

СТРУКТУРА И ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

Константин Пехливанов
асистент по Административно право
и административен процес
в Юридическия факултет на Пловдивския университет
„Паисий Хилендарски“

I ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Със Закона за администрацията (ЗА)¹ българският законодател за пръв път с висш нормативен акт очерта структурата на изпълнителната власт, йерархията и взаимоотношенията между органите в нея и принципите, на които се основава нейната дейност. Законът доразви нормите на Конституцията². Той въведе нови термини и изменения в термините, които се ползваха досега от доктрината и законодателството. По него се произнесе и Конституционният съд.

Амбицията на законодателя е да даде обща рамка, която да е универсално приложима към дейността на публичната администрация във всички сфери и отрасли на държавното управление: към администрацията на изпълнителната власт, на държавни органи извън нея и на органите на местното самоуправление. Това е оправдано, доколкото всеки държавен или местен орган, независимо от характера на дейността си, се подпомага от апарат, за който по принцип е възможно да се изведат унифицирани правила в нормативен акт от висока степен — принципи, структура, длъжности и др. С приемането на закон се гарантира предварителна информираност и предсказуемост в отношенията с администрацията на държавните и местни органи. Последваха Законът за

държавния служител³ и Законът за административното обслужване на физически и юридически лица⁴, с което като цяло бе очертан обхватът на административната дейност вътре и вън от изпълнителната власт. Призната бе, макар и със закъснение, ролята на стабилно уредената и ефективно функционираща публична администрация, особено за държавите в преход, което ясно се вижда от външни наблюдатели: „Подценена бе важноста на публичната администрация като фактор за създаване на рамка за стопанската дейност в условията на пазарна икономика ... неефикасната държавна администрация може да се превърне в сериозна пречка при осъществяването на икономическата реформа.“⁵

Приложното поле на ЗА се определя от ал. 3 на чл. 1, която допуска изместване на нормите му, но само при наличието на *lex specialis*. Идеята за унифициране на администрацията отива отвъд структурата на изпълнителната власт и законът предписва прилагането му на общо основание и към административния апарат на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и към органите на местното самоуправление. Не е ясно защо законодателят е предписал законът да се прилага само към предвидени в Конституцията държавни органи. Това влиза в противоречие с идеята за унификация — в Конституцията са уредени само най-важните държавни органи. Логично е обхватът да се разпростре и извън тях. Впрочем, нищо не пречи законодателят или административният орган с нормотворческа компетентност да приложи решенията на закона и за други държавни органи, дори е желателно да се постъпи така, доколкото това не влиза в противоречие с ефективното функциониране на държавния апарат в конкретния отрасъл.

Трябва да се отбележи отстъплението от традицията като „органи на държавна власт“ да се определят само тези държавни органи, които получават своя мандат пряко от народа — чрез избори⁶. Поради условността на това понятие и ясната норма на чл. 1, ал. 2 от Конституцията, съгласно която властта се упражнява от народа както пряко, така и чрез избраните от него органи, това не предизвиква трудности. Законът за администрацията, без да дава легална дефиниция на това понятие, го използва като родово за всички държавни органи.

Особено внимание заслужава чл. 2 ЗА, който посочва принципите, от които се ръководи администрацията (в целия закон понятието „администрация“ се използва също като родово, като обхваща както дейността на изпълнително-разпоредителните органи, така и самите тези органи). Прокламирането на тези принципи в специален текст и поставянето му систематично в Глава първа — „Общи положения“, ги прави не обобщения, синтез на правните норми, а висши ръководни правила за администрацията в посочения по-горе максимално широк обсег.

Принципите са йерархично подредени. На първо място е поставен принципът на *законността*. Алинея 2 на чл. 2 гласи: „Администрацията осъществява своята дейност в съответствие с Конституцията и с нормативните актове.“. Нормата е приложение в конкретното поле на общото правило на чл. 4, ал. 2 от Конституцията. Тъй като административната дейност е подзаконова, администрацията е длъжна да се съобразява с нормите, утвърдени от законодателя, както и с нормите, издадени в изпълнение на закона от други административни органи.

Интересните въпроси тук са няколко.

