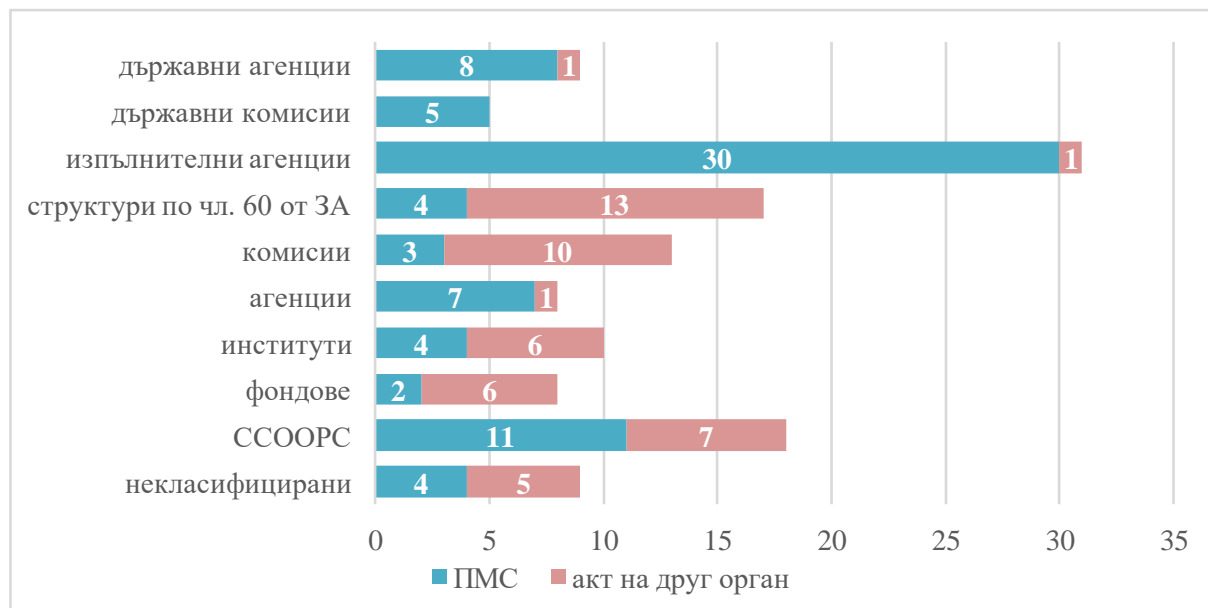
Установени са практики статутът и функциите на създадени от МС административни структури в последствие да бъде актуализиран със закон (ДАДРВВЗ, ДАМТН, КЗП и др.), както и случаи, в които НС възлага на МС да създаде определена административна

структура (ДКСИ) или със закон да закрива създадена от МС структура (Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията).

Практиките за **приемане на устройствени актове** на *централните административни структури*, различни от министерствата, показват значително по-активна роля на Министерския съвет – за 60% от структурите МС приема съответния устройствен акт. В останалите случаи най-често МС делегира правото за издаване на устройствения акт на съответния министър, към когото е създадена административна структура (за 10 от структурите по чл. 60 от ЗА).

На повечето от създадените със закон *комисии* са делегирани подзаконовите правомощия за приемане на нормативни актове, включително на собствения си устройствен акт. Тази практика, макар и обоснована с "независимостта" на съответния орган, сама по себе си е спорна, най-малко по отношение на правното качество на тези актове.

Графика 88. Орган за приемане на устройствения акт на централните административни структури, база 128



Прилагането на различни подходи и използването на разнообразни техники за създаване и регламентиране на административни структури в системата на изпълнителната власт води до значителна организационна и функционална фрагментация на централната администрация. Това затруднява единството в изпълнението на секторните политики и отслабва координацията между отделните структури, ангажирани с отделните етапи на цикъла на дадена политика.

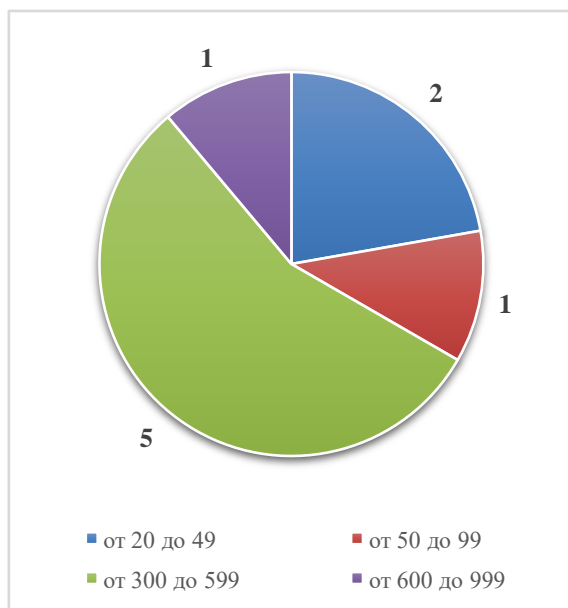
Резултатите от направения преглед показват, че организационният модел, определен в ЗА, запазва своята актуалност и приложимост. Въпреки това установените отклоненията при неговото прилагане са в обем, който определя необходимостта от неговата актуализация и адаптиране към променящата се институционална среда.

*Характеристики на централните административни структури**Държавни агенции*

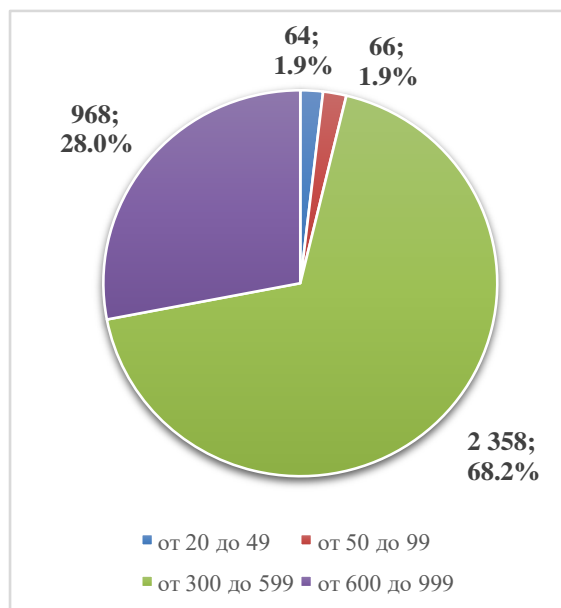
От съществуващите *9 държавни агенции* само за една – ДАЕУ – може да се твърди, че разработва и прилага политика, за която не е създадено министерство. Всички останали *държавни агенции* покриват области на политиката, в която конкретни функции има поне едно министерство. Практически *държавните агенции* имат по-скоро координиращи и/или са пряко ангажирани с функции по прилагането на определена политика.

Налице са и значителни различия и по отношение на числеността на персонала на *9-те държавни агенции*.

Графика 89. Класификация на държавните агенции, според числеността на служителите, брой структури – база 9



Графика 90. Численост на служителите в държавните агенции, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 3 456 щ. бр.



Разгледаните *държавни агенции* осъществяват своите функции в четири основни области на държавното управление: *общофункционално управление на държавата* – ДАА, ДАЕУ, ДАБ, ДАБЧ и НСИ; *дейности в областта на икономиката* – ДАБДП и ДАМТН; *отбрана* – ДАДРВВЗ и *социална защита* – ДАЗД.

Дейността на *държавните агенции* включва извършване на услуги и администриране на определени регулаторни режими. Предвидените за някои от *държавните агенции* функции, свързани с координация на политики (ДАБДП и ДАЗД) не са в съответствие с установената йерархия, тъй като предполагат координация на дейности, осъществявани от министерства.

Спецификата на ДАА и НСИ се състои в изпълнението на специализирани професионални дейности, свързани с управлението на страната.

Графика 91. Услуги и режими, администрирани от държавни агенции



Източник: Административен регистър

Налице са отклонения от модела, определен в ЗА, включват:

- въвеждане на мандат за председатели на държавни агенции, които са с различна продължителност (ДАЕУ и НСИ);
- определяне на статут на първостепенен разпоредител с бюджет (ДАЕУ и НСИ);
- несъответствие между йерархичните връзки и регламентираните бюджетни взаимоотношения (ДАЗД и ДАМТН).

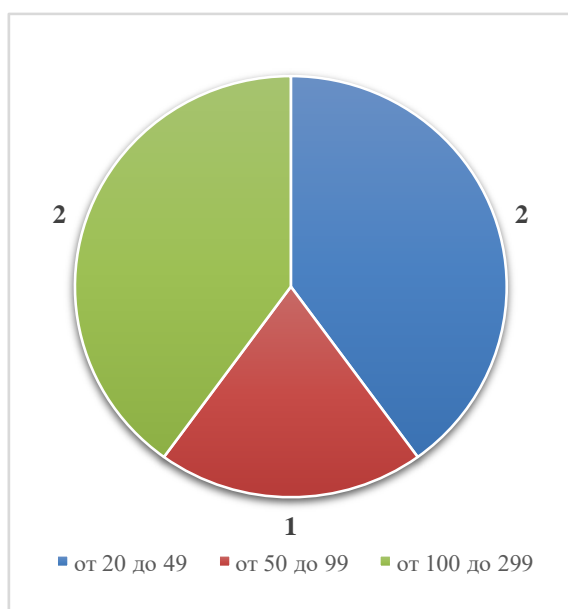
Актуалната дефиниция по същество определя *държавните агенции* като квази-министерства, същевременно статутът им не позволява ефективно разработване и осъществяване на политика, а тяхната дейност не подлежи на официален пряк парламентарен контрол.

Това потвърждава необходимостта от преразглеждане на тази институционална форма, тъй като и към момента само за една от *държавните агенции* може да се приеме, че разработва и осъществява конкретна политика, за която няма определено министерство – ДАЕУ. От гледна точка на организационния модел, определен в ЗА стои въпросът доколко въобще може да има структури, различни от министерства, чиито функции са свързани с "разработване и осъществяване на политика".

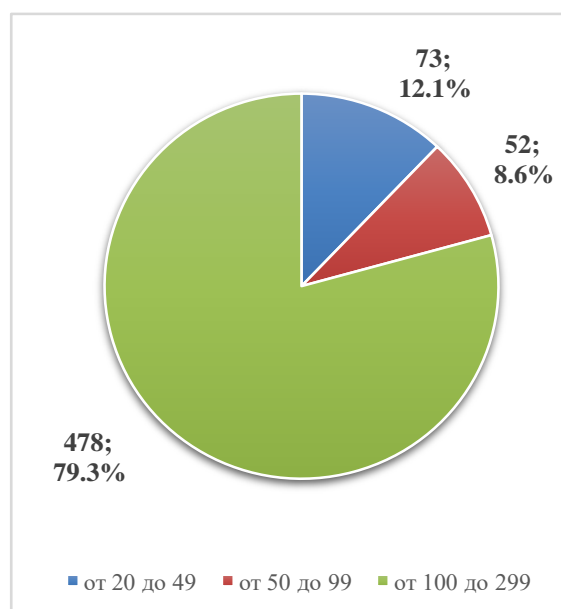
*Държавни комисии*

Държавните комисии, регламентирани съгласно ЗА, са 5. Всички държавните комисии са създадени със или в изпълнение на определен закон. Нито една от държавните комисии не е създадена по реда, определен в ЗА – чрез постановление на Министерския съвет. Всички държавните комисии са създадени със или в изпълнение на определен закон. Нито една от държавните комисии не е създадена по реда, определен в ЗА – чрез постановление на Министерския съвет. Броят на членовете на отделните държавни комисии варира от 7 при НСЦРЛП до 3 при ДКСБТ и КЗП.

Графика 92. Класификация на държавните комисии, според числеността на служителите, брой структури – база 5



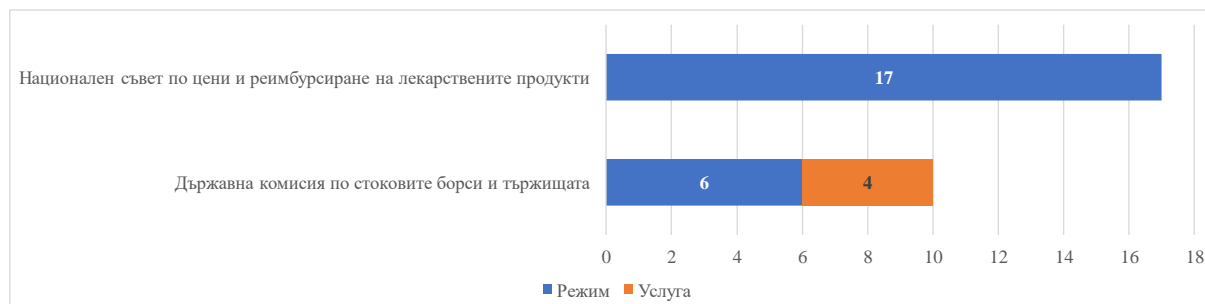
Графика 93. Численост на служителите в държавните комисии, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 603 щ. бр.



Общата численост на персонала в държавните комисии е 603 щатни бройки. Най-голяма е ДКСИ (298 щ. бр.), след прехвърлянето на дирекция "Специална куриерска служба" от МВР към нея, а най-малка – ДКСБТ (29 щ. бр.).

Само за две от разгледаните комисии в АР е налична информация за услугите и регулаторните режими, които администрират.

Графика 94. Услуги и режими, администрирани от държавни комисии



Източник: Административен регистър

Разгледаните *държавни комисии* осъществяват своите функции в три основни области на държавното управление: *общофункционално управление на държавата* – ДКСИ, ДКХ; *дейности в областта на икономиката* – ДКСБТ и КЗП; *здравеопазване* – НСЦРЛП.

Регистрираните отклонения от модела, определен в ЗА при *държавните комисии* могат да бъдат определени като несъществени, доколкото са резултат от разпоредбите на съответния специален закон. Установените отклонения са свързани с:

- въвеждане на мандат за членовете (ДКСИ, ДКСБТ и КЗП);
- определяне на статут на първостепенен разпоредител с бюджет (ДКСИ);
- липса на класически регулаторни функции (ДКСИ);
- регламентиране на особен статут на професионалните служители, различен от общия статут на държавните служители (смесен статут по съответния закон, ЗДСл и КТ), включително правомощия на съответния орган за приемане на собствен класификатор на длъжностите в неговата администрация (ДКСИ).

Прегледът на практиките за създаване и организация на *държавни комисии* показва, че тази институционална форма има ограничено приложение, особено като се имат предвид "независимите" регулаторни органи, създадени по аналогичния ред, но отчитащи се пряко на Народното събрание.

Препоръчително е актуализиране на тази институционална форма и хармонизиране на статута на колегиалните регулаторни органи, които се отчитат пред Народното събрание.

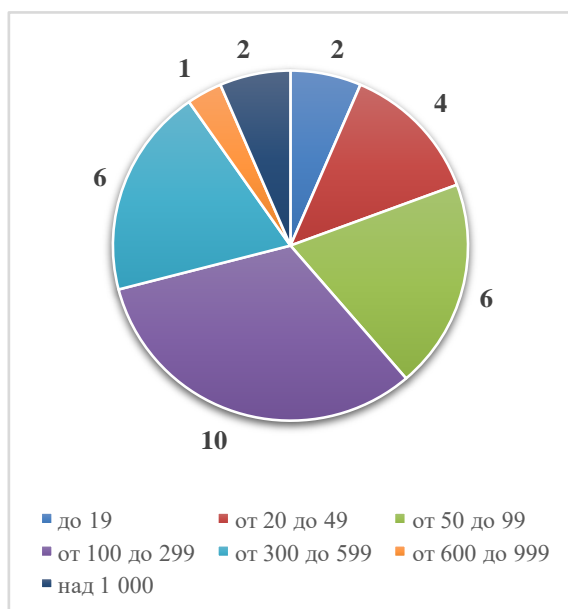


*Изпълнителни агенции*

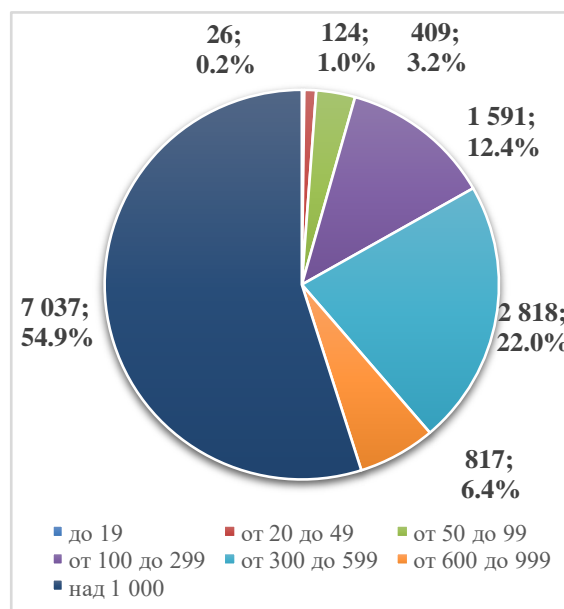
Изпълнителните агенции са най-голямата група административни структури – 31. Създаването на агенции най-често става със законодателен акт (20), докато с постановление на МС са създадени само 11 от съществуващите изпълнителни агенции. Мисията на изпълнителните агенции е предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица, както и изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията.

Общата численост на изпълнителните агенции е **12 822 щатни бройки** или (11.66% от всички разглеждани административни структури).

Графика 95. Класификация на изпълнителните агенции, според числеността на служителите, брой структури – база 31



Графика 96. Численост на служителите в изпълнителните агенции, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 12 822 щ. бр.



Числеността на персонала на **2** от изпълнителните агенции е над 1 000 щатни бройки – Агенция за социално подпомагане (4 716 щ. бр.) и Агенцията по заетостта (2 321 щ. бр.). Тяхната обща численост е над 50% от числеността на всички агенции.

На другия полюс са **6** изпълнителни агенции с численост на персонала до 49 щатни бройки – Изпълнителната агенция "Българска служба за акредитация" (39 щ. бр.) Изпълнителната агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове" (32 щ. бр.), Българската агенция за инвестиции (27 щ. бр.), Агенцията за хората с увреждания (26 щ. бр.), Изпълнителна агенция "Национален филмов център" (14 щ. бр.) и Националният институт за помирение и арбитраж (12 щ. бр.). Наличието на толкова малки административни структури не е оправдано от управленска гледна точка.

Според данните от Административния регистър **7** от *изпълнителните агенции* не предоставят административни услуги за граждани или юридически лица – *Агенцията за държавна финансова инспекция, Изпълнителната агенция "Военни клубове и военно-почивно дело", Изпълнителната агенция "Одит на средствата от Европейския съюз", Изпълнителната агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж", Изпълнителната агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове", Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия и Националния институт за помирение и арбитраж.*

Останалите *изпълнителни агенции* извършват **294 услуги** и администрират **174 режима**. Най-голям брой услуги предоставят:

- Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" – **76** (25.9%);
- Агенция по геодезия, картография и кадастър – **55** (18.7%);
- Агенция за социално подпомагане – **37** (12.6%);
- Изпълнителна агенция "Морска администрация" – **29** (9.9%).

Прегледът показва, че значителна част от *изпълнителни агенции* осъществяват **контролни, регистрационни и разрешителни функции**. Най-голям брой режими администрират:

- Изпълнителна агенция по лекарствата – **45** (25.9%);
- Изпълнителна агенция по лозата и виното – **16** (9.2%);
- Изпълнителна агенция по околна среда – **12** (6.9%);
- Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" – **10** (5.7%);
- Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация" – **10** (5.7%).

Само **4 изпълнителни агенции** не са посочили, че администрират регулаторни режими – *Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството, Изпълнителната агенция "Борба с градушките", Агенцията за устойчиво енергийно развитие и Агенцията по обществени поръчки.*

Налице е несъответствие със ЗА, което се изразява във възлагане на регулаторни функции на структури, чието предназначение е да предоставят услуги за гражданите и юридическите лица и/или услуги, свързани с осигуряване на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Всъщност това се дължи на липсващата в ЗА институционална форма – **едноличен контролен (регулаторен) орган**. Това е особено видимо при *Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"*.

Несъответствието между институционалната форма и действителните функции влияе на капацитета за провеждане на ефективна регулаторна политика и в същото време не осигурява необходимото ниво на институционална прозрачност.

Статутът на *изпълнителни агенции* – като структури за предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и/или за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията, е ясно определен в ЗА. Практиката обаче показва, че може би е необходимо допълнително конкретизиране и уточняване на хипотезите, в които тази институционална форма следва да бъде прилагана. В контекста на направените констатации е препоръчително консолидиране на "малките" *изпълнителни агенции*.

Препоръчително и обособяване на нова институционална форма – **едноличен контролен (регулаторен) орган** с правомощия за извършване на дейности, които предполагат упражняване на контрол по спазването на определени нормативни правила.

Въз основа на разгледаните практики за организация на *изпълнителни агенции* могат да бъдат обобщени два модела за определяне на техния статут и управление:

- модел 1 – *агенцията* функционира в тясна координация с министерство, като някои вътрешни хоризонтални функции (управление на човешките ресурси, финансово отчитане и др.) могат да бъдат осигурявани от министерството; ръководи се изпълнителен директор.
- модел 2 – *агенцията* има по-голяма степен на организационна автономност чрез самостоятелна юридическа правосубектност, за да изпълнява ефективно функциите си; ръководи се изпълнителен директор, към който когато е преценено за необходимо може да бъде създаден "надзорен" съвет.

Двата варианта задават рамката за организационно структуриране на една изпълнителна агенция. Решението кой вариант е приложим за конкретен случай зависи от възложените функции и необходимото ниво на автономност на агенцията от министерството. В зависимост от конкретните обстоятелства следва да бъде предвидена възможност за по-голяма гъвкавост при организацията на агенциите, осигуряваща по-ефективно изпълнение на определените функции. Отговорният министър се отчита пред Народното събрание по всички въпроси, отнасящи се до съответната *изпълнителна агенция*. Министърът е отговорен за рамката на политиката, в която функционира агенцията; определя нейните стратегически цели и контролира постигането им; одобрява работните планове на агенцията и назначава изпълнителния директор.

*Други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт*

Групата включва различни административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Общият брой на структурите в тази категория е 85, или малко повече от 50% от всички централни структури, обект на прегледа – комисии (13), агенции (8), институти (10), фондове (8), специализирани структури в областта на отбраната, обществения ред и сигурността (18) и неклассифицирани структури (9).

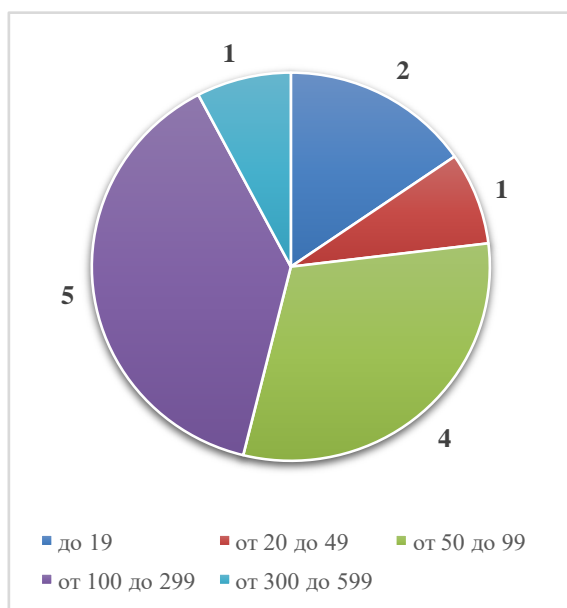
### *Комисии*

По-голяма част от административните структури, чието наименование е "комисия", се отчитат на Народното събрание и са определени като "независими" специализирани държавни колегиални органи, отделни юридически лица, които са първостепенни разпоредители с бюджет. В групата е включен и *Съвета за електронни медии* поради неговия аналогичен статут.

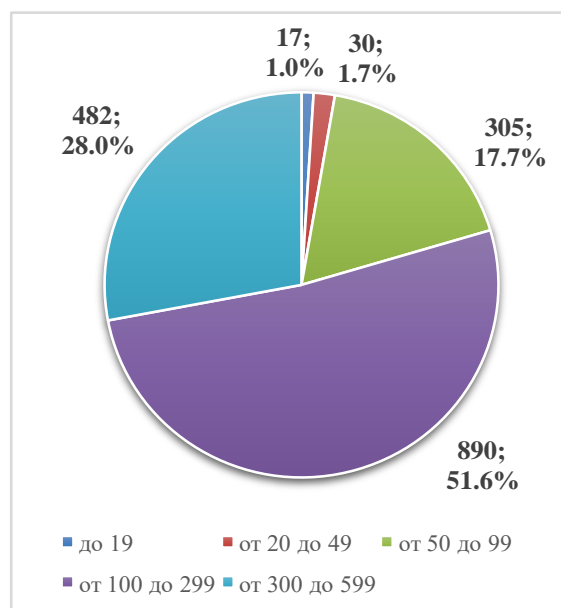
Съществуването на *комисии*, които не са "държавни", следва от нормативната уредба и не се позовава пряко на разпоредбите на ЗА, определящи статута на *държавните комисии*, но тези структури изпълняват важни регулаторни функции. Регламентацията на т.нар. "независими" *комисии* е съществено отклонение от модела, определен в ЗА. Това се отразява върху общия капацитет за провеждане на ефективна регулаторна политика.

Общата численост на *комисиите* е **1 724 щатни бройки**, от тях числеността а персонала на *комисиите*, които се отчитат пред Народното събрание – е **1 634 щатни бройки** (94.8%).

*Графика 97. Класификация на комисиите, според числеността на служителите, брой структури – база 13*



*Графика 98. Численост на служителите в комисиите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 1 724 щ. бр.*



Отклоненията от модела, определен в ЗА, най-често са мотивирани с необходимост от създаване на "независими" регулаторни органи. Изборът на "независим" регулаторен орган най-често е свързан с:

- въвеждане на мандат за съответния орган (10);
- определяне на статут на първостепенен разпоредител с бюджет (10);
- специфичен механизъм за формиране на състава на съответния орган, включващ избор от Народното събрание или участие на различни държавни органи – Народното събрание, Президента на РБ, Министерския съвет и т.н. (10);
- делегиране на нормативни правомощия са приемане на съответните правилници за организацията и дейността на съответния орган, от самия него (10), на част от тези структури са делегирани и правомощия за издаване на други нормативни актове;
- отчетност пред Народното събрание (10), а в редки случаи, съответните доклади се представят и на Министерския съвет (2 – КРС, КПКОНПИ) и/или на Президента на РБ (3 – КЗД, КРС, КПКОНПИ);
- регламентиране на особен статут на професионалните служители, различен от общия статут на държавните служители (3 само КТ; 1 смесен статут по съответния закон, ЗДСл и КТ).

Прегледът на функциите на *комисиите* показва, че не винаги тази институционална форма се свързва с изпълнението на регулаторни функции – напр. КПДОПДСРСБНА, КПКОНПИ и др. нямат никакви регулаторни функции.

Практиките за създаване и организация на "независими" регулаторни органи показва, че като правило липсва регламентация, свързана с прозрачността на тяхната дейност и на механизмите за координация и взаимодействие с Министерския съвет и съответните министри, макар техните правомощия безспорно да попадат в общата рамка на правомощията на изпълнителната власт и в частност на Министерския съвет – чл. 105, ал. 1 и 2 от КРБ. Факт е, че създаването на част от "независимите" регулаторни органи е в резултат от прилагане на общото право на ЕС и неговите изисквания за "правна обособеност", "функционална независимост от други публични и частни образувания" и "професионална компетентност". Липсата на общ модел за създаване и организиране на дейността на такива "независими" регулаторни органи поражда наблюдаваното разнообразие без то да е надлежно обосновано.

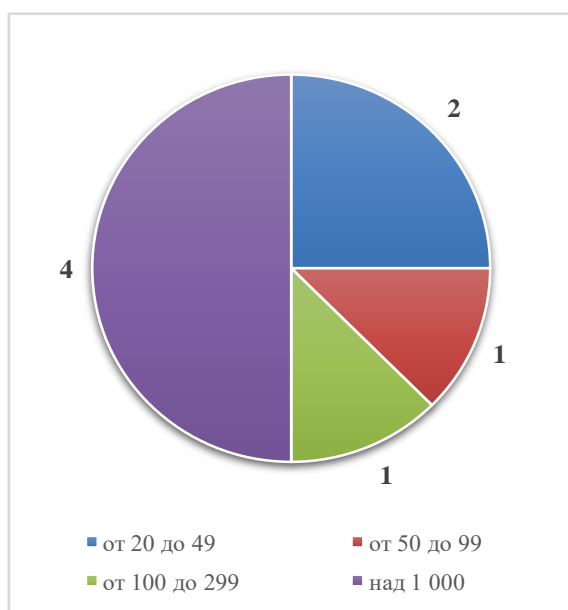
Препоръчително е хармонизиране на статута на колегиалните регулаторни органи, създадени към Народното събрание, Министерски съвет или към определен министър чрез определяне на основните характеристики на областите, в които се създават "независими" регулаторни органи, основните принципи за осигуряване на тяхната "независимост". Задължително е прилагане на законодателството за държавната служба, тъй като именно то е съществена част от гаранциите за професионализъм при прилагането на регулациите.

### Агенции

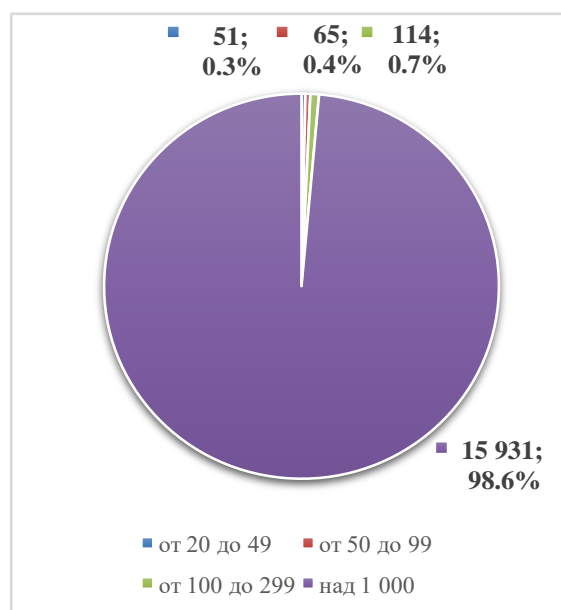
Тази група включва **8 административни структури – агенции**, създадени със закон, в чието наименование не присъства прилагателното "изпълнителна".

Общата численост на *агенциите* е **16 161 щатни бройки** или 14.7% от всички разглеждани административни структури.

Графика 99. Класификация на агенциите, според числеността на служителите, брой структури – база 8



Графика 100. Численост на служителите в агенциите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 16 161 щ. бр.



Числеността на персонала на **4** от агенциите е над 1 000 щатни бройки – *Националната агенция за приходите* (7 886 щ. бр.), *Агенция "Митници"* (3 362 щ. бр.), *Агенция "Пътна инфраструктура"* (2 417 щ. бр.) и *Българската агенция по безопасност на храните* (2 266 щ. бр.). Тяхната обща численост е 99% от числеността на всички агенции.

На другия полюс са **2** агенции, чиято обща численост на персонала е 51 щатни бройки – *Националната агенция за оценяване и акредитация* (30 щ. бр.) и *Националната агенция за професионално образование и обучение* (21 щ. бр.). Наличието на толкова малки административни структури не е оправдано от управленска или функционална гледна точка.

Според данните от Административния регистър повечето от *агенциите* административат определени регулаторни режими. Само за **2** агенции не са посочили, че административат регулаторни режими – *Агенцията за публичните предприятия и контрол* и *Агенция "Пътна инфраструктура"*. Това най-вероятно се дължи на невъведена в регистъра информация или на неясноти по отношение на прилаганите дефиниции за услуги/режими.

Останалите *агенции* извършват **213 услуги** и администрират **119 режима**. Най-голям брой услуги предоставят:

- Национална агенция за приходите – **141** (66.2%);
- Агенция "Митници" – **44** (20.7%);
- Агенция "Пътна инфраструктура" – **11** (5.2%).

Прегледът показва, че значителна част от *агенциите* осъществяват **контролни, регистрационни и разрешителни функции**. Най-голям брой режими администрират:

- Българска агенция по безопасност на храните – **73** (61.3%);
- Агенция за ядрено регулиране – **30** (25.2%);
- Агенция "Митници" – **7** (5.9%).

Налице е принципно несъответствие с модела, определен в ЗА, изразяващо се в смесване на функции по предоставяне на услуги и изпълнение на регулаторни функции. Всъщност това в голяма степен се дължи на липсващата в ЗА институционална форма – **едноличен контролен (регулаторен) орган**. Това е особено видимо при *Българската агенция по безопасност на храните* и *Агенцията за ядрено регулиране*.

Несъответствието между институционалната форма и действителните функции се отразява на капацитета за провеждане на ефективна регулаторна политика и същевременно не осигурява необходимото ниво на институционална прозрачност.

В контекста на направените констатации освен консолидиране на "малките" административни структури е препоръчително и обособяване на нова институционална форма – **едноличен контролен (регулаторен) орган** с правомощия за упражняване на контрол по прилагане на определени нормативни правила.

### *Институти*

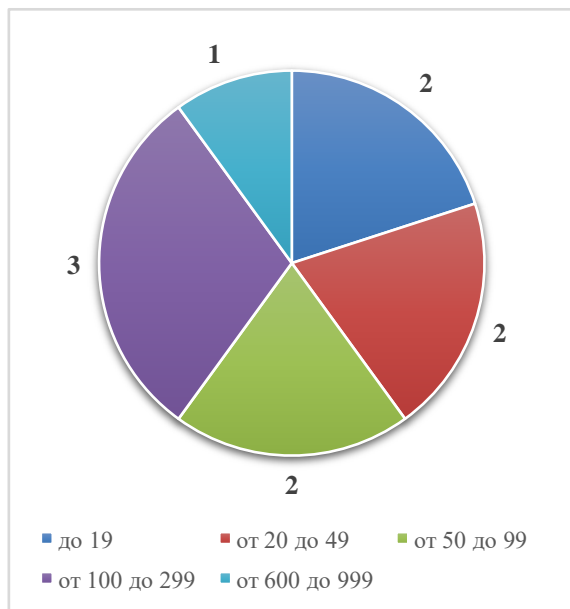
В тази група са разгледани **10 структури**, които са определени като **институти**, а организацията и дейността им е регламентирана в закон. Спецификата на тези структури е свързана с изпълнение на определени професионални дейности като обучение, извършване на изследвания, които се извършват във връзка с определена правителствена политика или политики. Функциите на разгледаните *институти* могат да бъдат отнесени по съдържание към функциите на структурите по чл. 60 от ЗА – центрове за обучение, научноизследователски институти, лаборатории и др.п. Два от институтите – *Институт по психология на МВР* и *Научноизследователски институт по криминалистика*, не са отделни юридически лица и функционират в рамките на структурата на МВР.

*Институтите* са създадени като структури на изпълнителната власт и за тях преобладаващо се прилага ЗДСл. Част от *институтите* имат двоен статут по съответния специален закон, който урежда тяхната организация и по закон, регламентиращ специфични въпроси, свързани със статута и осъществяването на дейността.

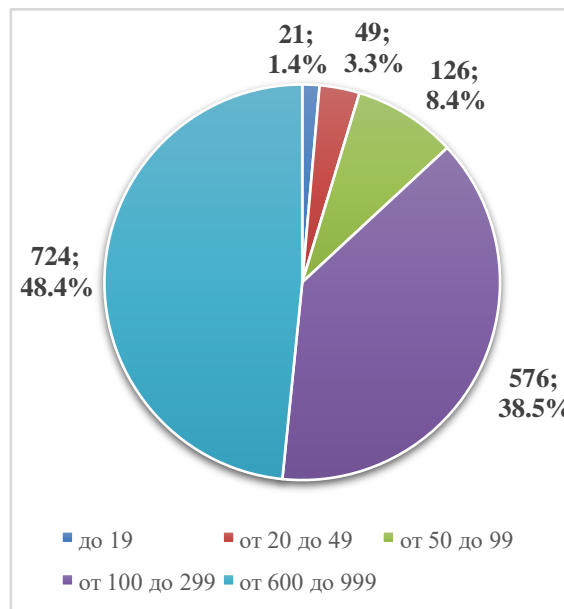


Общата численост на *институтите* е **1 496 щатни бройки** или 1.36% от всички разглеждани административни структури.

*Графика 101. Класификация на институтите, според числеността на служителите, брой структури – база 10*



*Графика 102. Численост на служителите в институтите, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 1 496 щ. бр.*



*Институтите* безспорно имат важна роля за ефективното упражняване на управленските правомощия, особено в области, в които процесът на разработване на политики е свързан с търсене на иновативни решения и/или подходи. В този смисъл е препоръчително регламентиране на *хибридна институционална форма*, включваща съчетаване, например на статута "изпълнителна агенция" със статут на друг тип организация, регламентиран в специален закон, например:

- предвиждане на възможност за акредитация по *Закона за висшето образование* или по *Закона за професионалното образование и обучение*, включително, когато е необходимо и прилагане на *Закона за развитието на академичния състав в Република България* за регламентиране на длъжности и кариерното развитие на служителите:
  - за обучителни и/или образователни институти (ИПА, ДИ, ДКИ); или
  - за структури, чиято дейност е свързана с научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които се изпълняват във връзка с и в интерес на определени правителствени политики (ИПА, ДИ и др.).
- предвиждане възможност за прилагане на определени в *Закона за закрила и развитие на културата* на статутите, свързани с опазване на недвижимо културно наследство и други аналогични дейности (ДКИ, НМО, НВИМ).

Прилагането на такъв подход ще осигури възможност за предоставяне на съответни публични услуги и за професионалното развитие на служителите в такива структури.



### *Фондове*

*Фондовете* попадат в категорията структури, за които **няма регламентация** в ЗА и стандартизирани изисквания за тяхната организация и функциониране. Общ елемент на статута им е единствено че са юридически лица на бюджетна издръжка към министър, Министерския съвет, създадени са със специален закон и администрират публични средства.

НОИ, НЗОК и ДФЗ са първостепенни разпоредители с бюджет, имат значителен персонал (НОИ – 3 467, НЗОК – 2 267, ДФЗ – 1 545 щ. бр.), прилагат ЗДСл и имат териториални подразделения. Включване на този тип структура в модела на ЗА може да се разглежда като развитие на организационния модел на административната система, но е необходимо допълнително проучване на специфичните условия, особено за НОИ и НЗОК.

Останалите фондове (НКЖФ, НФК, ФНИ, ФСЗ и ФУТ) са второстепенни разпоредители с бюджет ВРБ, служителите са наети по трудово правоотношение и имат малък числен състав (общо 40 щ. бр.). По отношение на привиждането на тези *фондове* в съответствие с организационния модел на ЗА, също е необходимо по-детайлно изясняване на тяхната мисия и конкретните функции, които изпълняват във връзка с управлението на целеви публични средства.

### *Специализирани структури в областта на отбраната, общественя ред и сигурността*

Включването на *специализираните структури в областта на отбраната, общественя ред и сигурността* в прегледа е обусловено от очертаване на цялостния институционален модел на системата на изпълнителната власт. Видно е, че принципите на ЗА намират място и при организацията на този тип структури, особено при прилагане на практики, свързани със статутите на служителите и механизмите за управление на човешките ресурси в тези области. Същевременно спецификата на управлението в областите на отбраната, общественя ред и сигурността, както и методите за неговото осъществяване предполагат и прилагане на съответстващи специфични организационни решения.

В този контекст за този тип организационни структури не са правени конкретни препоръки.

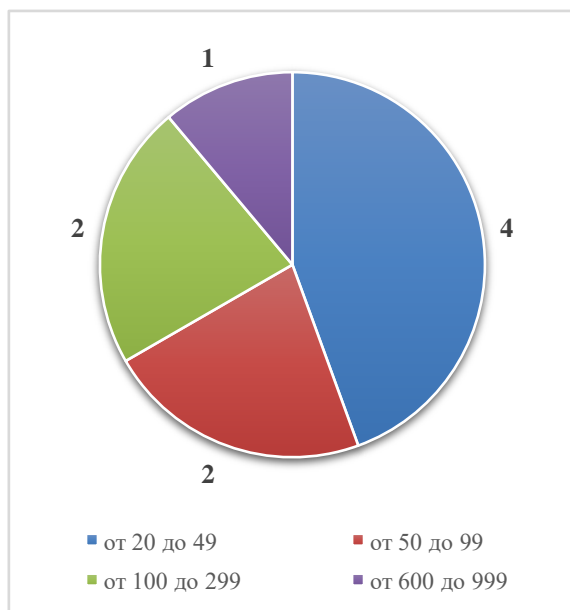
*Некласифицирани административни структури*

В тази категория са включени **9 административни структури**, чиито наименования не попадат в никоя от категориите, предвидени в ЗА. По-голямата част от тези структури имат изразени **контролни, регистрационни и/или разрешителни функции** по прилагането на нормативни актове, други имат информационни функции и предоставят консултантски услуги, правна помощ и т.н. За 7 структури определеният ръководен орган е едноличен, а за 2 – колегиален.

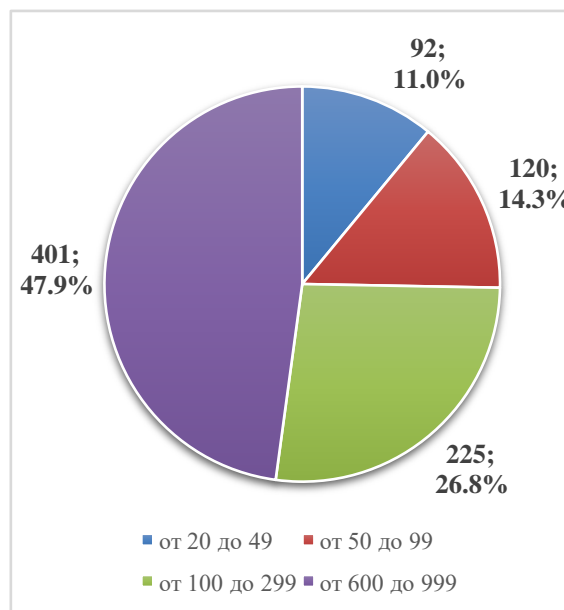
Всички структури от тази група са създадени със закон, който се явява специален спрямо ЗА. Поради това тези структури представляват част от определените в чл. 36 от ЗА *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, макар че техните функции са типични за изпълнителната власт, а не са във връзка с "нейното осъществяване".

Общата численост на тази група *административни структури* е **838 щатни бройки**, средно 93 за структура.

*Графика 103. Класификация на "некласифицираните структури", според числеността на служителите, брой структури – база 9*



*Графика 104. Численост на служителите в "некласифицираните структури", според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 838 щ. бр.*



*Структурите* с контролни, регистрационни и/или разрешителни функции на практика се различават от съответните структури, регламентирани в ЗА, само по своите наименования. В този смисъл е препоръчително привеждането на тази структури в съответствие с модела, определен в ЗА, съответно неговата актуализация.

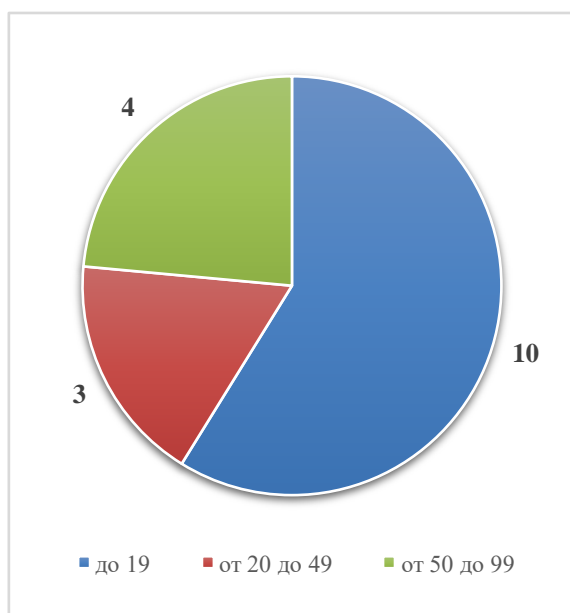
*Структурите* с информационни функции по същество са идентични със структурите по чл. 60 от ЗА, като за тях са валидни направените по-горе препоръки.

Препоръчително е структурите от тази група да бъдат приведени в съответствие с модела, определен в ЗА или в ЗА да бъде регламентирана нова институционална форма – едноличен орган с контролни правомощия в определена сфера.

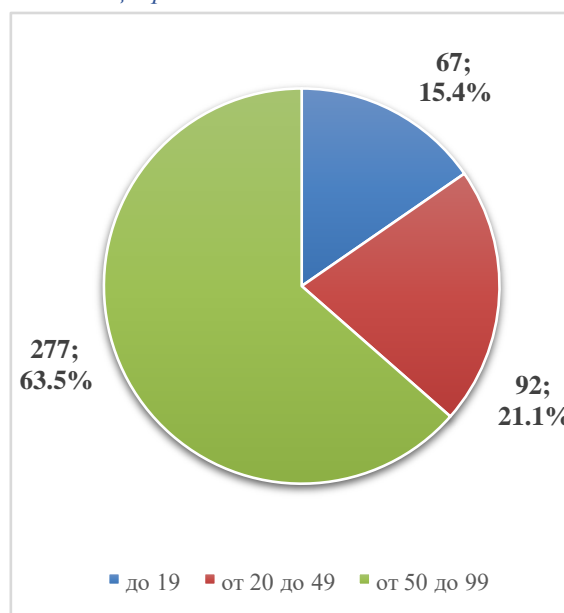
*Структури по чл. 60 от ЗА*

Създадените по чл. 60 от ЗА *структури* са **17** и имат обща численост на персонала **436** щатни бройки (средно 25 щатни бройки). Тези структури имат своята роля по осигуряване на специализирани дейности за управлението, но е очевидно, че сегашната им класификация като институционална форма е неефективна и поражда затруднения при прилагането.

*Графика 105. Класификация на структурите по чл. 60 от ЗА, според числеността на служителите, брой структури – база 17*



*Графика 106. Численост на служителите в структури по чл. 60 от ЗА, според тяхната класификация по групи, щатни бройки – база 436 щ. бр.*



По отношение на *структурите*, създадени по чл. 60 от ЗА, са възможни решения, включващи регламентиране на *хибридна институционална форма*, съчетаване на статута на "изпълнителна агенция" със статут на друг тип организация, определен в специален закон, например предвиждане на възможност за акредитация по *Закона за висшето образование* или по *Закона за професионалното образование и обучение*. Когато това е необходимо, е възможно и прилагане на *Закона за развитието на академичния състав в Република България* по отношение на кариерното развитие на служителите:

- за обучителни и/или образователни институти (ЦОИДУЕМ, ЦРЧРРИ); или
- за структури, чиято дейност е свързана с научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които се изпълняват във връзка с и в интерес на определени правителствени политики (АЦ, ИО "Проф. Цветан Лазаров" и др.).

Този подход ще осигури възможност за предоставяне на съответни публични услуги и за развитие на служителите в такива структури. Той дава възможност да се конкретизира статута на този тип структури, каквито съществуват в рамките на организационния

модел и същевременно по-ефективно да се регламентират специфични професионални дейности.

### **Областни администрации**

От формална гледна точка регламентацията на *областните администрации* съответства на модела, регламентиран в ЗА. Въпреки това е налице съществен проблем с определените правомощия на областния управител.

Според КРБ "Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол." Той е единственият конституционно определен орган на изпълнителната власт, който има юрисдикция за провеждане на правителствените политики на територията на областта като административно-териториална единица. Същевременно се наблюдава създаване на органи, които не са предвидени в КРБ, на които се възлагат правомощия за провеждане на една или друга специфична политика без да се отчита, че именно областният управител е органът, който по Конституция отговаря за провеждането на държавната политика на територията на областта.

В този смисъл остават актуални мерките, предвидени за организацията на областните администрации в [Стратегията за развитие на държавната администрация, 2014 – 2020 г.](#):

- окрупняване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията;
- установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите;
- включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно.

Изпълнението на посочените мерки е свързано с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и привеждане на правомощията на областните управители в съответствие с неговата роля, определена в КРБ.

От гледна точка на организационния модел, определен в ЗА организацията и мястото на *областните администрации* са в съответствие с конституционно определените правомощия на органа (областен управител), чиито правомощия те призвани да подпомагат.

## Специализирани териториални администрации

### *Създаване и регламентиране на специализирани териториални администрации*

Възможността за създаване на *специализирани териториални администрации* като самостоятелни юридически лица, най-често е регламентирана в специален закон – за 11 от изследваните 12 типа СТА само областните дирекции "Земеделие" са създадени от Министерския съвет.

Спецификата при тези структури е, че въз основа на закона компетентен орган създава и определя конкретно тяхната териториална компетентност. Отново е установена нехармонизирана практика както по отношение на органите, които са овластени да създават СТА, така и относно обнародването на тези актове. Например:

- изпълнителният директор на ИАГ създава *регионални дирекции по горите, дирекции на природни паркове* и др. СТА след съгласуване с министъра на земеделието, храните и горите. Изпълнителният директор на ИАГ издава устройствените актове на тези СТА;
- в **общия устройствен правилник** на РЗИ, който се издава от министъра на здравеопазването<sup>203</sup>, директорът на РЗИ е определен като "орган на изпълнителната власт към министъра на здравеопазването за организиране и осъществяване на държавната здравна политика на територията на съответната област". Нито *Закона за здравето*, нито Министерският съвет при създаването на РЗИ е определил директорите на РЗИ като "органи на изпълнителната власт". В този смисъл е налице несъответствие и със ЗА, който не приравнява ръководителите на СТА на органи на изпълнителната власт.

Създаването на *специализирани териториални администрации* като самостоятелни юридически лица извън основната структура на министерствата е особено организационно решение за *деконцентрация на управленски правомощия*.

Регламентираният в ЗА общ модел на административната система само посочва тези структури като част от териториалната администрация на изпълнителната власт без да определя статута на техните ръководни органи, както и дали, или доколко за тях се прилагат разпоредбите на глава втора от закона. Не е установена конкретна причина за определянето на СТА като самостоятелни юридически лица.

---

<sup>203</sup> Устройство правилник на регионалните здравни инспекции, издаден от министъра на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 6 от 2011 г., в сила от 18.01.2011 г., последни промени бр. 89 от 12.11.2019 г.

### *Основни характеристики на централните административни структури*

Общата численост на създадените като отделни юридически лица *специализирани териториални администрации* (без структурите на МВР<sup>204</sup>) е **7 092 щатни бройки**. Тази численост на служителите е разпределена между **139** самостоятелни администрации (без структурите на МВР) – средна численост около 50 щатни бройки.

Състоянието на *специализираните териториални администрации* също е индикатор за необходимостта от актуализиране на разпоредбите на ЗА, свързани с техния статут и функциониране. Препоръчително е този процес да отчита мястото и конституционната роля на областния управител и да предвиди механизми за осъществяване на ефективно взаимодействие със съответните министри.

### **Обобщение**

Настоящият структурен модел на административната система се основава на дефиниране на *видовете административни структури* според спецификата на функциите, които изпълняват за подпомагане и осигуряване на реализацията на правомощията на съответните органи на изпълнителната власт. Моделът определя възможността за учредяване на делегирани органи на изпълнителната власт, които не са предвидени в КРБ, както и за създаване на съответните административни структури. Причините за създаването на такива структури са комплексни – от разделяне на процесите по разработване на политики от тези свързани с нейното прилагане и извършването на публични услуги – до формирането на специализирана експертиза по тема, която не е обхваната от основната администрация. В определени случаи целта е осигуряване на политически неутрални експертни решения, при регулиране на пазарите, насърчаване на конкуренцията или при управление на структури в областта на културата, науката и т.н.

По своята същност ЗА е общ закон, който има рамков характер по отношение на създаването, преобразуването и закриването на административни структури в системата на изпълнителната власт. Прякото действие на ЗА се осъществява основно при реализацията на правомощията на Министерския съвет да "създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията" (чл. 35), за което ЗА определя комплексен набор от характеристики на *държавните комисии, държавните и изпълнителните агенции*. Същевременно ЗА "интегрира" в системата на изпълнителната власт *ръководителите на държавни институции*, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4), както *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 36). За тези органи и структури определените в ЗА критерии не са задължителни, тъй като те обикновено се създават със специален закон, който има приоритет пред общия (ЗА).

---

<sup>204</sup> Общата численост на структурите на МВР на областно ниво (Областните дирекции на МВР и Регионалните дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението") е 33 093 щатни бройки.

В този смисъл прилагането на основните принципи на ЗА, свързани с организационното обособяване, определянето на управленските правомощия и съответно функциите на административните структури, не винаги е последователно. Създаването *ad hoc* на административни структури без прилагане на систематичен подход крие рискове за нарушаване целостта на системата на управление.

Формално изборът на ръководни органи на определени администрации – конкретно тези, които се отчитат пред Народното събрание, каквито са регулаторните комисии – често се регламентира в съответния специален закон без да предвиди каквото и да е участие на Министерския съвет във формирането на орган, който има правомощия, които са свързани с осъществяването на изпълнителната власт. Тези практики са предпоставка не само за ограничаване на взаимодействието между институциите, но и за качеството на регулаторните политики, за които отговаря Министерския съвет. Съгласно чл. 105, ал. 2 от КРБ общото ръководство на администрацията е изключително правомощие на Министерския съвет, затова специалните закони следва да предвиждат съответните правни механизми за неговата ефективна реализация, включително по отношение на "независимите" регулаторни органи, без да се засяга тяхната оперативна самостоятелност.

Констатираны са и проблеми, свързани с определянето на наименованията на част от административните структури (въвеждане на непредвидени в ЗА наименования – бюро, ведомство, служба без да се конкретизира какъв тип е тази администрация), като за агенции са определени структури, чийто ръководен орган е колегиален (НИПА, НАПОО, НАОА ...) и обратното (НЕЛК). Отклоненията от определения организационен модел води до редица функционални проблеми (сходни задачи се изпълняват от различни структури и обратно, различни задачи се изпълняват от сходни структури), които се нуждаят от корективни действия. В основата им е липсата на цялост на визията при създаването на нови административни структури на изпълнителната власт.

Актуалната структура на централната администрация на изпълнителната власт включва предвидените в модела на ЗА автономни или полуавтономни органи и техните администрации, групирани в три основни категории (**държавни и изпълнителни агенции и държавни комисии**), както и голям брой *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Административните структури се различават значително по начин на създаване, функционална характеристика, финансиране и механизми за отчетност. Увеличаващият се брой на такива структури води до мултиплициране на управленски функции (изпълнявани от общата администрация – финансово управление, управление на човешките ресурси, информационни технологии и т.н.), което е свързано с неефикасно използване на ограничените ресурси. Извеждането на функции от основните структури на изпълнителната власт – министерствата – не винаги е фокусирано върху тяхното по-ефективното изпълнение.

Според КС правото да създава, преобразува и закрива административни структури без ранг на министерства принадлежи на Министерския съвет, а на Народното събрание е определена роля да решава структурата на правителството и да избира членовете на Министерския съвет, съответно да създава, преобразува и закрива министерства по



предложение на министър-председателя. Ефективното прилагане на този принцип е свързано с промяна на нормотворческите практики.

Прегледът на литература, разглеждаща *агенциите* в множество държави показва, че противно на първоначалните очаквания те нямат очакваното положително въздействие върху ефикасността и рентабилността, и дори в някои от националните модели това въздействие е отрицателно. **Във всички разгледани национални модели има устойчиво негативна корелация между броя на създадените агенции и ефикасността на държавното управление.**

Описаното състояние на модела на административната система обосновава необходимостта от предприемане на конкретни мерки за усъвършенстване на организацията на административната система, основани на два взаимно допълващи се подхода:

- изграждане на капацитет за ограничаване на отклоненията от общия модел за организация на административната система на изпълнителната власт в България;
- актуализиране на настоящия организационен модел чрез определяне, най-малко на:
  - по-ясни процедури за учредяване на органи в системата на изпълнителната власт, които не са предвидени в КРБ;
  - оптимизиране на институционалните форми на административните структури (без министерствата);
  - въвеждане на ясни критерии за автономност, контрол и отчетност.

Важно е също да се има предвид, че формалните правила и тяхното приложение често се разминават, това налага извършването на периодични прегледи (които могат да бъдат правени по предварително определени индикатори при подготовката годишните доклади за състоянието на администрацията) за оценяване на реално приложение нормативната рамка. Тези прегледи са възможност за прилагане на ненормативни мерки, осигуряващи ограничаване на институционалната разнородност, по-добра организационна съгласуваност и избягване на необходимостта от често адаптиране на правната рамка.

Създаването на по-гъвкави организационни структури, остава сериозна възможност за разнообразяване и разширяване на институционалния капацитет, особено в условията на увеличаваща се динамика на икономическите и социалните процеси и свързаните с тях предизвикателства пред държавното управление. Ефективността на тези процеси зависи от прилагането на систематичен подход при създаване на нови структури, осигуряващ стратегически фокус върху целите на политиката и прилагане на модели за ориентирано към резултати управление на изпълнението.



## **V. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПО-ПОСЛЕДОВАТЕЛНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ В РАМКИТЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

### **5.1. Обща рамка за усъвършенстване на общия модел за организация на административната система**

Направеният преглед показва, че организационният модел, определен в ЗА, запазва своята принципна актуалност и приложимост. Част от установените отклонения са обосновани както от конкретните нужди, свързани с уреждането на обществените отношения в съответната област, така и от определени непълноти и несъвършенства на самия модел. Установени са обаче и несъответствия, които макар и законосъобразни (тъй като са определени по надлежен ред в нормативен акт), не са обосновани и не осигуряват функционален интегритет на институционалния модел на административната система.

Констатираната фрагментирана организация на административната система и слабите хоризонтални връзки не са пряко свързани с модела, регламентиран в ЗА, а по-скоро с непоследователно прилагане на един от ключовите принципи, на който се основава на сегашният структурен модел на административната система – дефиниране на *видовете административни структури* според спецификата на **функциите**, които изпълняват за подпомагане и осигуряване на реализацията на правомощията на съответния орган. Това е особено валидно в случаи, когато на определена административна структура, различна от министерство, са възложени множество различни по тип функции.

В този контекст **възможностите** за подобряване на организацията на административната система са свързани със съчетаване на прилагането на правни и методически инструменти, чрез които да бъде осигурено:

- актуализиране на нормативната уредба, определяща общия модел на административната система, съобразно установените нужди и при спазване на определените в КРБ и практиката на Конституционния съд рамка и баланс между органите на държавната власт;
- ефективно прилагане на принципите за субсидиарност и пропорционалност, които гарантират, че разпределението (делегирането) на управленските правомощия при създаване на органи, които не са предвидени в КРБ, не ограничава обхвата на изключителната компетентност на Министерския съвет, както и че това е в съответствие с определените цели;
- формиране на капацитет за оценка на съответствието на административните структури с ключовия принцип на ЗА – съответствие между мисията (предназначението на съответната административна структура) и нейната организационна форма.

Представените предложения определят рамката за промени и трябва да се разглеждат в тяхната цялост, но на практика тяхното приложение зависи от общата визия за усъвършенстване на институционалното устройство на държавното управление и в частност на административната система.

Създаването на делегирани органи в рамките на изпълнителната власт и съответните административни структури не е самоцел, а утвърдена практика за съсредоточаване на правителството към стратегическите въпроси на политиките. Тези практики обаче следва да бъдат прилагани въз основа на ясни доказателства, че съответстват на определените цели на политиката, осигуряват разширяване на общия институционален капацитет на административната система и са ориентирани към обществените потребности.

Въз основа на идентифицираните проблеми, дефицити и възможности, свързани с прилагането на текущия модел за организация на централната администрация, са формулирани предложения за:

- цели и основни направления за подобрения;
- ключовите области на въздействие на промените в организационния модел на централната администрация на изпълнителната власт;
- предприемане на конкретни мерки за усъвършенстване на организацията на административната система, основани на два взаимно допълващи се подхода:
  - въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест";
  - актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА, включващо *варианти* за отделните типове административни структури.

За представените предложения е направена оценка на приноса за повишаване на организационната съгласуваност и постигане на определените цели.

Предложението за въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест" не предвижда законодателни промени, но е приложимо и при реализация на предложенията за актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА. Този подход залага на превантивни мерки за ограничаване на бъдещи отклонения от общия модел за организация на административната система. Втората група предложения включва варианти за калибриране на общия организационен модел съобразно установените нужди, при запазване на принципния обхват и общите положения на ЗА. Предложен е и вариант, предвиждащ като елемент на оптимизацията на организационния модел ограничаване на обхвата на органи, включени в категорията "други" и на техните администрации.

## Цели на промените

В съответствие с общата цел на проекта – да допринесе за институционалните, административните и поддържащи растежа структурни реформи в България, насочени към реформирането и укрепването на институциите, управлението, публичната администрация с цел увеличаване на сближаването, конкурентоспособността, производителността, устойчивия растеж, създаването на работни места и инвестициите, в частност в контекста на процедурите за икономическо управление, включително чрез подкрепа за ефикасното, ефективно и прозрачно използване на фондове на Съюза и установените несъвършенства и нужди, свързани с организационното развитие на българската администрация, са определени и целите на предлаганите възможности за подобряване на общия модел за организация на административната система на изпълнителната власт в България.

**Общата цел на промените е повишаване на ефективността и ефикасността на правителствените политики чрез консолидиране на организационния модел на административната система на изпълнителната власт в България, осигуряващо последователност, съгласуваност, устойчивост и високо ниво на прозрачност на дейността на управленските органи и служителите в администрацията.**

Постигането на общата цел е конкретизирано чрез следните **специфични цели**:

- **СЦ 1** – Подобряване на организационния модел чрез последователно прилагане на функционалния подход при определяне на делегираните органи на изпълнителната власт и типовете административни структури, осигуряващи изпълнението на техните правомощия;
- **СЦ 2** – По-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация с оглед по-добра координация, ясна йерархия и отчетност, както и по-ефективно управление на системата като цяло;
- **СЦ 3** – Привеждане в съответствие на структурите на централната администрация (без министерствата) с организационния модел за намаляване броя на изключенията, регламентирани в специалните закони;
- **СЦ 4** – Прилагане на превантивни механизми за ограничаване на отклоненията от общия модел за организация на административната система на изпълнителната власт в България.

Определената рамка на целите се основава на [Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020](#) и адресира установените несъвършенства и нужди, свързани с организационното развитие на българската администрация.

### Области на въздействие на промените в организационния модел на централната администрация на изпълнителната власт

Областите, върху които организационният модел на централната администрация на изпълнителната власт има най-съществено влияние, са идентифицирани при прегледа на текущото състояние.

Таблица 35. Области на въздействие на промените в организационния модел на централната администрация на изпълнителната власт

Област на въздействие	Ключови характеристики
<b>Правна среда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– върховенство на закона;</li> <li>– ефективно разпределение на управленските правомощия;</li> <li>– утвърждаване на принципите за добро управление;</li> <li>– консолидиране на законодателството;</li> <li>– развитие на правната доктрина.</li> </ul>
<b>Институционална среда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– приспособимост, съответствие и гъвкавост спрямо динамиката на обществени и икономически процеси;</li> <li>– създаване на нови или реструктуриране на съществуващи системи за управление;</li> <li>– прилагане на съществуващи международни стандарти или общи регулаторни подходи;</li> <li>– укрепване на интегритета на професионалната държавна служба;</li> <li>– по-добра информираност на обществото – общо и за конкретните правителствени политики.</li> </ul>
<b>Функционален капацитет</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– организационен капацитет за прилагане на закона;</li> <li>– въвеждане и разпространение на иновативни работни методи, технологии и услуги;</li> <li>– по-голяма производителност и ефективност на ресурсите в администрацията;</li> <li>– подобряване качеството на работата и работните процеси;</li> <li>– утвърждаване на административна култура с фокус интересите на обществото.</li> </ul>
<b>Социална среда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– по-ефективна реализация на правата на гражданите в отношенията с администрацията;</li> <li>– гарантиране на равнопоставен достъп до услуги;</li> <li>– разбираемост и достъпност на административните процедури;</li> <li>– реализация на принципа за поставяне на гражданинът/обществото в центъра на публичните политики;</li> </ul>

Област на въздействие	Ключови характеристики
	– прилагане на политиките за създаване на равни възможности за пълноценен социален живот.
<b>Икономическа среда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формиране на по-благоприятна среда за икономически растеж и заетост;</li> <li>– оптимизиране на публичните разходи;</li> <li>– повишаване на ефективността от прилагането на регулациите за бизнеса и гражданите, вкл. намаляване на административната тежест;</li> <li>– повишаване на благосъстоянието на гражданите;</li> <li>– подобряване на условията за инвестиции и функциониране на пазарите.</li> </ul>

За всяка област са оценени ролята и значението на организационния модел за постигане на организационна съгласуваност, ефективност и ефикасност на публичните политики. Използваните критерии за оценка на институционалните, икономическите и социалните въздействия на идентифицираните варианти са:

- *ефективност* – степен, в която предложението осигурява постигането на определените цели;
- *ефикасност* – определя размера на необходимите ресурси за прилагането на съответния вариант;
- *устойчивост* – определя потенциала за устойчивост на очакваните от интервенциите резултати.

При разработването на предложенията са отчетени официалните правителствени политики – [Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.](#), актуалните условия и предизвикателства пред страната, както и световните тенденции в развитието на публичните институции.

## 5.2. Въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест"

### Предпоставки и допускания

Предложението за въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест" е основано на разбирането, че установените отклонения от модела, регламентиран в ЗА, са в резултат на недостатъчната предварителна подготовка при вземане на решения за създаване на нови административни структури в системата на изпълнителната власт.

Процедурата за извършване на "институционален тест" включва прилагане на методологически решения в рамките на действащата законодателна рамка, чрез които по естествен начин да бъде ограничено неаргументираното създаване на административни структури.

Въвеждането на процедура за извършване на "институционален тест" е възможност да бъдат постигнати определените цели без промени в правната регламентация в ЗА. Този подход не включва нормативна намеса, а по-скоро представлява структуриран превантивен механизъм, осигуряващ необходимата информация за вземане на управленски решения, свързани с организационното развитие на административната система.

Предложението се основава и на добрите практики на българската администрация за методическо осигуряване на инициативи, свързани с провеждане на различни типове функционални и регулаторни прегледи.

Администрацията на Министерския съвет, която отговаря за реформите в администрацията, динамично въвежда ненормативни подходи и инструменти за анализ и оценка на функционирането и изпълнението в администрацията. В началото на 2019 г. [Съветът за административната реформа](#) прие актуализирана *Методология за провеждане на функционален анализ и Наръчник за прилагане на методологията*<sup>205</sup>. Методологията осигурява инструмент за оптимизация на държавната администрация, съобразен с тенденциите в областта на административната реформа в Европа, насочени към намаляване на фрагментацията, мрежова ориентация, хоризонтална и вертикална координация между административните структури, прозрачност и отговорност на управлението, въвличане на бизнеса и неправителствените организации, дигитализация на публичната администрация, намаляване на вътрешната бюрокрация, по-силен фокус към резултати и постигането на цели и др.

Направеният преглед показва, че организационният модел, определен в ЗА, до голяма степен е запазил своята актуалност и приложимост. Част от установените отклонения са обосновани от конкретните нужди за уреждане на обществените отношения в съответната област и от несъвършенства на самия модел, регламентиран в ЗА. Установени са обаче и несъответствия, които макар и законосъобразни (тъй като са определени по надлежен ред в нормативен акт), не са обосновани и не осигуряват

<sup>205</sup> <http://strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=264&y=&m=&d=>

функционална последователност на институционалния модел на административната система.

Констатираната фрагментирана организация на административната система със слаби хоризонтални връзки не е пряко свързана с организационния модел, определен в ЗА, а по-скоро с практиките по прилагането на нормативна уредба и честите промени в нея.

Предложението за въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест" може да се разглежда като надграждане и обогатяване на инструментите в *Методология за провеждане на функционален анализ*. Прилагането на "институционален тест" на ранен етап от процеса на разработване на проектите за нормативни актове (закони и подзаконови), които предвиждат създаване, преобразуване или закриване на органи на изпълнителната власт, съответно на административни структури означава предварителна оценка на съответствието с модела. По същество това е алгоритъм за оценяване за институционалното съответствие с определените нужди и с регламентирания организационни форми.

Институционалният тест подлежи на интегриране, в съответните случаи, и в процедурите за извършване на предварителна оценка на въздействието на нормативните актове съгласно *Наредбата за обхвата и методология за извършване на оценка на въздействието*<sup>206</sup> и *Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието*<sup>207</sup>.

Реализацията на *предложението* е свързана със следните предпоставки и допускания:

- на най-високо ниво в администрация се определят административни звена, отговорни за провеждане на предварителната проверка за институционално съответствие (институционален тест) – дирекция "Модернизация на администрацията" и дирекция "Правна" в Администрацията на Министерски съвет.
- учредяването на нови органи на изпълнителната власт по смисъла на чл.19, ал. 4 от ЗА се осъществява само когато има ясно определена необходимост държавата да предоставя функцията или услугата чрез новоучреден орган и няма жизнеспособна алтернатива в съществуващата администрация.

Важна предпоставка за прилагане на "институционалния тест" е и запазването и следването на функционалния принцип, осигуряващ съответствие между институционалната форма, делегираните правомощия на съответния орган на изпълнителната власт и функциите на съответната административна структура.

---

<sup>206</sup> приета с ПМС № 301 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 2017 г., в сила от 18.11.2016 г.

<sup>207</sup> Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.



### **Принципи за разпределение на функциите в рамките на централната администрация на изпълнителната власт**

Моделът в ЗА е основан на осигуряване на съответствие между мисия (предназначението на съответната административна структура) и организационна форма съобразно правомощия на конкретния орган.

Съвременните тенденции в институционалното развитие са ориентирани към консолидация на административните структури, дължаща се на широкото прилагане на нови технологии за управление на дейността, но и за предоставяне на публични услуги.

"Институционалният тест" осигурява в процеса на планиране на организационния дизайн на административните структури да бъде изследвано съответствието на подготвените предложения с принципите за субсидиарност и пропорционалност. Осигуряването на такова съответствие ще гарантира, че разпределението (делегирането) на управленските правомощия при създаване на органи, които не са предвидени в КРБ, не ограничава обхвата на изключителната компетентност на Министерския съвет, както и че това е в съответствие с определените цели на правителствените политики.

ЗА определя четири основни типа административни структури:

- **администрация на Министерския съвет и министерства** – основни административни структури, определени в Конституцията;
- **държавни агенции** – административни структури за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство;
- **администрациите на държавни комисии** – са организационни структури, които осигуряват ефективното и професионалното осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции;
- **изпълнителни агенции** – административни структури за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията.

В рамките на общия модел са включени и:

- *други административни структури*, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт;
- възможност за създаване на експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други.

Предложението не предвижда нормативни промени в общия организационен модел, определен в ЗА. Фокус на интервенцията е осигуряването на необходимата информация за вземащите решения, свързана със създаването и реструктурирането на административни структури на ранен етап от процеса.



**"Институционален тест" – предварителна оценка за институционално съответствие**

Предложението предвижда в процеса на разработване и оценка на проектите на нормативни актове (закони и подзаконови), с които се учредяват органи на изпълнителната власт, съответно се създават, преобразуват или закриват административни структури да бъде извършвана специална оценка за институционално съответствие.

Оценката ще осигури възможност за прилагане на по-системен подход. Целите на "институционалния тест" са:

- ясно определяне на нови функции, чиято реализация предполага учредяване на нови органи на изпълнителната власт;
- определяне на вида на органа и правомощията, които ще му бъдат възложени (делегирани) в контекста на общата система изпълнителната власт така, че да бъде избегнато дублиране на управленски правомощия, а също и да бъдат осигурени съответните механизми за взаимодействие и координационни връзки в рамките на системата;
- избор на подходящата институционална форма на администрацията, която ще осигурява ефективната реализация на съответните правомощия.

Това означава, че учредяването на нови органи на изпълнителната власт се приема по изключение. Така "институционалния тест" има потенциал да ограничи ненужното увеличаване на броя на органите на изпълнителната власт, съответно административните структури.

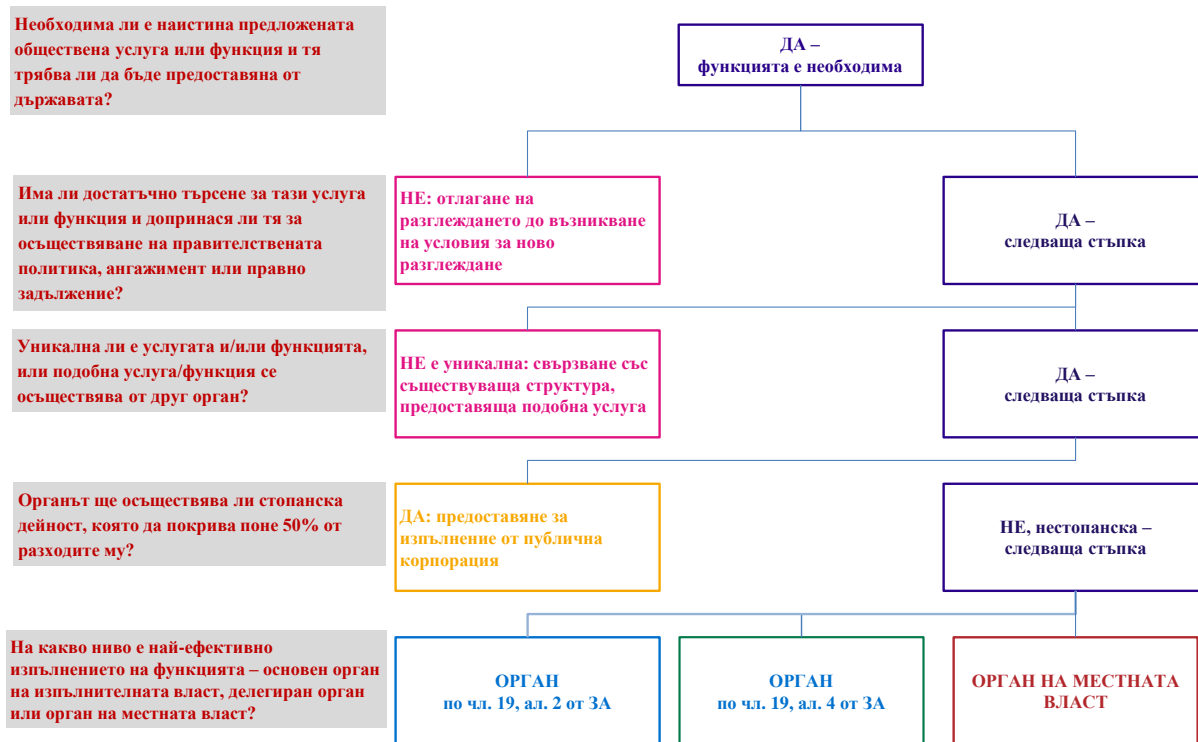
**Рамково съдържание на "институционалния тест"**

Първата част "институционалния тест" включва списък от въпроси, които определените звена в АМС трябва да вземат предвид при разглеждане на предложения за учредяване на нови публични органи, за да преценят дали:

- предложените функции са необходими;
- има алтернативи на създаването на нов орган на изпълнителната власт (това изисква поне основно разбиране на различните алтернативи за предоставяне на нови услуги или функции).

Тези първоначални съображения формират *първата част* от определящите фактори, които водят до определяне на вида орган, които да бъде създаден.

Графика 107. Първа стъпка от теста за институционално съответствие: Определяне на необходимостта от създаване на нов орган



Списъкът само онагледява алгоритъма на действие и следва да бъде детайлизиран и уточнен за всеки тип административна структура. При разработване на методическия инструментариум трябва да бъдат определени различните фактори, източници на данни и др., водещи до вземане на информирано решение.

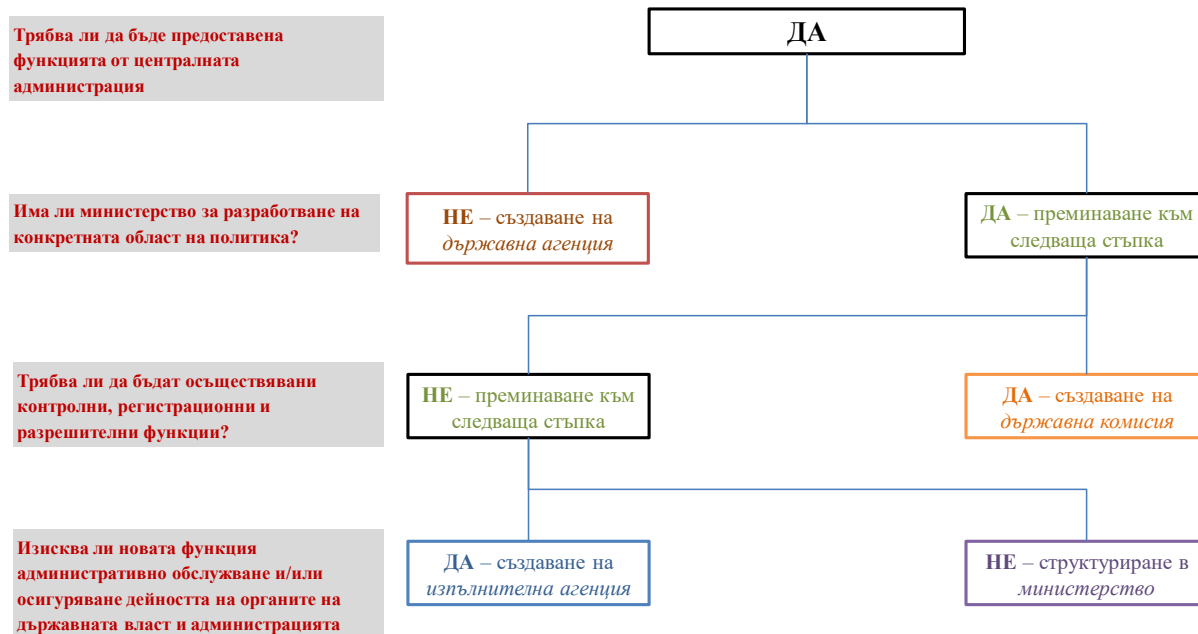
Тестът предполага възможност за адаптиране към конкретен казус и допуска творчески подход.

Следващата стъпка е определяне на вида на органа и неговата администрация съгласно ЗА, които да предоставят новата услуга или да изпълняват новата функция при следните възможности според закона:

- администрация на министър (министерство);
- държавна агенция;
- администрация на държавна комисия;
- изпълнителна агенция;
- структура по чл. 60 от ЗА;
- друго.

Схематично втората част от теста е визуализирана на графиката по-долу. Втората част на теста започва с потвърждение на необходимостта планираната нова функция и/или услуга да се предоставя от централната администрация.

Графика 108. Определяне на типа на органа и неговата администрация, съгласно 3А



"Институционалният тест" може да бъде прилаган и при преглед на функционирането на съществуващи административни структури с оглед установяване на тяхната адекватност към актуалните социални и икономически условия.

Препоръчително е "институционалният тест" да бъде пилотно приложен преди да бъде официално въведен. Възможни са различни подходи за практическото му въвеждане, като в началния етап на прилагане е подходящо инструментариумът, съдържанието и обхватът на теста да бъдат обсъдени в широк формат в рамките на централната администрация и/или в [Съвета за административната реформа](#). След отразяване на направените препоръки тестът може да бъде публикуван в библиотеката с методически документи на интернет страница на САР. На този етап е подходящо да бъде изпратена информация поне до правните дирекции на министерствата за възможността да ползват този инструментариум. След поне 5–10-кратно прилагане на теста е препоръчително да бъде оценен неговия принос.

При наличие на натрупан опит може да бъде поставен въпроса за интегрирането на инструментариума и процедурите за извършване на "институционален тест" в *Наредбата за обхвата и методология за извършване на оценка на въздействието* и/или *Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието*.

### Силни и слаби страни на предложението за въвеждане на процедура за извършване на "институционален тест"

описание:	
<p>Въвеждането на процедура за извършване на "институционален тест" е гъвкав подход за постигане на определените цели, който включва извършване на предварителна оценка за институционално съответствие при всяко предложение за създаване и/или реструктуриране на орган и неговата администрация по ЗА.</p> <p>Тестът и неговите инструменти могат да бъдат използвани за външна оценка и/или за самооценка на вече създадените органи и тяхната администрация с оглед привеждането им в съответствие с текущия модел на организация на централната администрация.</p> <p>Въвеждането на процедура за извършване на "институционален тест" осигурява възможност за подобряване прилагането на текущия модел поне по отношение на бъдещи действия.</p> <p>Ефективното прилагане на "институционалния тест" изисква ангажиране на поне две звена от администрацията на МС, които осигуряват прилагането на предварителната оценка на институционално съответствие всяко в своята област на компетентност. Ефектът от въвеждането на "институционалния тест" може да бъде значително намален от твърде широките дефиниции в ЗА на органите и техните администрации.</p> <p>Може да се очаква, че чрез въвеждането и прилагането на "институционален тест" ще постигне постепенно подобряване на организационната съгласуваност на централната администрация и намаляване на отклоненията от текущия организационен модел.</p>	
очаквано въздействие:	
Правна среда	<p>Въздействието от въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" по отношение на правната среда е свързано със:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– създаване на <b>по-благоприятна среда</b> за утвърждаване на <i>върховенство на закона</i></li> <li>– предварително планиране на <i>разпределението на конкретни управленски правомощия</i>, което осигурява възможност за тяхното <b>по-ефективно осъществяване</b>;</li> <li>– <i>утвърждаване на принципите за добро управление</i>, главно поради създаване на единна методологическа рамка за прилагане правните норми.</li> </ul> <p>Въвеждането на "институционален тест" <b>няма пряко въздействие</b> за консолидиране на законодателството и нормативната уредба, но може да има <b>положително влияние</b> върху развитието на правната доктрина и правните институти, свързани с делегирането на управленски правомощия и организацията на управленските процеси.</p>

<p><b>Институционална среда</b></p>	<p>Ефектите от въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" включват:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>по-добра приспособимост</b>, съответствие и гъвкавост на институционалната среда спрямо динамиката на обществените и икономическите процеси,</li> <li>– <b>ефективна възможност</b> за информирана преценка при създаването на нови или реструктуриране на съществуващи системи за управление;</li> <li>– съществено <b>положителното въздействие</b> върху капацитета за прилагане на съществуващи международни стандарти или общи регулаторни подходи;</li> <li>– <b>положителен принос</b> за укрепване на <i>интегритета (единството) на професионалната държавна служба</i> и определяне на статутите в нея;</li> <li>– създаване на условия за по-добра информираност на обществото – общо и за конкретните правителствени политики.</li> </ul>
<p><b>Функционален капацитет</b></p>	<p>Въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" осигурява възможност за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>повишаване</b> на организационния капацитет за прилагане на закона;</li> <li>– <b>по-висока ефективност</b> на ресурсите в администрацията;</li> <li>– <b>подобряване</b> качеството на работата и работните процеси;</li> <li>– прилагане на технологични иновации на работното място.</li> </ul> <p>Опитът от въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" може да има положителен ефект за разпространение на нови работни методи, технологии и услуги, както и за утвърждаване на административна култура с фокус върху интересите на обществото.</p>
<p><b>Социална среда</b></p>	<p>Ефекти от въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" върху социалната среда могат да се очакват в средносрочен план след неговото утвърждаване като работен инструмент на администрацията и открояване на постигнатите ползи за обществото, свързани с:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>по-ефективна</b> реализация на правата на гражданите в отношенията с администрацията;</li> <li>– <b>гарантиране</b> на равнопоставен достъп до услуги;</li> <li>– <b>разбираемост</b> и <b>достъпност</b> на административните процедури;</li> <li>– прилагането на политиките за създаване на равни възможности за пълноценен социален живот.</li> </ul> <p>По същество въздействията за обществото са косвени, тъй като "институционалният тест" е насочен към усъвършенстване на вътрешните процеси в администрацията и качеството на управленските решения.</p>

<p><b>Икономическа среда</b></p>	<p>Влиянието на предложението върху икономическата среда също е до голяма степен косвено и като цяло осигурява по-добра институционална среда и база за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– формиране на <b>по-благоприятна среда</b> за икономически растеж и заетост;</li> <li>– <b>оптимизиране</b> на публичните разходи и повишаване на ефективността от прилагането на регулациите за бизнеса и гражданите, вкл. намаляване на административната тежест за бизнеса;</li> <li>– <b>подобряване</b> на условията за инвестиции и функциониране на пазарите.</li> </ul>
<p><b>принос към определените цели:</b></p>	
<p><b>СЦ 1</b> – Подобряване на организационния модел чрез последователно прилагане на функционалния подход при определяне на делегираните органи на изпълнителната власт и типовете административни структури, осигуряващи изпълнението на техните правомощия</p>	<p>→</p>
<p><b>СЦ 2</b> – По-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация с оглед на по-добра координация, ясно подчинение и отчетност и по-ефективно управление на системата като цяло</p>	<p>→</p>
<p><b>СЦ 3</b> – Привеждане в съответствие на структурите на централната администрация (без министерствата) с организационния модел с оглед намаляване броя на изключенията, регламентирани в специалните закони</p>	<p>→</p>
<p><b>СЦ 4</b> – Прилагане на превантивни механизми за ограничаване на отклоненията от общия модел за организация на административната система на изпълнителната власт в България</p>	<p>→</p>
<p><b>оценка:</b></p>	
<p>Въвеждането и прилагането на процедура за извършване на "институционален тест" има сравнително ограничен потенциал за изпълнение на поставените цели за институционална реформа за подобряване на организационна съгласуваност чрез последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация, тъй като не предвижда преки нормативни интервенции за актуализиране на общия организационен модел.</p> <p>Независимо от това "институционалният тест" създава предпоставки за постигане на видими резултати в средносрочен план в ограничаването на несъгласуваността на модела. Предложението може да се реализира заедно с други инициативи за усъвършенстване на организацията на администрацията на изпълнителната власт в България.</p> <p>Реализацията на предложението изисква допълнителни ресурси в АМС за прилагане на "институционалният тест".</p>	
<p><i>Легенда:</i></p> <p>◆ – без промяна        ↗ – умерен напредък        → – ограничен напредък        ↑ – значим напредък</p>	

### 5.3. Актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА

#### Предпоставки и допускания

Институционалният модел, залегнал в КРБ, определя **министерствата** като основни административни структури на изпълнителната власт. Министерствата се създават, преобразуват или закриват само от Народното събрание по предложение на министър-председателя. В рамките на своята компетентност – общото ръководство на държавната администрация, Министерският съвет може да учредява непредвидени от КРБ административни органи и да създава централни административни структури *"без ранг на министерства"*<sup>208</sup>. Това произтича от същността на управленския процес, разнообразието на сферите на компетентност на правителството и динамиката на обществените процеси. При учредяването на нови административни органи МС определя със свои актове тяхното устройство и компетентност.

Правомощието на МС да учредява непредвидени от КРБ административни органи и да създава централни административни структури не е неограничено. Според КС това правомощие *"търпи ограничения"*<sup>209</sup>, а именно:

- без изрична законова делегация МС не може да делегира на други органи свои правомощия, които са му възложени пряко от КРБ;
- МС не може "да създава такива органи, които по своето устройство, числен състав и компетентност житейски и юридически ще представляват министерства под друго наименование";
- МС не може "да създава самостоятелни административни структури с функции по опазването на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета, които да са извън съответните министерства. Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва изцяло в рамките на органи, предвидени от Конституцията или създадени от Народното събрание."

Имено при тези предпоставки е разработен *Закона за администрацията* като общ закон, който има рамков характер за организацията на административни структури в системата на изпълнителната власт. ЗА урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация и се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление. Определен е статута на органите в системата на изпълнителната власт, които не са предвидени в КРБ. По същество това са *делегирани административни органи*, приравнени на органи на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4).

<sup>208</sup> Решение № 5 на Конституционния съд от 7 юли 1994 г. по к. д. № 3/94 г. за тълкуване на чл. 1, ал. 2, изр. 2, чл. 105, 107, 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията (обн., ДВ, бр. 58 от 1994 г.)

<sup>209</sup> Пак там.



Прегледът на текущото състояние на организацията на администрацията на изпълнителната власт показва необходимост от предприемане на целенасочени действия за актуализиране на общия организационен модел, регламентиран в ЗА. Мерките в отговор на констатираните нужди са свързани с:

- по-ефективно и систематично упражняване от страна на Министерския съвет на правомощията, свързани с организацията на административната система;
- усъвършенстване на нормативната уредба, регламентираща организационния модел на административната система, в следните направления:
  - процедури за учредяване на органи в системата на изпълнителната власт, които не са предвидени в КРБ;
  - актуализиране и оптимизиране на институционалните форми за създаване на административни структури; въвеждане на ясни критерии за автономност, контрол и отчетност
  - осигуряване на ефективност на процесите, свързани с реализацията на правителствените политики;
- въвеждане на превантивни механизми за ограничаване на отклоненията от общия модел на организация на административната система.

Формулираните предложения за актуализация на общия организационен модел запазват принципния обхват и общите положения в ЗА.

Промените в ЗА са свързани с делегираните органи на изпълнителната власт, които законът приравнява на органи на изпълнителната власт, както и с типовете административни структури, осигуряващи изпълнението на техните правомощия и актовете за тяхното създаване. Предложени са варианти за решения за отделните типове административни структури.

Според събраната информация Министерският съвет упражнява твърде ограничено своите правомощия за самостоятелно учредяване на нови органи в системата на изпълнителната власт, съответно за създаване на административни структури, различни от министерства, в сравнение с Народното събрание. Повече от  $\frac{3}{4}$  от съществуващите органи, съответно административни структури в системата на изпълнителната власт, са създадени със закон. Тези практики, макар и най-често по предложение на самия Министерски съвет, повдига въпроси за ефективността и гъвкавостта на организацията на административната система.

Учредяването със закон на (делегирани) органи на изпълнителната власт и създаването на съответните административни структури е широко разпространена практика, при която са налице възможности за въвеждане на правила, принципи и организационни форми, които са конкурентни на определените в ЗА. В такива случаи ЗА има непряко приложение, доколкото специалният закон има приоритет пред общия, а моделът, регламентиран в ЗА, е приложим дотолкова, доколкото въз основа на него може да бъде установено приложението на функционалния подход при създаване на административни структури в системата на изпълнителната власт.



В този контекст приемаме, че е налице воля за ограничаване на съществуващите практики за законово учредяване на нови органи на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4 от ЗА, както и че Министерският съвет ще упражнява своите правомощия в тази сфера, и то само когато има ясно определена и доказана необходимост държавата да предостави (делегира) изпълнението на конкретна/и функция/и или администрирането на определена/и услуга/и на новоучреден орган и че в съществуващата организация на административната система няма жизнеспособна алтернатива.

## **Предложения за актуализация на организационния модел, регламентиран в ЗА**

### *Държавни агенции*

От системна гледна точка несъответствие в модела, определен в ЗА, е възможността за делегиране на правомощия за "разработване и осъществяване на политика" на органи, които не са предвидени в КРБ. Според институционалния модел, определен в КРБ, правомощията, свързани с "разработване и осъществяване на политика", се осъществяват само от конституционно определените органи на изпълнителната власт (Министерския съвет, министрите и областните управители) в рамките на техните конституционно установени правомощия и компетентности, съответно подпомагани от своите администрации (Администрацията на Министерския съвет, министерствата и областните администрации).

Според КС при учредяването на административни органи и създаването на административни структури Министерският съвет е ограничен от чл. 84, т. 7 от КРБ – не могат да бъдат учредявани органи, съответно административни структури, "които по своето устройство, числен състав и компетентност житейски и юридически ще представляват министерства под друго наименование"<sup>210</sup>. В този контекст актуалната дефиниция за "държавна агенция" повдига въпроси относно съответствието на определянето и разпределението на управленски правомощия с конституционния модел.

### **Обобщение на установените отклонения:**

- ❖ повечето от съществуващите *държавни агенции* не осъществяват функции по "разработване и осъществяване на политика";
- ❖ повече от половината от *държавните агенции* са създадени със закон, вместо с акт Министерския съвет;
- ❖ *държавните агенции* изпълняват и функции на министерства;
- ❖ на *председатели на държавни агенции* са делегирани нормативни правомощия.

Институционалната форма "държавна агенция" се нуждае от преразглеждане.

<sup>210</sup> Решение № 5 на Конституционния съд от 7 юли 1994 г. по к. д. № 3/94 г. за тълкуване на чл. 1, ал. 2, изр. 2, чл. 105, 107, 109, 110 и чл. 113, ал. 1 от Конституцията (обн., ДВ, бр. 58 от 1994 г.)

Разработени са два варианта, свързани с институционалната форма "държавна агенция".

Таблица 36. Варианти за актуализиране на институционалната форма "държавна агенция"

вариант ДА 1	вариант ДА 2
<p>Председателят на държавната агенция да бъде орган към Министерския съвет със специална компетентност, който отговаря за провеждане на правителствената политика в определена област.</p> <p>Държавната агенция да се определя като администрация, която подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на своя председател при провеждане на правителствената политика в определена област.</p> <p>Държавната агенция да осъществява различни дейности в определена област на управлението, които не се изпълняват от друга административна структура.</p>	<p>Премахване на тази институционална форма</p>

- \* **вариант ДА 1** – запазване на сегашния статут и прецизиране на нормативната регламентация в дефиницията на "държавна агенция" (чл. 47, ал. 1 от ЗА)

При **вариант ДА 1** институционалната форма "държавна агенция" се запазва, но се преформулират правомощията на председателя на агенцията и нейните функции. Текстът на чл. 19, ал. 4, т. 1 не се променя.

Правомощията, съответно функциите, свързани с "разработване на политика", се премахват и се заменят с провеждане на правителствената политика в определена област, за която няма друг отговорен орган.

Актуализацията включва и редакция на чл. 27 и 28 – премахване на възможността за създаване на "политически кабинет" на председателите на държавни агенции.

- \* **вариант ДА 2** – премахване на тази институционална форма.

При **вариант ДА 2** институционалната форма "държавна агенция" се премахва.

Промяната налага отмяна чл. 19, ал. 4, т. 1 от ЗА, както и редакция на текстовете, в които се споменава "държавната агенция", "председател на държавната агенция" и др. съответни.

В таблицата са описани характеристиките на предлаганите промени, като за сравнение е описано и текущото състояние.

Таблица 37. Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "държавна агенция"

характеристики	действащ модел	вариант ДА 1	вариант ДА 2
<b>наименование</b>	ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ	<b>ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ</b>	премахване на тази институционална форма
<b>вид орган</b>	едноличен	едноличен	
<b>правомощия</b>	Председателят на държавна агенция се счита за орган на изпълнителната власт	Председателят на държавната агенция е орган към Министерския съвет със специална компетентност, който отговаря за провеждане на правителствената политика в определена област.	
<b>процедура за учредяване</b>	ПМС	ПМС	
<b>функции</b>	Държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство	Държавната агенция е администрация, която подпомага и осигурява осъществяването на своя председател при провеждане на правителствената политика в определена област. Държавната агенция осъществява различни дейности в определена област на управлението, които не се изпълняват друга административна структура.	
<b>връзка с Народното събрание</b>	ДА, чрез министър-председателя или отговорния министър и пред парламентарни комисии	ДА, чрез министър-председателя и пред парламентарни комисии	
<b>Парламентарен контрол</b>	ДА, чрез парламентарни комисии	ДА, чрез парламентарни комисии	
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	ДА, за начина на осъществяване на правомощията	ДА, за начина на осъществяване на правомощията	
<b>стратегия</b>	ДА, определя собствена стратегия	ДА, определя собствена стратегия, като се взема предвид указанията на министър-председателя	
<b>бюджет</b>	бюджетна издръжка	бюджет, определен от МС	
<b>назначаване</b>	определя се от МС и се назначава от министър-председателя	определя се от МС и се назначава от министър-председателя, обнародване на акта за определяне/ назначаване	

характеристики	действащ модел	вариант ДА 1	вариант ДА 2
освобождение	с решение на МС	с решение на МС	
статут на служителите	държавна служба	държавна служба	
заплащане	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	
взаимодействие с министерство/а	ДА, общо ръководство от АМС, свързано със съответната област на управление	ДА, общо ръководство от АМС, свързано със съответната област на управление	

При избор на **вариант ДА 1** трябва да бъде осигурено необходимото време за привеждане на съществуващите 9 държавни агенции в съответствие с новата уредба.

Направеният преглед показва, че въпросът за функциите по разработване на политика се нуждае от решение единствено по отношение на ДАЕУ. Останалите държавни агенции на практика нямат такива функции, т.е. за тях промяната ще има по-скоро установителен характер.

При **вариант ДА 2** по същество се налага преименуване на 9 държавни агенции и отнасянето им към друга, предвидена в ЗА институционална форма.

Възможно е да бъде признат нов статут (без промяна на сегашните наименования).

По отношение на НСИ, ДАЕУ, ДАА, ДАДРВВЗ, ДАЕУ и ДАЗД следва да бъдат предвидени промени в съответните закони, в случай че не бъде възприет подход за промяна в рамките на измененията и допълненията в ЗА.

### *Държавни комисии*

Към момента структурите от този тип са малко на брой – 5. Прегледът установи, че съществуват 13 други комисии, както и най-малко 10 други структури, които по същество изпълняват аналогични функции. Установено е и че част (11) от съществуващите "изпълнителните агенции" изпълняват преимуществено функции, свързани с регулиране.

По отношение на регламентацията на "държавните комисии" в ЗА са формулирани разпоредби, които по безспорен начин включват съществуващите "структури с "регулаторни" функции в общата рамка на организационния модел на администрацията на изпълнителната власт, а не през формулировката "други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт". Правомощията на всички разгледани комисии са типични за орган на изпълнителната власт със секторна компетентност и са ограничени до прилагането на съответните регулации. В този смисъл те са законово делегирани органи. Спецификата в случая с комисиите, които се отчитат само на Народното събрание, се състои в обществената необходимост да се гарантира важен обществен интерес, поради което към тези органи се поставят високи изисквания за политическа безпристрастност, професионална компетентност и независимост. Законово ограничаване на възможностите за намеса от страна на изпълнителната власт е установена практика, но това ограничение не може да накърнява конституционните правомощия на органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и/или компетентния министър.

Практиките на държавите членки на Европейския съюз демонстрират, че е възможно осигуряването на обществения интерес в подобни важни области е възможно чрез правни механизми, които не създават условия за нарушаване на баланса между властите и гарантират последователност във функционирането на административната система и целостта на държавната служба.

#### **Обобщение на установените отклонения:**

- ❖ съществуват регулаторни органи с различни наименования – държавни комисии, комисии, съвети, изпълнителни агенции, агенции и др.;
- ❖ липсата на общ модел за създаване и организиране на дейността на "независими" регулаторни органи поражда разнообразие, което не е надлежно обосновано;
- ❖ при определяне на статутите на регулаторни органи се наблюдават отклонения и по отношение на модела на държавната служба в прилагането на законодателството за държавните служители;
- ❖ при формиране на колегиални регулаторни органи неоправдано се ограничават ролята на Министерския съвет;
- ❖ на *държавни комисии* са делегирани нормативни правомощия;
- ❖ моделът в ЗА не предвижда възможност за създаване на едноличен регулаторен орган.

Институционалната форма "държавна комисия" се нуждае от актуализиране и развитие, включващо хармонизиране на статутите на всички органи с регулаторни правомощия.

Предложението по отношение на институционалната форма "държавна комисия" е да бъдат регламентирани три институционални форми, които изпълняват регулаторни и контролни функции:

- \* "независима" **комисия** – колегиален орган на изпълнителната власт, който администрира регулаторни режими в сфери, в които общественият интерес изисква гаранции за политическа безпристрастност, професионална компетентност и независимост при осъществяване на регулаторните правомощия.

"Независимата" **комисия** е законово делегиран регулаторен орган, който може да бъде учредяван за изпълнение на регулаторни функции в области, в които:

- се разпределя органичен ресурс;
- е налице значителен обществен интерес;
- регулирането оказва значително икономическо въздействие.

Правомощията са аналогични с тези на сегашните регулаторни комисии, които се отчетат пред Народното събрание, но статутът се урежда в ЗА.

Предложението е втората форма за осъществяване на регулаторни функции да има две разновидности според типа на ръководния орган:

- \* **комисия** – делегиран, постоянно действащ колегиален орган към определен министър, който се създава с акт (постановление) на МС и чиито членове:
  - отговарят на изисквания за висока професионална компетентност
  - могат да се определят/назначават от един или повече държавни органа;
  - отчетат своята дейност пред МС чрез съответния министър.
- \* **(главен) инспектор** – делегиран, постоянно действащ едноличен орган към определен министър, който се учредява с акт (постановление) на МС за осъществяване на общ и специализиран контрол в определена област или по прилагане на определен/и нормативен/и акт/ове.

Предвид спецификата на този тип органи препоръчваме въвеждане на **мандат**, както и критерии за определяне числеността на колегиалните органи, включително гъвкави форми за осигуряване на приемственост чрез разместване на мандатите на отделните членове.

Представените предложения се отнасят и до *комисиите* и *структурите*, за които при прегледа е установено, че имат регулаторни и контролни правомощия. Тези структури са включени в категорията *"други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт"*.

Таблица 38. Варианти за актуализиране на институционалната форма "комисия"

вариант К 1	вариант К 2
<p>Обособяване на 3 типа органи и съответните административни структури, които осъществяват контролни и разрешителни функции по прилагането на нормативен акт:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>"независима" комисия</b> (колегиален орган), съответно <b>администрация на "независима" комисия</b>, която подпомага и осигурява изпълнението на регулаторните правомощия на комисията, свързани с: <ul style="list-style-type: none"> <li>• разпределяне на органичен ресурс;</li> <li>• регулиране в области със значителен обществен интерес;</li> <li>• значително икономическо въздействие;</li> <li>• обществен интерес, който изисква определени гаранции за политическа и икономическа независимост.</li> </ul> </li> <li>– <b>комисия</b> (колегиален орган), съответно <b>администрация на комисия</b>, която подпомага и осигурява изпълнението на правомощията на комисията, свързани с осъществяване на делегирани от Министерския съвет правомощия за надзор, контрол и администриране на разрешителни режими.</li> <li>– <b>(главен) инспектор</b> (едноличен орган), съответно <b>инспекция</b> – администрация, която подпомага и осигурява изпълнението на правомощията на <b>(главния) инспектор</b> по осъществяване на общ и специализиран контрол в определена област или по прилагане на определен/и нормативен/и акт/ове.</li> </ul>	<p>Обособяват се 2 типа органи и съответните административни структури, които осъществяват контролни и разрешителни функции по прилагането на нормативен акт:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>"независима" комисия</b> (колегиален орган), съответно <b>администрация на "независима" комисия</b>, която подпомага и осигурява изпълнението на регулаторните правомощия на комисията, свързани с: <ul style="list-style-type: none"> <li>• разпределяне на органичен ресурс;</li> <li>• регулиране в области със значителен обществен интерес;</li> <li>• значително икономическо въздействие;</li> <li>• обществен интерес, който изисква определени гаранции за политическа и икономическа независимост.</li> </ul> </li> <li>– <b>(главен) инспектор</b> (едноличен орган), съответно <b>инспекция</b> – администрация, която подпомага и осигурява изпълнението на правомощията на <b>(главния) инспектор</b> по осъществяване на общ и специализиран контрол в определена област или по прилагане на определен/и нормативен/и акт/ове.</li> </ul>

Всеки от предложените органи с регулаторни правомощия се подпомага от администрация (администрация на комисия, инспекция). Когато спецификата на регулаторни правомощия го изисква, в акта за създаване на органа може да бъде предвидена възможност за делегиране на определени контролни правомощия на служители от съответната администрация. **Администрациите на комисии и инспекциите** могат да предоставят и услуги, свързани със съответните регулаторни правомощия.

Тенденцията, свързана със създаване на конвергентни регулатори, е отчетена при предложената актуализация на статута на регулаторните органи. В този случай е препоръчително те да бъдат институционализирани като "независими" комисии.

Таблица 39. Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "комисия"

Характеристики	Действащ модел	Вариант К 1	Вариант К 2	Вариант К 3
<b>наименование</b>	ДЪРЖАВНАТА КОМИСИЯ	<b>КОМИСИЯ</b>	<b>КОМИСИЯ</b>	<b>ИНСПЕКЦИЯ</b>
<b>вид орган</b>	колегиален	колегиален	колегиален	едноличен
<b>правомощия</b>	Държавната комисия се счита за орган на изпълнителната власт Държавната комисия е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет. контрол	<b>"независима" Комисия</b> със законово делегирани регулаторни правомощия, свързани с: – разпределяне на органичен ресурс; – регулиране в области със значителен обществен интерес; – значително икономическо въздействие; – обществен интерес, който изисква определени гаранции за политическа и икономическа независимост.	<b>Комисия</b> с делегирани от Министерския съвет правомощия, свързани с надзор, контрол и администриране на разрешителни режими.	<b>(главният) Инспектор</b> осъществява делегирани от Министерския съвет правомощия, свързани с осъществяване на общ и специализиран контрол в определена област или по прилагане на определен/и нормативен/и акт/ове.
<b>процедура по учредяване</b>	ПМС	закон	ПМС	ПМС



## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Характеристики	Действащ модел	Вариант К 1	Вариант К 2	Вариант К 3
<b>функции</b>	С постановлението за създаване на държавна комисия МС определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ	<b>Администрацията на "независимата" комисия</b> подпомага и осигурява изпълнението на регулаторните правомощия на комисията	<b>Администрацията на комисията</b> подпомага и осигурява изпълнението на надзорните, контролните, и разрешителни правомощия на комисията	<b>Инспекция</b> е администрация, която подпомага и осигурява изпълнението осъществяването на контролни правомощия на своя ръководител.
<b>връзка с Народното събрание</b>	ДА, по чрез отговорния министър определения в закона ред	ДА, по определения в закона ред	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър
<b>Парламентарен контрол</b>	в ограничени случаи чрез парламентарни комисии	ДА в ограничени случаи чрез парламентарни комисии	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	ДА, председателят на държавната комисия представя в Министерския съвет или пред министъра, към когото е създадена, ежегоден доклад за дейността ѝ.	ДА, ограничена в рамките на предвиденото в закон	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите <b>НЕ</b> , за оперативната дейност	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите <b>НЕ</b> , за оперативната дейност
<b>стратегия</b>	ДА, определя собствена стратегия в рамките, определени от закона като се вземат предвид указанията, дадени от отговорния министър	ДА, определя собствена стратегия в рамките, определени от закона като се вземат предвид указанията, дадени от отговорния министър	ДА, договорена като част от стратегията на министерството	ДА, договорена като част от стратегията на министерството
<b>бюджет</b>	бюджетна издръжка	бюджет, определен от правителството	бюджет, определен от отговорния министър	бюджет, определен от отговорния министър

Характеристики	Действащ модел	Вариант К 1	Вариант К 2	Вариант К 3
<b>назначаване</b>	Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет.  Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия.	МС или отговорния министър, след одобрение или съгласуване с Народното събрание	От МС или отговорния министър, след одобрение или съгласуване с министър-председателя. Председателят и членовете на комисията са с определен в акта по създаването мандат.	от отговорния министър
<b>освобождаване</b>	С решение на Министерския съвет	След изтичане на определен в закон мандат и предсрочно при ограничени обстоятелства – министър-председателят или министърът може да предложи на Народното събрание освободи член на комисията.  Мандатите на членовете на Комисията могат да бъдат застъпващи се) в случаите при които се изисква съхраняване на професионалната компетентност на колегията.	От отговорния министър след изтичане на мандата. при предварително определени обстоятелства от Министерски съвет или отговорния министър, след одобрение от МС.	от отговорния министър
<b>статут на служителите</b>	държавна служба / договорно право	държавна служба / договорно право	държавна служба	държавна служба
<b>заплащане</b>	определя самостоятелно в рамките на одобрения бюджет	определя самостоятелно в рамките на одобрения бюджет	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба
<b>взаимодействие с министерство/а</b>	общи насоки и надзор, свързани със съответната правителствена политика	общи насоки и надзор, свързани със съответната правителствена политика	ДА, със съответното звено от министерството	ДА, със съответното звено от министерството

Като възможност при **вариант К 3** може да бъде регламентирано (като **вариант К 3а**) създаване на "**надзорен съвет**" към едноличния орган [(главен) инспектор], който не е постоянно действащ орган и се формира от представители на министерството, към което е създадена инспекцията, а когато това е необходимо и на други министерства.

Предназначението на "**надзорния съвет**" може да бъде осигуряване на административно съответствие на дейността и на

издаваните актове, както и други управленски и организационни въпроси.

За въвеждане на представените варианти следва да бъдат планирани и разработени съответните промени в действащата нормативна уредба и статутите на съществуващите "комисии". Препоръчително е този процес да бъде предшестван от детайлен тематичен преглед на дейността тези органи, установените статuti и регулаторните режими, които администрират.

### *Изпълнителни агенции*

Създаването на агенции най-често става със законодателен акт (20), докато с постановление на Министерския съвет са създадени само 11 от съществуващите *изпълнителни агенции*.

Мисията на *изпълнителните агенции* е предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряване на дейността на органите на държавната власт и на администрацията.

#### **Обобщение на установените отклонения:**

- ❖ повече от половината от *изпълнителни агенции* са създадени със закон, вместо с акт на Министерския съвет;
- ❖ значителна част от *изпълнителните агенции* изпълняват и регулаторни функции;
- ❖ около 15% от *изпълнителните агенции* участват във формулиране на политики;
- ❖ на *изпълнителни директори на изпълнителни агенции* са делегирани нормативни правомощия;

Препоръчително е практиката за законово създаване на *изпълнителни агенции* да бъде максимално ограничена, доколкото в компетентността на Министерския съвет е да определя и регулира този вид административни структури.

Регламентацията на "*изпълнителните агенции*" се нуждае от обогатяване, включващо въвеждане на механизми за ориентирано към резултати управление на изпълнението и по-гъвкаво управление на ресурсите, както и ограничаване на контролни и регулаторни функции.

Предлагаме наименованието на този тип структура да бъде "агенция" без определения, а на ръководния орган *директор*.

Отговорният министър се отчита пред Министерския съвет, съответно пред Народното събрание по всички въпроси, отнасящи се до *агенцията*. Министърът, към когото е създадена *агенцията*:

- е отговорен за рамката на политиката, в която *агенцията* осъществява своите дейности;
- определя нейните стратегически цели и осъществява общ контрол за постигането им;
- одобрява работните планове на *агенцията*;
- назначава *директора*.

Въз основа на разгледаните практики за организация на *изпълнителни агенции* могат да бъдат обобщени три варианта за определяне на техния статут и управление:

- ★ **вариант А 1** – при този вариант *агенцията* запазва сегашния си статут като е предвидено прецизиране на нормативната регламентация, свързано с по-ясно определяне на взаимоотношенията със съответното министерство.

Според този вариант агенцията разполага с голяма организационна автономност, за да изпълнява ефективно функциите си.

- ★ **вариант А 2** – *агенцията* функционира в тясна координация с министерство, като някои вътрешни хоризонтални функции (управление на човешките ресурси, финансово отчитане и др.) се осигуряват от министерството.

В този случай агенцията може да **не е отделно юридическо лице**.

- ★ **вариант А 3** – регламентирана е възможност за създаване на *хибридна агенция*, съчетаваща статута на "агенция" със статут на друг тип организация, определен в специален закон.

Предложената *хибридна институционална форма* включва съчетаване на статута на "изпълнителна агенция" със статут на друг тип организация, определен в специален закон, например да се предвиди възможност за акредитация по *Закона за висшето образование* или по *Закона за професионалното образование и обучение*, включително, когато това е необходимо и прилагане на *Закона за развитието на академичния състав в Република България* по отношение на кариерното развитие на служителите:

- за обучителни и/или образователни институти; или
- за структури, чиято дейност е свързана с научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които се изпълняват във връзка с и в интерес на определени правителствени политики.

Този подход ще осигури възможност за предоставяне на съответните публични услуги и за развитие на служителите в такива структури и дава възможност да се конкретизира статута на този тип структури.

И в трите варианта дейността на *агенцията* се осъществява въз основа на ориентирано към резултати управление на изпълнението, включващо механизъм за определяне на годишни цели и по-гъвкаво управление на ресурсите.

Трите варианта задават рамката за организационно структуриране на *агенциите*. Решението кой вариант е приложим за конкретен случай зависи от възложените функции и необходимото ниво на автономност на *агенцията* от министерството. Конкретните обстоятелства може да налагат това базово структуриране да бъде подкрепено от допълнителни управленски решения.

Таблица 40. Варианти за актуализиране на институционалната форма "агенция"

Вариант А 1	Варианти 2 и 3
<p>Запазва досегашната мисия на "изпълнителна агенция", но наименованието се определя на "агенция",</p> <p><i>Агенцията</i> да бъде структура за предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и/или изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на изпълнителната власт.</p> <p>По изключение <i>агенцията</i> може да осъществява определени контролни функции, свързани с предоставяните от нея услуги.</p> <p>Дейността на <i>агенцията</i> се осъществява въз основа на ориентирано към резултати управление на изпълнението, включващо механизъм за определяне на годишни цели на агенцията, осигуряващо по-гъвкаво управление на ресурсите.</p>	<p><i>Агенцията</i> да бъде структура за предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и/или изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на изпълнителната власт.</p> <p>– <i>агенция</i>, самостоятелна административна структура за предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и изпълнение на дейности, свързани с осигуряването на дейността на органите на изпълнителната власт;</p> <p>– <i>агенция</i>, която функционира в тясна координация с министерство, като някои вътрешни хоризонтални функции (управление на човешките ресурси, финансово отчитане и др.) се осигуряват от министерството; <b>не е отделно юридическо лице</b>;</p> <p>– <i>хибридна агенция</i> – институционална форма, която предвижда съчетаване на статута на "агенция" със статут на друг тип организация (научноизследователски институт, културен институт, учебна институция и др.), определен в специален закон, както е описано по-горе</p>

Таблица 41. Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "изпълнителна агенция"

Характеристики	Действащ модел	вариант А 1	вариант А 2	вариант А 3
<b>наименование</b>	ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ	<b>АГЕНЦИЯ</b>	<b>АГЕНЦИЯ</b>	<b>АГЕНЦИЯ (хибридна?)</b>
<b>вид орган</b>	едноличен	едноличен	едноличен	едноличен
<b>правомощия</b>	Изпълнителният директор на изпълнителната агенция се счита за орган на изпълнителната власт	Директор с делегирани от правителството или от отговорния министър правомощия, свързани с предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации	Директор с делегирани от правителството или от отговорния министър правомощия, свързани с предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации – <b>не е отделно юридическо лице</b>	Директор с делегирани от правителството или от отговорния министър в съответствие със специален закон
<b>процедура по учредяване</b>	ПМС или закон	ПМС	ПМС	ПМС
<b>функции</b>	Изпълнителната агенция е администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията	Агенция е администрация към определен министър за предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации с фокус върху постигане на конкретни резултати По изключение агенцията може да осъществява определени контролни функции, свързани с предоставяните от нея услуги.	Агенция е администрация към определен министър за предоставяне на определени "некомерсиални" услуги както за външни клиенти, така и за основната и/или за други администрации с фокус върху постигане на конкретни резултати	Агенция е администрация към определен министър за предоставяне на услуги за гражданите и юридическите лица и/или изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на изпълнителната власт. Агенцията може да съчетава статута си на администрация със статута на друг тип организация, определен в специален закон или акт на МС.
<b>връзка с Народното събрание</b>	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Характеристики	Действащ модел	вариант А 1	вариант А 2	вариант А 3
<b>Парламентарен контрол</b>	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър	ДА, чрез отговорния министър
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	Изпълнителният директор на изпълнителната агенция представя на органа на изпълнителната власт, който го назначава, ежегоден доклад за дейността на изпълнителната агенция	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите, постигането на целите. НЕ, за оперативната дейност	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите, постигането на целите. ДА, за оперативната дейност	ДА, за организацията, изпълнението и ресурсите, постигането на целите. НЕ, за оперативната дейност
<b>стратегия</b>	ДА, договорена като част от стратегията на министерството	ДА, договорена като част от бизнес плана на министерството	ДА, в стратегията на министерството	ДА, договорена като част от бизнес плана на министерството
<b>бюджет</b>	бюджет, определен от отговорния министър	бизнес план и бюджет, които се одобряват отговорния министър	бизнес план и бюджет, които се одобряват отговорния министър	бизнес план и бюджет, които се одобряват отговорния министър
<b>назначаване</b>	Договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя	от отговорния министър, съгласувано с министър-председателя	от отговорния министър	от отговорния министър, съгласувано с министър-председателя, ако специалният закон го предвижда
<b>освобождаване</b>	от отговорния министър	от отговорния министър	от отговорния министър	от отговорния министър
<b>статут на служителите</b>	държавна служба	държавна служба	държавна служба	държавна служба
<b>заплащане</b>	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба
<b>взаимодействие с министерство/а</b>	ДА, със съответното звено от министерството	ДА, със съответното звено от министерството	ДА, със съответното звено от министерството	ДА, със съответното звено от министерството



Като възможност и в двата варианта може да се регламентира (съответно **вариант 1а и 1б**) създаване на "**надзорен съвет**" към едноличния орган [изпълнителен директор], който не е постоянно действащ орган и се формира от представители на министерството, към което е създадена агенцията, а когато това е необходимо и на други министерства. Предназначението на "**надзорния съвет**" е осигуряване на административно съответствие на дейността, на издаваните актове и предоставяните услуги, както и други управленски и организационни въпроси.

За въвеждане на представените варианти следва да бъдат планирани и разработени съответните промени в действащата нормативна уредба и статутите на съществуващите "изпълнителни агенции". Препоръчително е този процес да бъде предшестван от детайлен тематичен преглед на дейността тези органи, установените статутни и услугите, които администрират.

#### *Други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт*

Тази група на практика включва различни административни структури, чиито функции могат да бъдат отнесени както към съществуващите институционални форми, така и към предложенията за тяхната актуализация.

Съгласно направените изводи и препоръки структурите от тази група следва да бъдат приведени в съответствие с актуализирания организационен модел.

#### *Структури по чл. 60 от ЗА*

Съгласно модела, установен в ЗА, Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър структури, които не са функционално определени, но са посочени техни родови характеристики – *експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински и рехабилитационни центрове* и други.

Дейността и организацията на тези структури се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет или издаден от съответния министър, като разпоредбите на втора глава от закона за устройството на администрацията не се прилагат.

#### **Обобщение на установените отклонения:**

- ❖ структури по чл. 60 от ЗА предоставят административни услуги на физически и юридически лица;
- ❖ структури по чл. 60 от ЗА изпълняват регистрационни и контролни функции;
- ❖ всички структури по чл. 60 от ЗА са с много малка численост, това не е оправдано както от управленска гледна точка, така и по отношение на ефикасността на тяхната дейност.

Регламентацията на "**структури по чл. 60 от ЗА**" следва да бъде преразгледана. Препоръчително е интегриране с някоя от другите институционални форми.

Структурите по чл. 60 от ЗА изпълняват специфични професионални дейности, осигуряващи реализацията на правомощията на основните органи на изпълнителната власт, включително предоставяне на административни услуги. Те са част от административната система. За тях може да не се прилагат разпоредбите на Глава втора от ЗА, но се прилага законодателството за държавния служител в съчетание със специфичните разпоредби на специален закон, когато това е приложимо. Разработени са два варианта, свързани с институционалната форма "структура по чл. 60 от ЗА".

Таблица 42. Варианти за актуализиране на институционалната форма "структура по чл. 60 от ЗА"

вариант С 1	вариант С 2
<p>Запазване и прецизиране на нормативната уредба относно статута, като бъде ясно определено, че това са административни структури, извършващи определени професионални дейности във връзка с и в интерес на определени правителствени политики.</p> <p>Да се конкретизира прилагането на ЗДСл по отношение на служителите и техните длъжности, Да бъде въведен принцип за определяне на правилата за тяхната вътрешна организация.</p>	<p>Премахване на тази институционална форма</p>

Таблица 43. Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма по "структура по чл. 60 от ЗА"

Характеристики	Текущ модел	вариант С 1	вариант С 2
<b>наименование</b>	структури по чл.60 от ЗА	структури по чл.60 от ЗА	Премахване на тази институционална форма
<b>вид орган</b>	едноличен, когато структурата има функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт	едноличен орган	
<b>правомощия</b>	Определени в акта по учредяването	организиране и ръководство при осъществяване на професионални дейности, във връзка с и в интерес на определени правителствени политики	
<b>процедура по учредяване</b>	ПМС	ПМС	
<b>функции</b>	Дейността и организацията на работа на структурите по ал. 1 се определят с устройствен правилник, приет от	професионални дейности, във връзка с и в интерес на определени правителствени политики	

Характеристики	Текущ модел	вариант С 1	вариант С 2
	Министерския съвет или издаден от съответния министър.		
<b>връзка с Народното събрание</b>	ДА, по през отговорния министър	ДА, по през отговорния министър	
<b>Парламентарен контрол</b>	в ограничени случаи чрез парламентарни комисии	в ограничени случаи чрез парламентарни комисии	
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	ДА, ограничена в рамките на насоките и указанията на отговорния министър	ДА, ограничена в рамките на насоките и указанията на отговорния министър	
<b>стратегия</b>	ДА, договорена като част от стратегията на министерството	ДА, договорена като част от стратегията на министерството	
<b>бюджет</b>	бюджет, определен от отговорния министър	бюджет, определен от отговорния министър	
<b>назначаване</b>	МС или отговорния министър	отговорния министър	
<b>освобождаване</b>	от органа по назначаването	от органа по назначаването	
<b>статут на служителите</b>	държавна служба/ договорно право	държавна служба/ договорно право	
<b>заплащане</b>	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	
<b>взаимодействие с министерство/а</b>	ДА, със съответното звено от министерството	ДА, със съответното звено от министерството	

Анализът на целите и предназначението на структурите по чл. 60 от ЗА за осъществяването на държавното управление води до извода, че за тях е приложим *вариант 3* на изпълнителна агенция, който предвижда регламентиране на хибридна институционална форма, включваща съчетаване на статута на "агенция" със статут на друг тип организация, определен в специален закон или ПМС, например:

- предвиждане на възможност за акредитация по Закона за висшето образование или по Закона за професионалното образование и обучение, включително, когато това е необходимо, и прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България по отношение на кариерното развитие на служителите:
  - за обучителни и/или образователни институти; или
  - за структури, чиято дейност е свързана с научни и/или приложни изследвания и/или друг аналогичен тип професионални дейности, които се изпълняват във връзка с и в интерес на определени правителствени политики.
- предвиждане на възможност за паралелно прилагане на статута по *Закона за здравето* за здравни заведения и за дейности, които имат важно значение за общественото здраве;
- предвиждане на възможност за прилагане на определени в *Закона за закрила и развитие на културата* статuti, свързани с опазване на недвижимо културно наследство и други аналогични дейности.

Прилагането на такъв подход изисква премахване на тази институционална форма и въвеждане на *вариант 3, хибридни агенции*. Така се осигурява възможност както за предоставяне на съответни публични услуги, така и развитие на служителите в такива структури.

### *Специализирани териториални администрации*

Възможността за създаване на *специализирани териториални администрации* като самостоятелни юридически лица най-често е регламентирана в специален закон – за 11 от изследваните 12 типа СТА. Само областните дирекции "Земеделие" са създадени от Министерския съвет.

Спецификата при тези структури е, че въз основа на закона компетентен орган създава и определя конкретно тяхната териториална компетентност.

На практика ЗА не регламентира "специализираните териториални администрации", освен че са създадени като юридически лица с нормативен акт. В рамките на разглежданите варианти е предвидено актуализиране на разпоредбите на ЗА, свързани със статута и функционирането на СТА.

#### **Обобщение на установените отклонения:**

- ❖ **ЗА не определя изрично ръководителите на СТА като органи на изпълнителната власт.**
- ❖ нехармонизирана практика както по отношение на органите, които са овластени да създават СТА, така и относно обнародването на тези актове.
- ❖ обособяването на СТА като самостоятелни юридически лица не е обосновано.
- ❖ делегирани са нормативни правомощия на органи, различни от конституционно определените органи.

Регламентацията на "специализираните териториални администрации" следва да бъде преразгледана.

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. предвижда мерки, свързани с организацията на администрацията на областния управител:

- **окупняване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията;**
- **установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите;**
- **включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно.**

Изпълнението на посочените мерки е свързано с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и привеждане на правомощията на областните управители в съответствие с ролята, която КРБ им определя.

Регламентираният в ЗА общ модел на административната система само посочва тези структури като част от териториалната администрация на изпълнителната власт без да определя статута на техните ръководни органи, нито дали или доколко за тях се прилагат

разпоредбите на глава втора от закона. Не е установена конкретна причина за определянето на СТА като самостоятелни юридически лица. Актуализирането на разпоредбите на ЗА, свързани със статута и функционирането на СТА, не е препоръчително, тъй като има риск от засилване на фрагментацията както на цялата административна система, така и на организационните модели на отделните министерства. Както беше подчертано, наличието на голям брой отделни административни структури е фактор за увеличаване на разходите без да води до подобряване на ефективността.

Разработени са два варианта, които биха имали принос за постигане на определените цели.

- ★ **вариант СТА 1** – преобразуване на съществуващите СТА като териториални звена на съответните министерства и актуализиране на уредбата в чл. 44 от ЗА.

**Вариант СТА 1** предвижда премахване на СТА от ЗА като отделни юридически лица (загубват своя самостоятелен статут) и вливането им в администрацията на основния орган, към който са създадени. Съответно дейността им се регулира в нейния устройствен правилник. **Вариантът** осигурява консолидиране на организационните модели на съответните министерства, както и оптимизиране на управленските процеси в тях. Създават се предпоставки за въвеждане на споделена обща администрация и конвергенция на административни структури, работещи в една и съща или свързани области на политиката.

- ★ **вариант СТА 2** – преобразуване на съществуващите СТА като звена в състава на областната администрация

**Вариант СТА 2** изцяло съответства на определените в **Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.** цели, както и на целите на направения преглед.

**Вариант СТА 2** адресира установените проблеми, свързан с ролята на областния управител в управленския модел и предвижда включването в ЗА на общо правило за този тип специализирани териториални администрации. Териториалните звена на основните административни структури следва да се организират в рамките на областната администрация или да се координират от нея. Така се създават условия за отчитане на конституционната роля на областния управител и неговото място в институционалната йерархия. При избор на този вариант трябва да бъдат предвидени съответните механизми за осъществяване на ефективно взаимодействие със съответните министри.

Този подход ще осигури условия за формиране на ефективен модел за уплътняване на ролята и правомощията на областния управител като орган за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и осигуряване на съответствие между националните и местните интереси от организационна и функционална гледна точка.

Таблица 44. Варианти за актуализиране на институционалната форма "специализираните териториални администрации"

вариант СТА 1	Вариант за действие 2
<p>Премахване на СТА като отделни юридически лица – в този случай съществуващите структури загубват своя самостоятелен статут и стават част от администрацията на основния орган, към който са създадени и съответно дейността им се регулира в нейния устройствен правилник.</p> <p>Предложението включва актуализация (изменение и допълнение)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– на чл. 4, ал. 3, за регламентиране на териториалната юрисдикция и формата "териториална дирекция"</li> </ul> <p>и на чл. 44 от ЗА, свързани с:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– начина на създаване на специализирани териториални звена – нормативен акт, определящ и тяхната юрисдикция – на областно, общинско или друго териториално ниво;</li> <li>– статута на ръководния орган на специализирано териториално звено – административен орган, на когото е делегирано изпълнението на конкретни правомощия на основния орган на изпълнителната власт (министър); ръководният орган на специализирано териториално звено не е приравнен на орган на изпълнителната власт;</li> <li>– начин на назначаване на ръководния орган на специализирано териториално звено – по общия ред на Закона за държавния служител;</li> <li>– взаимодействието с други териториални органи на централната изпълнителна власт – областен управител, който осъществява управлението в областта като осигурява провеждането на държавната политика.</li> </ul>	<p>Премахване на СТА като отделни юридически лица</p> <p>Стават част от областната администрация. В този случай се предвиждат съответните промени в чл. 44, 57, 58 и 59 от ЗА за определяне на ролята и взаимодействието между областния управител и съответния министър, както и функциите по методическо ръководство от страна на министъра.</p>

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Таблица 45. Основни характеристики на вариантите за актуализиране на институционалната форма "специализирани териториални администрации"

Характеристики	Текущ модел	Вариант 1	Вариант 2
<b>наименование</b>	Специализираните териториални администрации (СТА)	Премахване на СТА като отделни юридически лица	Премахване на СТА като отделни юридически лица
<b>вид орган</b>	не са приравнени изрично на органи на изпълнителната власт	загубват своя самостоятелен статут и стават част администрацията на основния орган, към който са създадени и съответно дейността им се регулира в нейния устройствен правилник.	загубват своя самостоятелен статут и стават част администрацията на областния управител .
<b>правомощия</b>		в съответствие с делегираните правомощия на министъра	
<b>функции</b>	специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	определени в устройствения правилник на основната администрация, в рамките на която са създадени	съобразно устройствения правилник на администрацията, в която са включени
<b>връзка с Парламента</b>	Не	НЕ	ДА, чрез МС
<b>Парламентарен контрол</b>	Само през министъра, към когото са създадени	НЕ	ДА, чрез министър-председателя или отговорният министър
<b>отчетност към орган на изпълнителната власт</b>	ДА, за организацията, изпълнението и оперативната дейност	ДА, като част от неговата администрация	ДА, в рамките на отчетността на администрацията
<b>стратегия</b>	НЕ, не определя собствена стратегия	в рамките на стратегията на министерството	ДА, като част от областната стратегия/регионалния план
<b>бюджет</b>	бюджет, в рамките на бюджета на министерството	няма самостоятелен	бюджет, определен за областната администрация
<b>назначаване</b>	орган по назначаване на държавните служители		орган по назначаване на държавните служители по предложение на отговорния министър
<b>освобождаване</b>	орган по назначаване на държавните служители	орган по назначаване на държавните служители	орган по назначаване на държавните служители по предложение на отговорния министър
<b>статут на служителите</b>	държавна служба	държавна служба	държавна служба



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Характеристики	Текущ модел	Вариант 1	Вариант 2
<b>заплащане</b>	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба	в съответствие с условията за изпълнение на държавната служба
<b>взаимодействие с министерство/а</b>	обща насоки и надзор, свързани със съответната правителствена политика	ДА, представители на министерството могат да участват в работата на колегиалните органи	ДА, със съответното звено от министерството в координация с останалите териториални звена

За въвеждане на представените варианти следва да бъдат планирани и разработени съответните промени в действащата нормативна уредба и статутите на съществуващите СТА. Препоръчително е този процес да бъде предшестван от детайлен тематичен преглед на дейността на тези структури.

### *Екстериториални структури на Република България*

Екстериториалните структури на Република България (ЕТС) попадат в категорията структури, за които няма регламентация в ЗА и стандартизирани изисквания за организация и функциониране.

За пълнота на регламентирания в ЗА модел може да бъде въведен отделен текст със следното съдържание:

**"Чл. XX.** (1) Екстериториални структури на Република България се създават с акт на Министерския съвет по реда предвиден в международното право.

(2) Ръководството, организацията и дейността на структурите по ал. 1 се определя със закон.

(3) Статутът на служителите в структурите по ал. 1 се определя в съответствие със Закона за държавния служител, както и с приложимата нормативна уредба, свързана с изпълнението на служебните задължения в екстериториални структури на Република България.

### Силни и слаби страни на предложенията за актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА

очаквано въздействие:	
<p><b>Правна среда</b></p>	<p>Предложенията за актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА, са съобразени с принципите, определени в КРБ и действащата нормативна уредба. В този аспект може да се очаква, че предлаганите промени ще имат <b>положително</b> въздействие за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– утвърждаване на върховенство на закона;</li> <li>– ефективното разпределение на управленските правомощия;</li> <li>– практическата реализация на принципите за добро управление.</li> </ul> <p>Прилагането на актуализирания организационен модел на администрацията на изпълнителната власт и процесът на привеждане на съществуващите структури в съответствие ще даде възможност за консолидиране на законодателството.</p> <p>Предложенията имат принос за развитие на правната доктрина, доколкото въвеждат в практиката постановени от Конституционния съд решения.</p>
<p><b>Институционална среда</b></p>	<p>Приносът на предложената актуализация по отношение на консолидирането на институционална рамка е <b>съществен</b>, тъй като предвижда съществуващите административни структури, които не са министерства, да бъдат обект на тематичен преглед, чрез който да бъдат приведени в съответствие с актуализираната нормативна уредба.</p> <p>Конкретизираният ред за създаване на нови или реструктуриране на съществуващи структури е предпоставка за <b>силно ограничаване на отклоненията от модела</b>.</p> <p>Предложените институционални форми за организация на административната система съответстват на утвърдени практики за класификация на този тип административни структури и в тази връзка промените ще се отразят положително на капацитета за организационно проектиране в сфери, в които съществуват международни стандарти или общи регулаторни подходи.</p> <p>Актуализацията предвижда необходимата гъвкавост при избора на организационен дизайн в конкретни случаи и така ще <b>увеличи способността</b> за ефективно приспособяване към динамиката на обществени и икономически процеси.</p>

	<p>Предложенията за актуализация на общия организационен модел имат <b>положително въздействие</b> при създаване на нови или реструктуриране на съществуващи системи за управление, както и за укрепване на интегритета на професионалната държавна служба и по-добра информираност на обществото – общо и за конкретните правителствени политики.</p>
<b>Функционален капацитет</b>	<p>Предвиденото изясняване на функциите на отделните типове административни структури <b>насърчава</b> развитието на функционалния капацитет на администрацията на органите от централната администрация;</p> <p>Консолидирането на организационния модел е предпоставка за <b>подобряване</b> на оперативната координация, както и за постигане на по-голяма производителност и ефективност на ресурсите в администрацията и за подобряване качеството на работата и работните процеси, по-ефективно приспособяване към промените и използването на технологични иновации на работното място.</p> <p>Утвърждаването на принципите за функционално обособяване на административните структури е фактор за <b>укрепване на организационен капацитет</b> за прилагане на закона.</p> <p>Очакваме предложената актуализация да допринесе за утвърждаване на административна култура, фокусирана върху интересите на обществото.</p>
<b>Социална среда</b>	<p>Предложенията за актуализация на общия организационен модел ще имат цялостно <b>положително</b> въздействие по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– по-ефективна реализация на правата на гражданите в отношенията с администрацията;</li> <li>– гарантиране на равнопоставен достъп до услуги;</li> <li>– разбираемост и достъпност на административните процедури;</li> <li>– реализация на принципа гражданинът/обществото в центъра на публичните политики;</li> <li>– прилагане на политиките за създаване на равни възможности за пълноценен социален живот.</li> </ul>
<b>Икономическа среда</b>	<p>Предложенията (особено в частта за регулаторните органи) ще имат <b>съществено положително</b> влияние върху условията за икономически растеж и заетост – намаляване на административните разходи на бизнеса, облекчаване на взаимоотношенията на гражданите с администрацията.</p> <p>Ефективното осигуряване на политическа безпристрастност, професионална компетентност и независимост при осъществяване на регулаторните правомощия е <b>ключов фактор</b> за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– гарантиране и насърчаване на конкуренцията;</li> </ul>

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– оптимизиране на публичните разходи;</li> <li>– повишаване на ефективността от прилагането на регулациите за бизнеса и гражданите, вкл. намаляване на административната тежест;</li> <li>– подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите.</li> </ul>				
<b>принос към определените цели:</b>					
<p><b>СЦ 1</b> – Подобряване на организационния модел чрез последователно прилагане на функционалния подход при определяне на делегираните органи на изпълнителната власт и типовете административни структури, осигуряващи изпълнението на техните правомощия</p>	➔				
<p><b>СЦ 2</b> – По-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация с оглед на по-добра координация, ясно подчинение и отчетност и по-ефективно управление на системата като цяло</p>	➔				
<p><b>СЦ 3</b> – Привеждане в съответствие на структурите на централната администрация (без министерствата) с организационния модел с оглед намаляване на броя на изключенията, регламентирани в специалните закони</p>	↑				
<p><b>СЦ 4</b> – Прилагане на превантивни механизми за ограничаване на отклоненията от общия модел за организация на административната система на изпълнителната власт в България</p>	➔				
<b>оценка:</b>					
<p>Предложенията за актуализация на общия организационен модел, регламентиран в ЗА, имат значителен потенциал за изпълнение на поставените цели за институционална реформа за подобряване на организационната съгласуваност чрез по-последователно разпределение на функциите в рамките на централната администрация.</p> <p>Създават се предпоставки за постигане на видими резултати в средносрочен план, като се елиминира несъгласуваността на организационния модел на централната администрация и за утвърждаване на административна култура с фокус върху интересите на обществото.</p> <p>Реализацията на приложенията изисква специална подготовка в АМС и допълнителни ресурси в АМС и други централни администрации за прилагане .</p>					
<p><i>Легенда:</i></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">◆ – без промяна</td> <td style="width: 50%;">➔ – ограничен напредък</td> </tr> <tr> <td>➔ – умерен напредък</td> <td>↑ – значим напредък</td> </tr> </table>		◆ – без промяна	➔ – ограничен напредък	➔ – умерен напредък	↑ – значим напредък
◆ – без промяна	➔ – ограничен напредък				
➔ – умерен напредък	↑ – значим напредък				

## **Приложения**

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ № 1:

## СПИСЪК НА ИЗСЛЕДВАНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ СТРУКТУРИ

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
<b>Основни административни структури на изпълнителната власт</b>				
1	АМС	Администрация на Министерския съвет	АМС	закон
2	МВнР	Министерство на външните работи	министерство	закон
3	МВР	Министерство на вътрешните работи	министерство	РНС
4	МЕ	Министерство на енергетиката	министерство	РНС
5	МЗ	Министерство на здравеопазването	министерство	РНС
6	МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите	министерство	РНС
7	МИ	Министерство на икономиката	министерство	РНС
8	МК	Министерство на културата	министерство	РНС
9	ММС	Министерство на младежта и спорта	министерство	РНС
10	МОН	Министерство на образованието и науката	министерство	РНС
11	МОСВ	Министерство на околната среда и водите	министерство	РНС
12	МО	Министерство на отбраната	министерство	РНС
13	МП	Министерство на правосъдието	министерство	РНС
14	МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	министерство	РНС
15	МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	министерство	РНС
16	МТСП	Министерство на труда и социалната политика	министерство	РНС
17	МТ	Министерство на туризма	министерство	РНС
18	МФ	Министерство на финансите	министерство	РНС

\* преобразуване

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
<b>Централни структури</b>				
1	ДАА	Държавна агенция "Архиви"	ДА	закон
2	ДАДРВВЗ	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	ДА	закон
3	ДАЕУ	Държавна агенция "Електронно управление"	ДА	закон
4	ДАНС	Държавна агенция "Национална сигурност"	ДА	закон
5	ДАР	Държавна агенция "Разузнаване"	ДА	закон
6	ДАТО	Държавна агенция "Технически операции"	ДА	закон
7	ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето	ДА	закон
8	НСИ	Национален статистически институт	ДА	закон
9	ДАБДП	Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата"	ДА	ПМС
10	ДАБ	Държавна агенция за бежанците	ДА	ПМС
11	ДАБЧ	Държавна агенция за българите в чужбина	ДА	ПМС
12	ДАМТН	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор	ДА	ПМС
13	ДКСИ	Администрация на Държавната комисия по сигурността на информацията	ДК	закон
14	ДКСБТ	Администрация на Държавната комисия по стоковите борси и тържищата	ДК	закон
15	ДКХ	Администрация на Държавната комисия по хазарта	ДК	закон
16	КЗП	Администрация на Комисията за защита на потребителите	ДК	закон
17	НСЦРЛП	Администрация на Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти	ДК	закон
18	АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция	ИА	закон
19	АСП	Агенция за социално подпомагане	ИА	закон
20	АУЕР	Агенция за устойчиво енергийно развитие	ИА	ПМС
21	АХУ	Агенция за хората с увреждания	ИА	закон
22	АВ	Агенция по вписванията	ИА	закон
23	АГКК	Агенция по геодезия, картография и кадастър	ИА	закон
24	АЗ	Агенция по заетостта	ИА	закон
25	АОП	Агенция по обществени поръчки	ИА	закон



**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
26	БАИ	Българска агенция за инвестиции	ИА	закон
27	ИААА	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"	ИА	закон
28	ИАБГ	Изпълнителна агенция "Борба с градушките"	ИА	ПМС
29	ИАБСА	Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация"	ИА	закон
30	ИАВКВПД	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"	ИА	ПМС
31	ИАГИТ	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	ИА	ПМС
32	ИАЖА	Изпълнителна агенция "Железопътна администрация"	ИА	закон
33	ИАМН	Изпълнителна агенция "Медицински надзор"	ИА	закон
34	ИАМА	Изпълнителна агенция "Морска администрация"	ИА	закон
35	ИАНФЦ	Изпълнителна агенция "Национален филмов център"	ИА	ПМС
36	ИАОСЕС	Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз"	ИА	ПМС
37	ИАОПНОИР	Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж"	ИА	ПМС
38	ИАПД	Изпълнителна агенция "Проучване и поддържане на река Дунав"	ИА	ПМС
39	ИАСОСЕЗФ	Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове"	ИА	ПМС
40	ИАНМСП	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия	ИА	закон
41	ИАГ	Изпълнителна агенция по горите	ИА	закон
42	ИАЛ	Изпълнителна агенция по лекарствата	ИА	закон
43	ИАЛВ	Изпълнителна агенция по лозата и виното	ИА	закон
44	ИАОС	Изпълнителна агенция по околна среда	ИА	закон
45	ИАРА	Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури	ИА	закон
46	ИАСРЖ	Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството	ИА	ПМС
47	ИАСАС	Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол	ИА	ПМС

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
48	<b>НИПА</b>	Национален институт за помирение и арбитраж	ИА	закон
49	<b>КЕВР</b>	Комисия за енергийно и водно регулиране	комисия	закон
50	<b>КЗК</b>	Комисия за защита на конкуренцията	комисия	закон
51	<b>КЗЛД</b>	Комисия за защита на личните данни	комисия	закон
52	<b>КЗД</b>	Комисия за защита от дискриминация	комисия	закон
53	<b>КПКОНПИ</b>	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество	комисия	закон
54	<b>КПНРО</b>	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори	комисия	закон
55	<b>КРДОПБГДСРСБНА</b>	Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА	комисия	закон
56	<b>КРС</b>	Комисия за регулиране на съобщенията	комисия	закон
57	<b>КФН</b>	Комисия за финансов надзор	комисия	закон
58	<b>НЕЛК</b>	Национална експертна лекарска комисия	комисия	закон
59	<b>НКБТХ</b>	Национална комисия за борба с трафика на хора	комисия	закон
60	<b>ЦКБППМН</b>	Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните	комисия	закон
61	<b>СЕМ</b>	Съвет за електронни медии	комисия	закон
62	<b>АМ</b>	Агенция "Митници"	агенции	закон
63	<b>АПИ</b>	Агенция "Пътна инфраструктура"	агенции	закон
64	<b>АППК</b>	Агенция за публичните предприятия и контрол	агенции	закон
65	<b>АЯР</b>	Агенция за ядрено регулиране	агенции	закон
66	<b>БАБХ</b>	Българска агенция по безопасност на храните	агенции	закон
67	<b>НАОА</b>	Национална агенция за оценяване и акредитация	агенции	закон
68	<b>НАП</b>	Национална агенция за приходите	агенции	закон
69	<b>НАПОО</b>	Национална агенция за професионално образование и обучение	агенции	закон
70	<b>БИМ</b>	Български институт по метрология	институти	закон
71	<b>ДИ</b>	Дипломатически институт	институти	закон
72	<b>ДКИ</b>	Държавен културен институт	институти	закон

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
73	ИП – МВР	Институт по психология на Министерството на вътрешните работи	институти	закон
74	ИПА	Институт по публична администрация	институти	закон
75	НИК – МВР	Научноизследователски институт по криминалистика	институти	закон
76	НВИМ	Национален военноисторически музей	институти	закон
77	НИНКН	Национален институт за недвижимо културно наследство	институти	закон
78	НИМХ	Национален институт по метеорология и хидрология	институти	закон
79	НМО	Национален музей на образованието - Габрово	институти	закон
80	ДФЗ	Държавен фонд "Земеделие"	фондове	закон
81	НКЖФ	Национален компенсационен жилищен фонд	фондове	закон
82	НОИ	Национален осигурителен институт	фондове	закон
83	НФК	Национален фонд "Култура" – София	фондове	закон
84	НЗОК	Национална здравноосигурителна каса	фондове	закон
85	ФНИ	Фонд "Научни изследвания"	фондове	закон
86	ФСЗ	Фонд "Социална закрила"	фондове	закон
87	ФУТ	Фонд "Условия на труд"	фондове	закон
88	ГФ	Гаранционен фонд	ФОНД	закон
89	ДФГУДПС	Държавен фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система	ФОНД	закон
90	НДЕФ	Национален доверителен ескофонд	ФОНД	закон
91	ФГВРС	фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите"	ФОНД	закон
92	ФЕЕВИ	Фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници"	ФОНД	закон
93	ФСЕЕС	Фонд "Сигурност на електроенергийната система"	ФОНД	закон
94	ФГВБ	Фонд за гарантиране на влоговете в банките	ФОНД	закон
95	ФКИ	Фонд за компенсиране на инвеститорите	ФОНД	закон
96	ФКУУ	Фонд за компенсиране на универсална услуга	ФОНД	закон
97	ГДГВА	Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация"	други	закон
98	ДНСК	Дирекция за национален строителен контрол	други	закон

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
99	НИО	Национален инспекторат по образованието	други	закон
100	НССЗ	Национална служба за съвети в земеделието	други	закон
101	НБКСРС	Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства	други	закон
102	НБПП	Национално бюро за правна помощ	други	закон
103	ПВРБ	Патентно ведомство на Република България	други	закон
104	ЦРОЗ	Централен регистър на особените залози	други	закон
105	ЦОРХВ	Център за оценка на риска по хранителната верига	други	закон
106	A28	Авиоотряд 28	ССООРС	закон
107	ВГС	Военно-географска служба	ССООРС	закон
108	ГДБОП – МВР	Главна дирекция "Борба с организираната престъпност"	ССООРС	закон
109	ГДГП – МВР	Главна дирекция "Гранична полиция"	ССООРС	закон
110	ГДИН	Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"	ССООРС	закон
111	ГДНП – МВР	Главна дирекция "Национална полиция"	ССООРС	закон
112	ГДО	Главна дирекция "Охрана"	ССООРС	закон
113	ГДПБЗН – МВР	Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението"	ССООРС	закон
114	ДКИС – МВР	дирекция "Комуникационни и информационни системи"	ССООРС	закон
115	ДМП – МВР	дирекция "Международни проекти"	ССООРС	закон
116	ДМ – МВР	дирекция "Миграция"	ССООРС	закон
117	ДНС112 – МВР	дирекция "Национална система 112"	ССООРС	закон
118	ДУССД – МВР	дирекция "Управление на собствеността и социални дейности"	ССООРС	закон
119	К-МО	Комендантство - МО	ССООРС	закон
120	МКЦПККДРСТ	Междуправителен координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари	ССООРС	ПМС
121	НКТ	Национален контратерористичен център	ССООРС	ПМС
122	НКЦБДП	Национален координационен център за безопасно движение по пътищата	ССООРС	ПМС
123	НГЧ	Национална гвардейска част	ССООРС	закон
124	НСО	Национална служба за охрана	ССООРС	закон
125	СВО	Служба "Военна информация"	ССООРС	закон

## ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*
126	СВП	СОООРС	закон
127	СКИС	СОООРС	закон
128	ЦАТИП	СОООРС	закон
129	СКИС	СОООРС	закон
130	БАКООРБ	ППО	международен договор
131	БИС	ППО	закон
132	НФ "13 века България"	ППО	закон
133	РЦОНКНЮИ – ЮНЕСКО	ППО	закон
134	АЦ	чл. 60 от ЗА	ПМС
135	ИО	чл. 60 от ЗА	ПМС
136	ИЦМО	чл. 60 от ЗА	ПМС
137	НСД	чл. 60 от ЗА	ПМС
138	НЦИД	чл. 60 от ЗА	ПМС
139	почивна база	чл. 60 от ЗА	ПМС
140	почивна база	чл. 60 от ЗА	ПМС
141	почивна база	чл. 60 от ЗА	ПМС
142	почивна база	чл. 60 от ЗА	ПМС
143	почивна база	чл. 60 от ЗА	ПМС
144	ЦАР	чл. 60 от ЗА	ПМС
145	ЦНСОССКСЦИЕ	чл. 60 от ЗА	ПМС
146	ЦОИДУЕМ	чл. 60 от ЗА	ПМС
147	ЦРЧР	чл. 60 от ЗА	ПМС
148	ЦРЧРРИ	чл. 60 от ЗА	ПМС
149	ЦПРБМ	чл. 60 от ЗА	ПМС

**ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ТЕКУЩИЯ МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

№	Наименование	Тип	Вид акт за създаване*	
<b>Специализирани териториални администрации</b>				
1	БД	Басейнови дирекции	СТА	закон
2	ГСС	Горски семеконтролни станции	СТА	закон
3	ДНП	Дирекции "Национален парк"	СТА	закон
4	ДПП	Дирекции природен парк	СТА	закон
5	ЛЗС	Лесозащитни станции	СТА	закон
6	ОА	Областни администрации	СТА	закон
7	ОДЗ	Областни дирекции "Земеделие"	СТА	закон
8	ОДМВР	Областни дирекции на МВР	СТА	закон
9	РДПБЗН	Регионални дирекции "Пожарна безопасност и защита на населението"	СТА	закон
10	РДГ	Регионални дирекции по горите	СТА	закон
11	РЗИ	Регионални здравни инспекции	СТА	закон
12	РИОСВ	Регионални инспекции по околната среда и водите	СТА	закон
13	РУО	Регионални управления на образованието	СТА	закон
<b>Екстериториални структури на Република България</b>				
1	БКИЧ	Български културни институти в чужбина	ЕТС	закон
2	ЗП	Задгранични представителства – общо	ЕТС	закон

## ПРИЛОЖЕНИЕ № 2: ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРНИ ИЗТОЧНИЦИ

---

### *Нов публичен мениджмънт*

Парадигмата "Нов публичен мениджмънт"<sup>211</sup> (НПМ) въведе практиката за разделяне на големите и тромави администрации от държавния апарат на полу-автономни агенции, които изпълняват една цел в непосредствено взаимодействие с органа на изпълнителната власт. Този вид реформи в публичния сектор целяха *"увеличаване на ефективността и ефикасността, засилена управленска автономия на ръководителите, приближаване на услугите до гражданите и осигуряване на възможност за министерствата да се концентрират върху големите политически въпроси"*<sup>212</sup>. Резултатът от вълната от реформи, реализирани чрез прилагане на подхода НПМ, е появата на значителен брой самостоятелни административни единици, наречени в англоезичната литература с общото име "агенции" или "quangos".

Озборн (Osborne 2006) твърди, че НПМ е само фаза между предходната *Публична администрация* и новопоявилото се *Ново публично управление*, което е с фокус върху междуорганизационното и междусекторно сътрудничество и ангажирането на гражданите<sup>213</sup>. В резултат настоящото управление на публичния сектор често е комбинация от традиционна йерархия, идеята НПМ, основана на пазара и конкуренцията и пост-НПМ организацията на мрежите (Laegreid et al. 2015). Озборн, Раднор и Наси (Osborne, Radnor and Nasi 2013) въведоха нова доминираща логика за публичните услуги, за която твърдят, че предлага *"ефективна практика на публично управление"* в рамките на *Новото публично управление*.

Агенциите (като обобщаващ термин за всякакви формати на изнесена администрация) се определят като публични органи извън министерствата, хибриди, квази-автономни публични организации и разпределено публично управление (Greve, Flinders and van Thiel 1999, Flinders 2004). Агенциите като форма и функции/дейности са много различни в различните национални и организационни култури, правни и политически системи (Smullen 2004). Мнозинството разполагат с известна автономия от съответното министерство във вземане на решения по политиката и по отношение на персонала, финансирането и управлението, но не са изцяло независими.

*Как се определят агенциите?* Като организация, която е структурно отделена от правителството или от администрацията на министерство, работеща в по-близки до бизнес условията в сравнение с държавната бюрокрация (Talbot 2004, Pollitt et al. 2004, Van Thiel 2012). Агенциите могат да имат различни системи за финансиране и политика за човешките ресурси вследствие на управленската си автономия, която също се различава според вида на агенцията. Като цяло те разполагат с известни възможности за

---

<sup>211</sup> New Public Management

<sup>212</sup> Policymaking in an era of agencification

<sup>213</sup> Representative co-production: broadening the scope of the public service logic

самостоятелно вземане на решения. В сравнение с държавната бюрокрация агенциите са, или поне формално е така, подложени на по-слабо йерархично и политическо влияние в ежедневните си операции. Формално те са под контрола на министрите и изпълняват обществени задачи от рода на регулация, предоставяне на услуги, прилагане на политики. Разполагат и със собствени ресурси, формират междуведомствени екипи, работни групи, проучвателни екипи и т. н.

Основен фокус на дискусиите, посветени на практиката по прилагане на подхода, е темата за разпределението на задачите между различните видове администрации. НПМ насърчава разделяне на разработването (прерогатив на политиките, подкрепени от министерствата, за които са пряко отговорни) от изпълнението на политиката (предоставяне на публични услуги от изпълнителни агенции).

Въпреки реториката за разделяне на функции по оста формиране-прилагане на политика, изследванията чертаят друга реалност<sup>214</sup>. Регистрирано е изобилие от случаи на агенции, които имат роля в изработването на политика и разполагат със значителна политическа автономия. Тази автономия обхваща различни видове принос на различните етапи от цикъла на политиката. В зависимост от етапа в този цикъл и от политическите програми, една и съща агенция може да има различна степен на влияние.

Един от примерите, които илюстрират този извод, е реформата във фламандската централна администрация. Ключовият принцип на реформата е заявен като даване на по-голяма роля на администрацията на министерствата в подготовката на политиката и ограничаване на ролята на агенциите до нейното прилагане. Предприетият преглед (Veschuerе & Vancorpenolle 2012) установява, че реформата се развива различно от записаното на хартия. Авторите разглеждат два казуса – политика за грижа за хората с увреждания и политиката в обществения транспорт. И за двата е установено, че съответните агенции играят много съществена роля в определянето на политиката в хода на законодателния процес, докато отговорната дирекция в министерството няма практически никакъв принос. Влиянието на министерството е минимално. Няма данни за разделяне на задачите според заявения принцип. Агенциите са подпомогнали министрите в подготовката на стратегическия избор на политика и в подготовката на нейното прилагане и така са поели много по-голяма роля в разработването на политика от дирекциите в министерствата.

*Реформата във фламандското правителство, започнала през 2000 г., цели да поправи функционални проблеми в съществуващата атомизирана структура. Голямото разнообразие от (полу-)автономни структури е считано за проблем при положение, че отсъства цялостна визия за създаване на агенции. Бюрократичната структура се състои от няколко вида автономни органи с различен размер, функции, обосновка за създаване, финансиране, механизми за отчетност, независимост и т.н. Освен това отсъства логика в това кои видове дейности на правителството се извеждат в агенции и няма обща позиция и практика за управлението на тези органи. Фактът, че различията в автономията по отношение на политиката и по отношение на*

<sup>214</sup> Representative co-production: broadening the scope of the public service logic.



*управлението между министерствата и агенциите не се основават на ясна визия и довел до неудовлетворение и конфликти между тях. Макар и на полето на една и съща политика, те често действат паралелно.*

*За преодоляване на тези недостатъци правителството предприема проект за реорганизация. За 13-те области на политика на фламандското правителство е приета сходна организация. Предвидено е всяка област на политика да е съставена от министерство и няколко вида агенции (вътрешни, които не са отделни юридически лица; външни съгласно публичното право и външни съгласно частното право). Ключова характеристика на реформата е преосмислянето на взаимоотношенията между министъра, министерството и отделните агенции. Въведена е обща система от управленски договори и ясно разграничение на задачите между различните органи на изпълнителната власт. Възприет е, или поне формално, принцип на разделяне на политически от оперативни дейности.*

*Министерствата подпомагат министъра в разработването на политика (операционализиране на стратегически политически решения), а агенциите получават автономия за изпълнение на политиката и участват в подготовката ѝ на ниво изпълнение. С това реформата е въвела вертикална специализация в държавната администрация, като е разделила цикъла на политиката и е възложила изпълнителни задачи на агенциите, с които министерството влиза в договорни отношения.*

Новият модел НПМ се различава от традиционния по това, че съчетава експертиза, автономия и специализация на задачите в по-тесен диапазон (Maјone 1997). Разделянето не е само между агенции и министерства, а и между различните видове агенции, които са отговорни за изпълнението на различни задачи. Процесът създава сериозна организационна сложност, изискваща засилена координация (Gregory 2003). Често се правят паралелно структурни промени, водещи до създаване на агенции едновременно с регулаторни реформи. Формулирането на цели и създаването на правила обикновено е задача на надзорните органи (министерства), мониторингът е концентриран в агенциите, а жалбите се разглеждат от независими органи. На практика обаче често се получава застъпване между отговорностите на агенциите и министерствата, а също и между самите агенции.

Трябва ли агенциите да се приемат за нова организационна форма, възникнала в резултат на НПМ и свързаните с него реформи? Като организационна форма агенциите съществуват в много държави преди появата на НПМ. Северноевропейските държави например имат дългогодишна традиция в използването на агенции за изпълнение на обществени задачи, прилагане на политики, регулация и предоставяне на услуги (в Швеция от три века). Агенциите от стария стил имат някои общи черти, които ги свързват с традиционната администрация – много подробна регулация, механизми за контрол, основани на ресурсите и политизирани форми на контрол. Мотивите за създаването им са свързани с проверки и контрол, съвместно ръководство с обществени групи по интереси в корпоративните общества. Пример е тристранният контрол на агенциите за социално осигуряване от правителството и социалните партньори в Белгия, намаляване на политическите рискове и осигуряване на последователното прилагане на

нови политики при променящи се политически коалиции, като бъдат поставени достатъчно далеч от централната изпълнителна власт.

НПМ обаче промени мотивите и модела за управление на агенциите. Мотивацията в стил НПМ е стремеж към все по-голяма специализация, ефикасност, иновации в услугите и чувствителност към клиента. Те трябваше да бъдат отделени от министерствата, към които се създават, в органи с тясно предназначение и максимална управленска автономия. Компетентността за вземане на решения позволява на мениджърите да реагират бързо на променящи се обстоятелства и на исканията на клиентите. Ключов момент за НПМ е отношенията между министерството и агенцията да бъдат уредени в някакъв вид договор за изпълнение, в който те се договарят подобно на практиката в частния сектор. Този договор като форма на последващ контрол, ориентиран към резултати, трябва да задава ясни и високи цели за изпълнение, които се наблюдават и оценяват от министерството, към което е създадена структурата и което награждава или санкционира изпълнение/неизпълнение.

Структурното разграничение между разработване на политика, управление и оценка, и прилагане на политика и предоставяне на услуги е базова разлика спрямо стария тип агенции. С други думи, новият тип е не просто организационно разделяне, а и разделяне в рамките на политическия цикъл (Bouckaert, Peters and Verhoest 2010).

### *Типология на агенциите*

Една от тезите в литературата е, че условията, при които функционират агенциите, са по-близки до бизнес управлението отколкото тези на основните администрации (Talbot 2004). Например те могат да имат различна финансова система и политика за човешките ресурси, но степента им на финансова и управленска автономия и за управление на човешките ресурси е различна съобразно вида на агенцията (Pollitt et al., 2004).

Типология на агенциите, разработена от мрежата CRIPO, прави разграничение между три основни вида:

1. Полуавтономни без юридическа независимост (ниска степен на управленска автономия).
2. Орган, създаден със закон – по-голяма автономност
3. Корпоративна форма – с най-висока степен на автономност. Основани на частното право, законът им определя изпълнението на конкретна задача.

Всеки вид агенция може да обхваща различни видове правна организация в една и съща държава. Във Франция например има различни видове органи, създадени със закон: публични институти, административни органи и центрове за национална компетентност (Allix and van Thiel, 2005). Те обаче имат еднаква степен на правна компетентност и управленска автономност, което ги поставя в една категория.

Типология: Видове агенции<sup>215</sup>

Вид	Определение	Примери
1	Полу-автономна организация или орган без правна независимост, но с известна управленска автономия	Агенциите Next Step (UK), изпълнителни агенции (NL, B, IRL) държавни агенции (северни държави), обслужващи агенции, (A) държавни институции (EST), централни бюра (HUN), пряка администрация (GER), Flexi-агенции (A)
2	Правно независима организация/ орган (основана на закон) и управленска автономия	Публични институции (IT, POR), ZBO (NL), NDPB (UK), пара-държавни органи (B), държавни органи, създадени със закон A, EST, IRL, ROM, непряка администрация (GER), регулаторни агенции (C, SL)
3	Организация, основана на частното право от или от името на правителството (държавата притежава мажоритарен дял)	Държавни компании (SOC) или предприятия (SOE) и държавни фондации (примери има във всички държави)

A = Австрия; B = Белгия; C = Хърватия; EST = Естония; GER = Германия; HUN = Унгария; IRL = Ирландия; IT = Италия; NL = Нидерландия; POR = Португалия; ROM = Румъния; SL = Словакия; UK = Обединеното кралство

Същата типология използва и ОИСП (OECD 2002) в своя сравнителен анализ на агенциите в 30 държави.

Една от най-цитираните типологии в литературата е тази на "траекториите" на провеждане на реформи. Така например в англосаксонските държави (Обединеното кралство, Австралия и Нова Зеландия) реформите имат по-радикален характер, а в континентална Европа са по-частични. Разграничени са четири вида траектории: поддържане, модернизация, маркетингизация и минимализъм<sup>216</sup>.

**Поддържане:** държавите в тази категория затягат държавната бюрокрация без да прилагат базово реструктуриране. Тяхната цел е да накарат съществуващите структури и практики да функционират по-добре. Един от примерите е Германия (Pollitt and Bouckaert 2011). Към нея могат да бъдат прибавени Гърция, Испания, Швейцария, Япония и Турция като прилагачи слабо реформите на НПМ. Тук трябва да се има предвид, че държави като Германия и Швейцария имат легалистка административна традиция (Rechtstaat model), сложна федерална система и силно йерархизирана държавна служба. В тази логика предпочитанията са към децентрализация пред създаване на агенции: задачите се прехвърлят към под-националното ниво на управление и броят на агенциите е по-малък, с по-малка степен на автономия.

<sup>215</sup> Comparing agencification in central, Eastern European and Western European countries: fundamentally alike in unimportant respects?, Sandra Thiel.

<sup>216</sup> Comparing agencification in central, Eastern European and Western European countries: fundamentally alike in unimportant respects?, Sandra Thiel.

**Модернизация:** необходимостта от базови промени в административната система е призната (и отразена в бюджета и персонала) и съпътствана от широка децентрализация. Предпочитат се хибридни форми на организации в публичния сектор (агенции) вместо приватизация на дейности. Осъзната е необходимостта от повече внимание към участието и ролята на гражданите/потребителите. Примери за държави с тази траектория са Белгия, Финландия, Франция, Италия, Нидерландия и Швеция въпреки различията помежду им от гледна точка на темпото на реформи и предпочитаните организационни форми. В тази група, обозначена като "умерени реформатори на НПИМ", могат да бъдат причислени и Австрия, Дания, Португалия, САЩ и Ирландия (Hood 1996). Северните страни например имат силна традиция в предоставяне на услуги чрез агенции и съответно министерствата (администрацията на централното управление) са малобройни. Повечето южноевропейски държави пък имат смесен модел на децентрализация към под-националните нива и по-малко възлагане на агенции.

**Маркетингизация:** тази траектория е характерна за радикалните реформатори, които реформират базово държавната бюрокрация и я намаляват (така-нареченото "оттегляне на държавата"). Категорично се предпочита използване на техниките на частния сектор, въвеждане на конкуренция и създаване на вътрешни пазари в публичния сектор, например в здравеопазването и образованието. Примери за тази траектория са Великобритания, Австралия, Нова Зеландия (и в по-умерена степен Нидерландия, Финландия и Швеция). Създаването на агенции е съчетано с пазарен натиск и минимална държавна намеса във вътрешното управление, финансирането и контрола върху агенциите.

**Минимализъм:** тази траектория включва масова приватизация и намаляване на организациите от публичния сектор. Макар моделът да се пропагандира в някои държави (като Обединеното кралство и САЩ), той реално не се среща никъде. В този случай агенциите се създават възможно най-отдалечено от правителството, не се финансират от държавния бюджет, а от такси и оперират на (вътрешни) пазари. Алтернатива на агенциите е приватизацията – например продажба на държавни компании.

Макар процесът в държавите от Централна и Източна Европа да е сходен с този на Северните държави, той не протича в систематична концептуална и правна рамка, отчасти заради липсата на административен капацитет, но и поради бързината на действията. По класификацията тези държави са модернизатори с известна степен на минимализъм. Разпространението на агенции в тях е най-голямо.

Обобщеното описание на така-наречения "пост-бюрократичен етап на реформи" в публичния сектор в литературата се описва като разпръскване на властта и разреждане на контрола<sup>217</sup>. Изследователите го определят като преминаване от управление, водено от вложения ресурс към управление, водено от резултати, разделяне на политиката от администрацията и ориентация към потребителя (Pollitt 1999). Създават се организации от нов тип, на които правителството прехвърля част от правата си за прилагане на

---

<sup>217</sup> Quangos: trends, causes and consequences.

политики и (частични) права за разработването им. В резултат институционалният контекст на централното управление става все по-сложен (Leeuw 1992).

В англоезичните научноизследователски публикации *quangos* е терминът, използван за обозначаване на организации с публично финансиране, натоварени с прилагането на една или повече публични политики като основна задача и функциониращи отделно от правителството без непосредствена йерархична връзка с министър или министерство (Leeuw 1992). Възприемат се като инструмент на административната реформа.

В тази категория попадат четири вида организации: а. агенции, работещи с договор; б. публични органи; в. доброволни организации; г. държавни предприятия. Видът се определя от условията, в които действа организацията, като са изведени три вида условия:

- (1) финансово решение;
- (2) до каква степен се прилага отчетност към министъра и
- (3) контролен механизъм за министри.

Автономията се приема за собственост върху правото на "*производство*", което включва кой взема решенията или осигурява на организацията цели, задачи, бюджет, цени на предоставяните услуги, стандартни оперативни процедури, информация и технологии. Колкото повече такива права има организацията, толкова повече контролира дейността и носи отговорност за нея и толкова по-голяма автономия има.

*Quangos* са квази-автономни: това означава, че разполагат с частични, а не с пълни права по отношение на политиката. Част от тях принадлежат на министъра, а практиката на прилагането им е разнообразна. Някои не могат да управляват бюджета си, защото го получават пряко от държавата, други събират такси или глоби. Някои не могат да определят резултатите си, защото са обвързани с предварително определен брой услуги, заложи в договора им. Като цяло повечето имат относителна степен на управленска свобода под формата на управление на процесите (ресурси, резултати, процедури). Ограничената отговорност на министъра е съпътствана и от ограничени механизми за контрол.

Мотиви за създаване на нови структури не винаги се посочват. Когато бъдат посочени, най-често са свързани с повишаване на ефективността и ефикасността в прилагането на политиката, приближаване на управлението до гражданите, уместност на саморегулацията (например като се прехвърлят изпълнителни задачи върху групи по интереси и изпълнение на задачи от независими експерти). В отделни случаи инициативата за създаването им не е на правителството, а на групи по интереси или граждани. В такъв случай им се дава нормативно основание без да бъдат напълно включени в държавната бюрокрация. Обикновено се превръщат в монополен доставчик на услуги поради правния си монопол.

### *Рамка за създаване на агенции*

Създаването на агенции често се поставя в категорията "административна децентрализация" – една от траекториите на реформата в публичния сектор. То представлява организационна реформа, която свързва една първоначална ситуация с желана или планирана бъдеща организация на публичния сектор. Децентрализацията е процес, който е съпътстван от три стратегически избора:

- Политическа/ административна: политическата прехвърля правомощия на лица на изборни политически длъжности на по-ниски нива в държавната организация, а административната на друг орган (например агенция).
- Прехвърляне на правомощия на друг орган, избран в конкурентна процедура/ прехвърляне на правомощия без конкуренция
- Вътрешна/ външна децентрализация: вътрешната е прехвърляне на правомощия вътре в организацията, а външната на независим външен орган (съществуващ или новосъздаден).

Когато се създават/анализират този род организации, се описват пет характеристики, определящи за разграничаването им:

- Финансиране (как се финансира организацията)
- Отговорност на министерството (каква е тя)
- Механизми за контрол (може ли министерството да ги контролира)
- Обществена задача (може ли целта на структурата да се приеме за обществена задача)
- Публична сфера (разграничава организациите, свързани с правителството, от частните).

Решенията, които трябва да бъдат взети в процеса на формиране на агенции, се отнасят до следните аспекти:

- (1) Организационна идентичност: правителствен монопол върху мисията, ресурси, насочени към основополагащата задача, трудност на изпълняваната дейност, йерархична структура
- (2) Организационна автономия: политическа автономия, делегиране на право на оперативни решения
- (3) Организационно управление и контрол: формализация
- (4) Организационна култура: лидерски умения, идентифициране с агенцията, чувство за мисия, адаптивност
- (5) Организационно изпълнение – това е зависимата променлива.



Всяка от изброените аспекти може да има положително или отрицателно въздействие върху ефективността на агенцията.

### → **Организационна идентификация**

Идентификацията е тясно обвързана с размера на организацията, който може да бъде измерен по два начина – брой на персонала и размер на бюджета. Отчитат се и правната форма на организацията, нейната история (създаване, преобразуване, сливания...), кой е създал организацията (правителство, парламент) и с какъв акт, в каква област на политиката работи – какъв вид дейности извършва, в коя фаза от политическия цикъл са разположени основните ѝ задачи.

Букаерт и Питърс (Bouckaert and Peters 2001) идентифицират седем базови типа характерни дейности: прилагане на политика; пряко предоставяне на услуги; прехвърляне на средства; регулация; консултации и развитие на политики; информация, изследвания, трибунали и представителство.

Тук се включват и състава на управителното тяло на организацията и степента на интегрирано сътрудничество с други организации, което зависи от: степен на формализиране на взаимоотношението, общи цели, структура и планиране, общи ресурси и степен на колективна идентичност и отговорност. На базата на тези характеристики може да се изработи скала на интегрирано сътрудничество.

### → **Организационна автономия**

Автономията е присъщ елемент на създаването на агенции (Verhoest 2002). Тя може да бъде оперативна или стратегическа, отнасяща се до политиката или до управленските въпроси. Политическата автономия е свободата за вземане на решения по съдържанието и/или резултатите от политическия процес. Ако дадена организация разполага с политическа автономия това означава, че надзорният орган има правата за решения по отношение на дейности, поведение, политически инструменти, резултати и ефекти. Оперативната политическа автономия се отнася до дейностите и процедурите в първичния процес. Стратегическата политическа автономия се отнася до избора на политически инструменти и резултати, цели и ефекти. Възможно е и съчетание от двата вида.

При управленската автономия става въпрос за свобода на избора и прилагане на ресурси в първичния политически процес и за финансова автономия и управление на човешките ресурси.

### → **Управление и контрол**

Базовата класификация прави разграничение между: (i) бюрократичен механизъм, основан на правила и стандарти; (ii) пазарен механизъм, основан на ценови инструменти; (iii) социален механизъм, основан на социализация и включване на членовете на групата. Определящо е какво се управлява – това могат да бъдат продукти, резултати или ефекти, процеси и процедури и ресурси. Важно е също кога се управлява – дали предварително с фокус върху планирането и ресурсите или впоследствие, с фокус върху оценката и мониторинга на резултатите. И не на последно място, въз основа на какви механизми

трябва да се управлява. Когато се прилагат, тези критерии показват кои аспекти на организационното изпълнение са централни в процеса на управление и контрол. Примери за критерии са законност, икономичност, ефикасност, ефективност, отзивчивост, демократични ценности.

Най-важните аспекти на управлението и контрола са обобщени в четири пункта:

1. Предварително управление (на ресурсите) и последващо (на резултатите). Предварителното управление обхваща правата на контролиращия да отменя решенията на агенцията, да определя ресурсите, предоставени на организацията, да проверява съответствието на решенията на агенцията с правната рамка, да има представителство в управляващия орган на агенцията. Това е а priori надзор над решенията на агенцията.
2. Последващото управление поставя фокуса основно върху измерване, отчитане и оценка на организационните резултати. Важен аспект е определянето на цели и целеви стойности и съпътстващи индикатори, които могат да бъдат наблюдавани.
3. Финансово управление съобразно финансовия цикъл: бюджетиране, отчитане, одит. С други думи дали организацията има собствен бюджет; кой го съставя и одобрява; какви са бюджетните пера и кой извършва одита.
4. Контрол на управлението: как е структурирано, кой назначава управляващия орган, кой го оценява и как членовете му се отчитат пред ръководния орган.

#### → **Организационно изпълнение**

Типологията на Тавитс (Tavits 2002) – разграничава две измерения на изпълнението – административна ефективност и политическа активност. Административната ефективност включва капацитет за финансово управление, капацитет за управление на ЧР, капацитет за управление на капитала, управление, ориентирано към резултати, отчитане на нуждите на потребителите. Това е капацитетът за използване на ограничени ресурси и изпълнение на политики с желани резултати. Политическата активност е капацитетът за откликване на нуждите на гражданите.

По-систематичната политика в това отношение се възприема като необходима в интерес на прозрачността и доброто управление. За целта правителствата трябва да предприемат поредица от стъпки, включващи:

- Изработване на интегрирана визия за структурата на публичния сектор, която да очертава позицията и ролята на агенциите в цялостната администрация на изпълнителната власт
- Разработване на рамка за създаване на агенции, списък на ограничен брой видове структури със съответната степен на автономия и уредба за контрол и отчетност
- Определяне за какви задачи или при какви условия се счита за подходящо създаване на нова структура



- Създаване на централни регистри, които да изброяват и категоризират съществуващите и новите агенции
- Организиране на редовен преглед на статутба на агенциите и включване в законодателството на заключителни клаузи за създаването на агенции

### *Технология на управлението чрез агенции*

Едно от предизвикателствата към правителствата е да изяснят как целите на политиката се преобразуват в цели на изпълнението, които след това могат да бъдат включени в договори/споразумения за изпълнение – това дава яснота по какъв начин са свързани дейностите на различните организации.

Факторите, влияещи на изпълнението на цели и задачи от страна на агенциите, са ресурси, регулация, пазарна структура и организация<sup>218</sup>.

1. Ресурсите (разходи) са в положителна корелация с изпълнението, защото дават възможност да бъде нает повече и по-добре обучен персонал. Осигуряването на достатъчен ресурс е необходимо, но не достатъчно условие за добро изпълнение (Boyne 2003).
2. Добрата регулация е предпоставка за добро изпълнение в публичния сектор (Porter and van der Linde 1995). Лошата регулация има отрицателен ефект, защото води до загуба на мотивация и объркване на регулираната страна, а също и до корупция (Lederer 2012). Концепцията *"по-добра регулация"* беше широко използвана в дебата за подобрения в публичния сектор (Coote, Dunlop and James 2009).
3. Емпиричното въздействие на конкуренцията върху подобряването на услугите е различно според цената на транзакциите и в различните измерения на предоставяне на услуги и следователно не би могло да бъде еднообразно положително (Boyne 2003).

Рядкост е политиците да предложат съществени аргументи в подкрепа на твърденията си за очаквани икономически ефекти от създаването на агенции (Van Thiel 2001). Сред тези, които се предлагат, са че агенциите ще предоставят специализирани и експертни публични услуги, които отговарят по-добре на търсенето на гражданите и така ще повиши качеството, но също и ефикасността (намаляване на загубите). Тъй като гражданите имат повече възможности за избор, агенциите имат външен стимул за подобряване на услугите и прилагат иновации, за да отговорят на търсенето (Jilke 2015). Тоест логиката е разположена между аргументи за пазарната структура и аргументи за организационната структура.

Аргументът за пазарната структура допуска присъщ благоприятен ефект от пазарния модел на предоставяне на услуги върху изпълнението в публичния сектор.

---

<sup>218</sup> Agencification and public sector performance. *A systematic comparison in 20 countries*

Конкуренцията се приема за намаляваща разходите за единица продукт, тоест увеличаваща ефикасността (Savas 1987). Според теоретиците на публичния избор монополите имат отрицателно въздействие върху изпълнението (Ostrom and Ostrom 1987). Агенциите са стъпка към разбиване на държавния монопол в публичните услуги, най-вече в съчетание с пазарна либерализация, която позволява на други доставчици да действат на пазара (Heritier 2001). От гражданите се очаква да направят информиран избор на доставчик и да имат алтернативен вариант в случай на лошо изпълнение (Aberbach and Christensen 2005). Моделът на агенциите обаче не създава сам по себе си конкуренция или пазарни условия.

Втората логика се отнася до промяна в организационната структура и е заета от големите корпорации с множество отдели в бизнеса (James and van Thiel 2011). Тази логика предполага благоприятен ефект от намаляването на размера на организацията. Когато обхватът на контрола стане прекалено голям и възникнат координационни проблеми, големият размер води до повишени разходи на транзакциите (Andrews 2010; Williamson 1967). Агенциите са по-малки от министерствата и това ги прави потенциално решение на проблема с неефикасната бюрокрация (James 2003; Lane 2009).

Предполага се оперативната свобода на агенциите за изразходване на техните бюджети да доведе до по-иновативно използване на средствата. Тази свобода е съпътствана от нови форми на отчетност от рода на измерими стандарти за изпълнение (Andrews 2010).

До момента изложените теоретични хипотези не са потвърдени. Емпиричните проучвания на икономическите ефекти и влиянието върху изпълнението на агенциите са оскъдни, а резултатите често са смесени.

Резултатите от анализа на цитираното проучване<sup>219</sup> (чрез регресия на данните) показват, че противно на очакванията агенциите нямат положително въздействие върху ефикасността и рентабилността и дори в някои от националните модели това въздействие е отрицателно. **Във всички проверени национални модели има устойчиво негативна корелация между броя на създадените агенции и ефикасността на държавното управление.** Също така, по-слабата регулация води до по-ефикасен публичен сектор. Същото се отнася и за пазарната структура – повече пазар се асоциира с по-ефикасен публичен сектор. И също, колкото повече ресурси отделя правителството, толкова по-голяма ефикасност се демонстрира.

На практика агенциите не са довели до създаване на истински пазар, а по-скоро до вътрешни и квази-пазари и загубата на ефикасност е логично следствие. Интересна подробност е, че загубата на ефективност е скорошно явление, което означава, че пазарната структура първоначално е проработила, но е загубила ефекта си, когато са започнали да се появяват агенции в сектори на политика, които не са пазарни по същността си. Това означава, че пазарният аргумент е валиден само за конкретни задачи или сектори, а не за публичния сектор като цяло. Алтернативно обяснение е увеличението на регулациите след началото на процес на създаване на агенции (Pollitt & Verhoest 2011). Цената на регулацията е намалила ползата от ефикасността на агенциите.

---

<sup>219</sup> Agencification and public sector performance. *A systematic comparison in 20 countries*

### *Начини за контрол на агенциите*

Министрите имат няколко начина за контрол на агенциите на тяхно подчинение и това предполага да бъде направен избор как да се комбинира предварителния контрол на ресурсите и процедурите с последващ контрол, ориентиран към резултати, структурни форми на контрол (чрез назначаване и оценяване на председател и членове на съвета) и контрол чрез формални и неформални контакти. Една форма на контрол може да засили и допълни, но също и да отслаби или да противоречи на друга форма на контрол. Трябва да се вземе предвид ефекта от комбинираните контролни механизми.

От гледна точка на формална уредба, повечето държави агенциите показват множество варианти на контрол. Там, където има недостатъчни, институционализирани форми на политически контрол или когато подобни механизми не са работещи, се проявява тенденция към разработване на алтернативни механизми за политически контрол от рода на патронаж и често преструктуриране (Унгария и Хърватия).

В повечето изследвани държави агенциите са йерархично подчинени на министерството, към което са прикрепени. Министерството е държавният орган, който провежда политика в областта, в която работи агенцията. В това си качество министерствата определят задачите и условията, при които функционира агенцията, наблюдават работата ѝ и използват информацията, която им предоставя, за отговори на въпроси към министъра в парламента. Последната роля е много важна за министерството, защото е по линията на отчетността (Jann et al. 2008). Проучванията обаче показват, че в някои държави (като Швеция и Германия) министерствата пренебрегват контролните си функции и дори се стига до предприемане на инициативи за засилване на контролния им капацитет.

Ръководенето и контролът на агенциите изискват от министерствата нови умения и компетентности. Това не е чисто йерархично и пряко взаимоотношение, а по-хоризонтално и обективно, затова традиционните инструменти биха били по-слабо ефективни. Проучване е показало<sup>220</sup>, че последващият контрол, основан на резултати и включващ формулиране на цели и целеви стойности за резултатите, мониторинг и оценка и санкции все още не е широко разпространен (с изключение на Обединеното кралство и северните държави, макар в тях да не се прилагат санкции). При подобни непълни системи от типа резултати-контрол формулирането и оценяването на целите се прави от самата агенция, а индикаторите за изпълнение или отсъстват, или са с лошо качество. Дори в държавите с добре развити системи за контрол на резултатите са регистрирани проблеми с прекалено подробни, фиксирани и прекалено много целеви стойности, които понякога имат обратен ефект. Също така прекаленият предварителен контрол прави последващия неефективен, защото спъва управленската свобода.

Много изследователи подкрепят използването на договаряне на изпълнение между министерството и агенцията по по-хоризонтален и прозрачен начин и с цел насочване към очакваните резултати в ясни финансови рамки (Jann et al. 2008; McGuaran et al 2005;

---

<sup>220</sup> Government agencies. Practices and lessons from 30 countries

Verhoest 2005). На база опита на Великобритания, Нидерландия и Швеция обаче на договорите трябва да се гледа като на инструменти за подобряване на комуникацията, обмен, преговори и взаимно учене, а не като на договори в правния смисъл. За да се използват плащания или санкции, свързани с изпълнението, е нужно ясно определение за изпълнение и възможност за въвеждане на целеви стойности без риск от изместване на целите в посока получаване на облаги. Важно е да се отбележи, че тъй като изпълняват публични функции, изпълнението на агенциите не бива да бъде оценявано само от гледна точка на икономия и ефикасност, а да бъдат включени и аспекти като безпристрастност, доверие и легитимност, върховенство на закона и предвидимост.

Контролът се отнася до механизмите и инструментите, използвани за контролиране посредством влияние върху решенията и поведението на контролираната структура с цел постигане на нейните цели.

Литературата за управленския контрол, анализа на политики и управлението (Kaufmann, Majone and Ostrom 1986, Thompson et al. 1991, Peters 1998, Verhoest 2005) формулира три базови форми на контрол – йерархия, пазар и мрежи:

- структурен контрол, при който министерството влияе върху решенията на агенцията по линия на йерархията и отчетността спрямо председателя или управляващия съвет
- пазарни форми на контрол, които подчертават обмена въз основа на търсене, предлагане и цена. Тук е включен и финансовият контрол, който влияе на решенията на агенцията посредством размера на отпускания бюджет, състава на приходите ѝ и промяна в съотношението риск-оборот, както и контрол чрез поставяне на агенцията в конкуренция с други организации.
- мрежови контрол, свързан със социални механизми, основани на сътрудничество и солидарност. Контролът се упражнява посредством репутация, неформални контакти и изграждане на общи ценности, цели и формулиране на проблеми. В този контекст контролът има формата на засилено създаване на мрежи за сътрудничество, в които агенцията участва.

Тясно обвързана с надзора и контрола е отчетността на агенцията към съответното министерство. Регулацията също е специфична форма на контрол. Тя представлява определяне на правила и стандарти; мониторинг, инспектиране, одит и оценка; промяна на поведението чрез награди и санкции. При тази форма на контрол поведението се наблюдава, оценява и евентуално санкционира на база предварително определени правила. Това е форма на вътрешна регулация в държавното управление.

### ***Отчетност***

Като основен проблем на регулаторните реформи и създаването на агенции се разглежда проблемът с отчетността (Scott 2000, Flinders 2004) – как агенциите да бъдат независими и едновременно с това да се отчитат нагоре към политиците, хоризонтално към други агенции и надолу към потребители и регулирани субекти. Някои учени говорят за общ

"дефицит на отчетност" (Baldwin, Scott and Hood 1999). В много случаи създаването на агенция не е придружено от механизми за парламентарен контрол, чрез който автономните им действия да бъдат наблюдавани (ОИСР 2002б).

Централен въпрос, свързан с отчетността, е как взаимодействието между правителството и регулаторите влияе върху отговорността на министерствата. Общоприето е убеждението, че министерствата трябва да могат да дават тълкувателни насоки на регулаторите как да осъществяват функциите си. Предполага се обаче, че това са общи насоки, а не конкретни решения.

По обща констатация на множество изследвания моделът на създаване и функциониране на агенции се различава значително не само между държавите, но и в рамките на отделна държава. Тази разнородност се влияе от икономически фактори, властови отношения между институциите и административни фактори, и от националния културен контекст. Няма най-добър начин за управление и отчетност на агенция, нито обяснения, които могат да бъдат сведени до един фактор.

### *Автономия и регулиране на агенциите*

Автономия често се разбира като нивото на компетентност за вземане на решения, разпределена в два вида:

- *Управленска автономия*: свобода за вземане на решения, делегирана от министерството за избор и използване на ресурси – управление на човешките ресурси (заплати, повишения, оценяване) и финансово управление (вземане на заеми, определяне на тарифи и прехвърляне на бюджет между години).
- *Обхват на капацитета за вземане на автономни решения*: различава се поради структурирането на първичните "производствени" процеси и самите политики. Автономията от гледна точка на политиките включва степента, в която агенциите могат да избират инструменти на политика.

Проучванията показват две основни форми на регулиране на агенциите – предварително и по отношение на резултатите.

При предварителното регулиране акцентът е върху определяне на подробни правила, стандартни оперативни процедури и изисквания за одобрение, които задават посока на агенцията така, че да постигне желаната цел. Целта е рискът да бъде сведен до минимум и предварително да се гарантира сигурност на процесите. Контролът може да се упражнява в различна степен: от засилен под формата на централизиране на финансовите трансакции, през умерен като централно предписани процедури за финансовите трансакции до слаб под формата на регулиране на общите принципи, към които финансовите процедури и трансакции на агенцията трябва да се придържат. Критериите, по които агенцията се контролира и се отчита за дейността си, са законност (разбирана като спазване на правила и стандарти), почтеност и процедурна коректност (Verhoest 2006; Verschuere et al. 2006).

При регулиране на резултатите ръководещото министерство проверява дали зададените организационни цели и резултати са били постигнати от агенцията и дали има нужда от бъдещи коригиращи действия като последващ мониторинг и оценка (Thompson 1993). Тук отчетността е с акцент върху изпълнение и постигнати резултати, тоест ефикасност, ефективност, качество и рентабилност.

И двете форми включват използване на награди и санкции като част от контролния цикъл.

### *Регулатори*

Регулаторните агенции са под-група на агенциите на централната власт и една от основните им задачи е да контролират властта на пазара, да гарантират честна конкуренция и да защитават потребителите и гражданите, като ръководят и прилагат регулации. Проучванията показват, че те често са конституционни хибриди с власт и статут, определени със закон. Тези структури осъществяват регулация със собствена, делегирана регулаторна власт, ресурси и отговорности. Регулаторите не се управляват от лица на изборна длъжност и като цяло имат повече автономия от агенциите с управленски задачи<sup>221</sup>.

За разлика от предходния интегриран модел, където разработването на политики, регулацията и предоставянето на услуги бяха обединени под контрола на министерствата, новият модел на организации с едно предназначение предвижда конкретна организация за конкретни задачи и дейности. Това обаче не означава еднородност на агенциите. Проучване на регулаторните агенции в сектор телекомуникации например е разкрило значителни разлики в институционалната им организация в отделните държави (Tenbucken and Schneider 2004). Натискът за регулация от ЕС има значение, но не по-малко е влиянието на националните административни традиции (Variberi 2004).

Един от уроците, извлечени от изследователите, е че разпределението на задачи и отговорности между министерства и агенции е много по-сложно на практика, отколкото на теория. Балансът между областите на политика, между специализирани регулаторни и общи агенции и между административните нива е нестабилен и варира както във времето, така и между нормални и кризисни ситуации (Christensen and Laegredi 2004a). Реформите, основани на универсални организационни и регулаторни модели, които не отчитат националния контекст, създават необходимост от нови реформи вместо да доведат до устойчиви подобрения (Brunsson and Olsen 1993).

Използването на цели на изпълнението в големите регулаторни агенции показва сериозни недостатъци що се отнася до ефективност и ефикасност. Когато практиката не съответства на регулаторния модел, това не означава непременно, че практиката е погрешна – възможно е проблемът да е в модела.

---

<sup>221</sup> Regulatory reform and agencification. Christensen and Laegreid. 2005



Фрагментирането на публичната администрация чрез създаване на организации с едно предназначение може да намали капацитета на централната власт за разработване на политика (Christensen and Laegredi 2005) и да засили проблемите на координацията (Flinders 2004, Gregory 2003). Именно дефицитът на координация е довел до необходимост от стратегии за "съвместно" (joined-up) и "цялостно" (whole-of-government) управление както вертикално между министерствата и агенциите, така и хоризонтално между областите на политика, особено във Великобритания и Нова Зеландия, които бяха най-радикални в прилагането на НПИМ (Gregory 2003, James 2004, Pollitt 2003a).

### *Независимост на регулацията*

Според Маджоне (Majone 2001) регулаторните агенции получават автономия по две причини: преди всичко, така се постига достоверност на ангажимента на политическото ниво да не се намесва в прилагането на политиката, което гарантира безпристрастно и експертно изпълнение на публичните задачи. Второ, така се дава възможност на агенциите да се управляват по начин, който е по-близък до бизнеса, защото не са обвързани с регулацията и правилата на държавната администрация, например по отношение на бюджетното разпределение и управлението на персонала. Проучванията обаче показват, че политиките не се въздържат от намеса в текущите операции на агенциите.

В практиката се наблюдава различна степен на автономност на агенции със сходни задачи или цели. Някои например имат правна независимост, а други не. Някои могат да определят политиката си за човешките ресурси, докато други трябва да се подчиняват на регулацията за държавната служба. Разликите в комбинацията от различни видове автономност (например голяма управленска, съчетана със слаба политическа) не са непременно проблематични. Те обаче могат да създадат напрежение, особено ако не е ясно защо една е получила повече от друга. Мнението на учените е, че автономията, дадена на агенция в един аспект, може да се окаже слабо функционална в ежедневната практика, ако ѝ липсва автономия в други аспекти. Препоръчва се осигуряване на баланс на различните аспекти на автономност така, че да има положително влияние върху работата на агенцията, т.е. върху прилагането на политика, предоставянето на услуги, регулацията и изпълнението на публични задачи.

Дружа важна препоръка е когато се проектира агенция с конкретно ниво на автономия и организация за контрол да се има предвид, че формалните правила и реалното функциониране са различни неща: необходим е редовен преглед на формалната регулация спрямо реалната практика, за да се преодолеят разминаванията и да се избегне адаптиране на правната рамка, което води до допълнителни процедури и регулации и възпрепятства гъвкавостта.

Висока степен на самостоятелност по въпроси от политическо естество е разпространено явление в държави с много различни политически административни култури като Норвегия, Ирландия, Белгия, Германия, Австрия, Австралия, Литва. Прегледът е показал, че законодателството и регулацията, които те трябва да спазват, задава

неопределени цели и ограничения. По-важно обаче е, че министерствата не се ангажират с определяне на ясни политически насоки за агенциите.

В няколко държави се прилага договаряне на изпълнение като инструмент за определяне на отговорности и отчетност, контрол, засилване на дългосрочната ориентация и планиране и стимулиране на обмен на информация за политиката и управлението. Тези регулаторни агенции подпомагат министерствата във формулирането на политика (Германия и Швеция). В държави, където по-рано е практикувано строго разделяне на политическо и административно ниво, има призови за по-интензивно използване на експертното знание на агенциите в разработването на нова политика (Обединеното кралство, Нова Зеландия, Дания, Холандия).

### *Сравнение между парадигмите*

Основен акцент в институционалната теория е сравнението между традиционната и новата парадигма на институциите на държавното управление. Следващата таблица илюстрира съпоставката на базови техни характеристики.

Традиционен институционализъм	Нов институционализъм
<b>Обект на анализа е институцията</b>	Обект на анализа е абстрактен индивид
<b>Методи от други социални науки (право, политически науки, социология и др.). Органични и еволюционни подходи</b>	Методи от неокласическата икономика (микро-икономика и теория на игрите). Подходи на равновесието и оптимизацията
<b>Основният фокус е върху колективното действие</b>	Основният фокус е върху независимия индивид
<b>Дедуктивен по характер</b>	Индуктивен по характер
<b>Основната роля на институциите е да формират предпочитанията на хората</b>	Основната роля на институциите е да осигурят рамка за хората (условия за подбор, ограничения и информация)
<b>Характерен за 19 и 20 век</b>	Характерен за 21 век
<b>Основатели са Джон Дюи, Торнстен Веблен и Уесли Мичъл</b>	Основатели са Роналд Коуз, Гари Бекър, Дъглас Норт и Джон Бюканън

Сравнителното изследване на практиката показва, че агенциите са силно зависими от контекста, в който оперират. Държавите имат различни политически и административни традиции, култури и правни системи, които водят до различни етапи и резултати в държавната организация и развитието. Няма единствен, най-добър модел на агенция, който може да бъде еднообразно приложен в различни държави. За известен период от време съществува убеждението за идеален модел (на НПМ), който отделя структури от държавната администрация, за да се осигури възможност за прилагане на мениджърски модел, който е по-близо до прилагания от бизнеса, тоест основан на изпълнение и резултати с висока степен на управленска автономност. Под въздействието на международни организации (като МВФ) и донорски организации този модел беше



наложен в държавите в преход и в развитие като образец за публичния сектор без адаптиране към местните условия и традиции. Независимо от това почти не могат да бъдат намерени агенции, работещи по този модел, защото държавите, включително западните, го адаптират към собствената си среда. В държавите от Централна и Източна Европа процесът е повлиян от разширяването и преструктурирането на управленските функции по време на прехода към демокрация и пазарна икономика и присъединяването към ЕС.

Няма ясни предпочитания към една единствена организационна форма. Формите на организация стават все по-сложни и хибридни. Наблюдава се сложна комбинация от характеристики на старото административно устройство, НПМ и пост-НПМ, често от разнопосочни елементи.

Една от причините за създаването на агенции е да се изгради специализирана експертиза по тема, която не е обхваната от основната администрация. В отделни случаи агенциите целят осигуряване на политически независими, експертни решения, както в случая с независимите регулатори на либерализирани пазари или агенции в културната област от рода на музеи, или пък наблюдаващи средата за почтеност като институцията омбудсман. Проучванията в отделни държави обаче показват, че мотивите за създаване на агенция в много случаи не са достатъчно категорични, желателни от нормативна гледна точка и балансирани. Някои държави са използвали тази форма за косметично намаляване на основната администрация и за да държат определени бюджетни трансакции извън държавния бюджет.

Проучването в 30-те европейски държави е установило, че практиката на агенциите е много разнородна от гледна точка на наименования и организация, като дори в рамките на един и същи вид агенции се наблюдават сериозни различия от гледна точка на автономност, контрол и управленски решения (Румъния, Унгария). В някои държави дори няма пряка връзка между вида агенция в правен смисъл и степента на автономия (Verhoest et al., 2004). В много случаи сходни задачи се изпълняват от организации с много различна правна форма (Австрия). В заключение, най-често създаването на агенции става *ad hoc* с прилагане на индивидуален, а не на системен подход с ясни критерии и мотиви.

Това разнообразие става проблематично, когато води до липса на прозрачност за гражданите, заинтересованите страни, парламента и самото правителство. Липсата на прозрачност затруднява отчетността, защото не е напълно ясно кой за какво носи отговорност. Затруднен е и ефективният контрол, което създава условия за корупция и привилегии. Друго установено явление е неравнопоставеност в начина, по който правителствата третират агенциите, а агенциите – гражданите. Много от националните екипи на изследването<sup>222</sup> са докладвали сериозни проблеми със съставянето на карта на агенциите поради неясно определяне на различните видове и трудности с класификацията на видовете публични организации. На места липсата на прозрачност е довела до мерки за рационализация (Румъния, но също и Нова Зеландия). В тези държави

---

<sup>222</sup> Government agencies. Practices and lessons from 30 countries

правителствата полагат усилия да решат проблема с прекалената разнородност – която води до фрагментация и загуба на контрол и координация – като създават нови категории и процедури или като сливат и реинтегрират структури. Но дори при абсолютно намаляване на броя липсата на прозрачност остава, ако няма систематичен подход към видовете агенции.

Изследването препоръчва ограничаване на институционалната разнородност. Разнообразието от агенции вероятно е необходимо, като се имат предвид техните много разнородните задачи, размер, история и политическо значение. Въпреки това според авторите е препоръчително то да бъде ограничено до ниво, което е управляемо и прозрачно, като се остави достатъчна свобода за решения, свързани с конкретен контекст. Повечето изследователи в областта подчертават нуждата от по-систематична политика за създаване на агенции.

### *Развитие след НПМ*

Масшабно изследване на агенциите в Европа<sup>223</sup> е установило, че разделянето на администрации чрез създаване на агенции е резултат от процес на вертикална и хоризонтална специализация, основана на различни видове цели, задачи, групи клиенти или процеси (Christensen et al. 2007, Roness 2007). В този процес отговорностите и автономията на публичните организации (структурен аспект) са били дефинирани наново. Начинът, по който правителството ги контролира, в това число механизмите за отчетност, е променил акцента върху ресурсите в акцент върху резултатите (функционален аспект). През последното десетилетие обаче този процес предизвика обратна реакция с цел рационализиране на агенциите за увеличаване на прозрачността, политическия контрол и ефикасността на цялото управление.

След малко повече от десетилетие ентусиазмът към НПМ стихна. Пост-НПМ инициативи като *"whole-of-government"* и *"пост-кризисни реформи"* проблематизираха фрагментирането на държавния апарат и загубата на прозрачност, съпътствала НПМ реформите. Тези реформи произведоха множество различни и отделени структури, липса на координация и колаборация в публичния сектор и загуба на икономия от мащаба поради мултиплицирането на функции в подкрепа на управлението (като администриране на човешки и финансов ресурс) (Christensen and Laegreid 2008). Твърдението на голям брой изследователи е, че макар да са били постигнати ползи на нивото на отделната агенция и предоставяните от нея услуги, се е стигнало до загуба на контрол и на координация на нивото област на политика и цялостно управление (Bouckaert, Peters and Verhoest 2010). Тези затруднения до голяма степен са обвързани с намирането на решения на тежки обществени проблеми като промяната в климата, вътрешната сигурност, бедността и ограниченията на фрагментирания публичен сектор в подхода към тях.

В началото на века започна процес на рационализиране на агенциите, в който те биват реструктурирани, преименувани, сливани – или се формира общ център за обслужване

---

<sup>223</sup> Agencification in Europe

за човешките ресурси, финансова администрация и ИТ (Elston and MacCarthaigh 2016) или са реинтегрирани в по-големи структури. Много правителства започнаха да налагат по-сериозни изисквания за създаване на нови агенции и в редица държави се предпочитат агенции, които са част от правителството пред законово автономни агенции с управителен съвет. Заради финансовата криза и бюджетните ограничения агенциите загубиха част от управленската си автономия. Рационализацията накара властите да инвестират в по-добри механизми за координация и колаборация между агенция и ръководното ѝ министерство. Дори и твърдите привърженици на НПМ поставят силен акцент върху аспекти като доверие, споделени цели, обща култура и чести контакти между тези структури. Друг нов елемент е възстановяването на връзката между разработване и прилагане на политиката, дори и чрез връщането им обратно в същата организация. Все още е спорен въпроса до каква степен пост-НПМ инициативите са произвели нов модел на агенция, но е сигурно, че те отново са в процес на преоткриване.

Автономията на една агенция всъщност е въпрос на баланс на управленска, политическа, финансова и правна независимост. Целта е да бъде упражнено положително въздействие върху изпълнението от гледна точка на политика, предоставяне на услуги и регулация (Laegreid and Verhoest 2010). Контролът се осъществява през механизмите и инструментите, използвани от правителството за влияние върху решенията и поведението на агенцията за постигане на целите на правителството. Политическото ръководство може да използва контрол, насочен към ресурсите чрез ограничения, наложени върху начина им на управление, структурен контрол чрез назначаване и оценяване на ръководителите и управителните съвети, финансов контрол чрез отпускания бюджет или предизвикване на конкуренция.

Най-новата тенденция при агенциите е така-наречената рационализация – преустройство, преименуване, сливане, разделяне, прехвърляне от една правна категория в друга. Това доведе до промени в абсолютния брой на агенциите, но не и в разнообразието от видове организации. Структурните промени, както показва практиката, не водят непременно до по-добро изпълнение (Естония и Испания), има и редица други проблеми, например често високата им цена.

Анализите на натрупаната практика по прилагане на НПМ са извели три основни констатации:

- Умножаването на броя на агенциите доведе до загуба на прозрачност, а също и тревоги относно (потенциална) загуба на икономии и ефикасност. В някои държави (Литва и Ирландия) агенциите са с малък мащаб, което мултиплицира управленските функции (ЧР, счетоводство). В други държави се насърчават клъстери от управленски услуги в споделени центрове (Дания, Холандия, Великобритания). Това предполага да бъде проверено дали новосъздадените агенции разполагат с *"критична маса"*, за да функционират като отделна административна единица.
- Един от резултатите е фрагментация на политиките и загуба на координация (Bouckaert, Peters and Verhoest 2010).

- Сходни задачи (като лицензиране или изплащане на субсидии) се изпълняват от различни агенции в различните сектори на политика. Сливането на такива агенции (или поне на общата им администрация/ базови процеси) в един обслужващ център може да произведе икономии от мащаба и да подобри ефикасността. Въвеждането на едно гише също изисква сътрудничество и координация.

В този смисъл инициативите за "цялостно" управление ("whole-of-government") са важни за адресиране на глобалните проблеми, които не спазват границите между организации, области на политика или административни нива. Предизвикателството е да бъдат намерени организационни решения, които да засилят междусекторното сътрудничество и хоризонталната координация. Нов елемент от периода след НПМ е засиленият централен контрол. И тъй като "whole-of-government" е твърде неопределено и несъгласувано движение за реформи, което допълва, а не заменя НПМ, е очевидна опасността много области на политиката да бъдат изложени на свръх-разширена координация.

## ПРИЛОЖЕНИЕ № 3: БИБЛИОГРАФИЯ

---

- Allix M. and van Thiel S., 2005. *Mapping the field of quazi-autonomous organisations in France and Italy*. International journal of public management.
- Andrews R. 2010. *NPM and the search for efficiency*. Ashgate Research Companion.
- Bariberi D. 2010. *Incentive power and authority types: toward a model of public service delivery*. Sage Journals
- Bouckaert G. and Peters G., 2001. *Performance measurement and management: The Achilles' heel in administrative modernization*. Public Performance and Management Review. Vol. 24. No. 4
- Bouckaert G., Peters B. and Verhoest K., 2010. *The coordination of public sector organisations: Shifting patterns of public management*. London Hampshire, Palgrave MacMillan
- Brunsson N. and Olsen J. P., 1993. *The Reforming Organisation*. Routledge
- Christensen T. and Laegreid P. 2005. *Regulatory reform and agencification*. Centre for social studies UNIFOB AS
- Christensen T. and Laegreid P (eds.). 2007. *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate
- Christensen T. and Laegreid P. 2008. *NPM and beyond – structure, culture and demography*. International Review of Administrative Sciences, vol. 74, no. 1
- Coote A., Dunlop C. and James O., 2009. *Better regulation for sustainable development*. London, Sustainable Development Commission
- Elston T. and MacCarthaigh M., 2016. *Sharing services, saving money? Five risks to cost saving when organisations share services*. Public money and management. 36(5)
- Eriksson, E. 2019. *Representative co-production: broadening the scope of public service logic*. Public Management Review, 21(2)
- Flinders M., 2004. *Distributed public governance in Britain*. Public Administration, vol. 82, issue 4
- Gregory R., 2003. *All the King's horses and All the King's men: Putting New Zealand's public sector together again*. International Public Management Review 4(2)
- Greve C., Flinders M.V. and van Thiel S., 1999. *Quangos: What's in a name? Defining quangos from a comparative perspective*. Governance 12, 1
- Heritier A., 2001. *Market integration and social cohesion: The politics of public services in European regulation*. Journal of European Public Policy 8(5)
- Hood C. 1996. *Exploring variations in public management reforms of the 1980s*.
- James O. 2003. *The executive agency revolution in Whitehall*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- James O. and van Thiel S., 2011. *Structural devolution to agencies*. Burlington VT: Ashgate
- Jann et al. 2008. *European Perspectives for Public Administration*. Utrecht
- Jilke S. 2015. *Behavioral Public Administration*. Academy of Management Annual Meeting proceedings

- Kaufmann F-X., Majone G. and Ostrom, V. (eds.) 1986. *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: de Gruyter
- Laegreid et al. 2015. *New coordination challenges in the welfare state*. Public Management Review, 17(7)
- Lane J-E. 2009. *State management: an enquiry into models of public administration*. Routledge
- Majone G. 1997. *From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance*. Journal of public policy. 17(2)
- Majone G. 2001. *Ideas, interests and institutional change: the European Commission debates the delegation problem*. Les Cahiers europeens de Science Po 4. Centre d'études europeenes
- OECD 2002. *Distributed public governance: agencies, authorities and other government bodies*. Paris, OECD
- Osborne S. 2006. *New Public Governance*. Public Management Review, 8(3)
- Osborne S. (ed) 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives of the theory and practice of public governance*. Routledge
- Osborne S., Radnor Z. and Nasi G., 2013. *A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach*. The American Review of Public Administration 43
- Overman S., van Thiel S., 2016. *Agencification and public sector performance. A systematic comparison in 20 countries*.
- Peters C. Birshall J., Putman K., 1998. *Decentralizing public service management*. London MacMillan Press
- Pollitt C. 1999. *Reinvention and the rest: reform strategies in the OECD world*.
- Pollitt C. 2003. *Joined-up government: a survey*. Political Studies Review1(1)
- Pollitt et al. 2004. *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organisations*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Pollitt C. and Bouckaert G, 2011. *Public management reform. A comparative analysis – New Public Management, governance and the neo-weberian state*. Oxford University Press
- Review of national non-commercial state agencies in Ireland: 2010-2015. State of the Public Service series, 2016
- Roness P. G. 2007. *Types of state organisations: arguments, doctrines and changes beyond Ne Public Management*. Aldershot: Ashgrave
- Savas E., 1987. *Privatization: the key to better government*. Chatam House Series on change in American politics
- Smullen A. 2004. *Lost in translation? Shifting interpretation of the concept of agency: the Dutch case*. London, Routledge
- Talbot C. 2004. *The Agency idea: something old, something new, something borrowed, something untrue*. Routledge
- Tenbucken M. and Schneider V. 2004. *Divergent convergence: structures and functions of national regulatory agencies in the telecommunications sector*. In Politics of Regulation, Edward Elgar Publishing



- Thompson G. et al. 1991. *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London, Sage
- Van Thiel, S. *Comparing agencification in Central Eastern European and Western European countries: fundamentally alike in unimportant respects?* Transylvanian Review of Administrative Sciences. Special issue
- Van Thiel, S. 2001. *Quangos: Trends, causes and consequences*. Routledge
- Van Thiel S., Verhoest K., Bouckaert G and Laegreid P., 2012. *Lessons and recommendations for the practice of agencification*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Van Thiel S., Verhoest K., Bouckaert G and Laegreid P., 2012. *Government Agencies, Practices and lessons from 30 countries*. Research Gate
- Verschuere et al. 2006. *Structure and autonomy of public sector agencies in Norway, Ireland and Flanders (Belgium): Does politico-administrative culture help us to understand similarities and differences?* Bergen
- Veschuere K. & Verschuere B. 2002. *Agencification: pending questions and how to address them*. Rotterdam
- Verhoest et al. 2004a. *Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management*. Management International 9(1)
- Verhoest et al., 2004b. *The study of organizational autonomy: A conceptual overview*. Public Administration and Development. 24(2)
- Verhoest K. 2005. *Effects of autonomy, performance contracting and competition on the performance of a public agency: a case study*. Policy Studies Journal. 33(2)
- Verhoest K., Rubecksen K. Roness P. and MacCartaigh M., 2008. *Aotonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?* Public organization Review
- Verhoest K. 2017. *Agencification in Europe*. The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Verschuere B. and Vancoppenolle D. *Policymaking in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies*. Policy and society 2017
- Williamson O. 1967. *Hierarchical Control and Optimum Firm Size*. Journal of Political Economy 75(2)