Първо, администрацията е длъжна да се съобразява с Конституцията, която е върховен закон и другите актове не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 от Конституцията). Нейните разпоредби имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2). Как обаче практически да се даде свобода на администрацията да върши тази преценка и творчески да прилага Конституцията като пряко действащо право? Дори на Върховния административен съд не се дава такова право, а чл. 10, ал. 1 от Закона за Върховния административен съд⁷ го задължава да спре производството и да сезира Конституционния съд. Щом най-компетентният орган няма право да преценява конституционосъобразност, как да се очаква от администрацията да го прави?

Второ, съгласно чл. 5, ал. 4 на Конституцията ратифицираните международни договори стават част от вътрешното право и имат приоритет пред противоречащите им законови норми. Практически обаче е под въпрос необходимото познаване на международното право и готовността да се съобрази противоречие на закон или нормативен административен акт с това право.

Трето, проблематичен остава въпросът за правото на администрацията да преценява противоречие между нормативни актове от различна степен. Твърде остарелата разпоредба в Закона за нормативните актове⁸ дава това право само на съдилищата. Това би могло да обрече държавния орган да издаде акт, за който предварително знае, че той може да бъде отменен от съда.

Втори в йерархията е принципът на *откритост*, дефиниран от ал. 3 като задължение да се предоставя информация по ред, определен със закон.

Трети е принципът на *достъпност*, дефиниран от следващата алинея като задължение да се дава отговор на подадени жалби, молби, запитвания, предложения и т. н. Термините „откритост“ и „достъпност“ обикновено се схващат като синоними и използването им не е най-добрият избор. Разликата очевидно е следната: принципът *откритост* е реализиран в законодателството чрез Закона за достъп до обществена информация⁹ и се отнася до правото на всеки да „...си състави собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти“ (чл. 2, ал. 1), тоест, касае се законова норма, която цели да поддържа гражданския контрол върху изпълнителната власт, а чрез широкия обхват на закона — и върху държавните органи от другите власти и органите на местното самоуправление. Принципът, неудачно наречен *достъпност*, се свързва с правото на защита срещу незаконосъобразни и неправилни действия на държавни органи чрез жалби, молби и др., но и с правото на гражданина активно да влияе на дейността на държавните органи с предложения и сигнали. Тоест, докато принципът *откритост* осигурява необходимата прозрачност, принципът *достъпност* дава възможност за активна намеса. Проблеми отново могат да възникнат поради остаряло законодателство и противоречащи си норми от различни по време нормативни актове. В една алинея са изброени волесиявления от съвсем различен характер. „Запитване“ не се споменава в други нормативни актове и като цел е по-подходящо да бъде поставено при принципа на *откритост*. Сигнали, жалби, предложения и молби се подават по твърде остарелия Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (ЗПСЖМ)¹⁰. Той често не изисква наличие на личен интерес, при някои от тези волесиявления въобще не се очаква позоваване на

такъв. Как това да се свърже с „техния законен интерес“, който изисква ал. 4 на чл. 2? Очевидно предстои съществена законодателна дейност по уеднаквяване на понятията и подобряване на процедурите.

На четвърто място е поставен принципът на *отговорност*, която се реализира по специален ред. Тук на първо място за гражданина е гражданскоправната отговорност, възстановяването на имуществени и неимуществени вреди, което се осъществява по реда на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани¹¹ и по Раздел III на Глава пета от Закона за държавния служител. Освен това съществуват дисциплинарната отговорност, политическата (особено за висшите държавни органи) и наказателната — за престъпления по служба. Въпросите на всеки вид отговорност са специфични и не са предмет на тази статия.

В последната, шеста алинея, е посочен принципът на *координация*. Доколкото координация по принцип е възможна при субекти, неподчинени един на друг, то явно става дума за междуведомствено сътрудничество. Безспорно, то има своето значение, но в ежедневието дейността на администрацията по-добре се откроява принципът на *субординация*, в смисъл на безусловно подчинение на държавните органи на горестоящите, освен ако това не се смекчава със законова разпоредба, която изрично да ограничи правата на горестоящия. Неясно защо този толкова важен принцип е отделен от общата листа на чл. 2, която явно претендира за изчерпателност. Принципът е прокламиран отделно в чл. 3, но без да се подчертава значението му.

Когато се говори за принципи на администрацията, трябва да се изясни и значението на термина по смисъла на ЗА. От една страна, законът го използва в смисъл на дейност по непосредствено управление на обществените отношения. В този функционален смисъл понятието е добре познато на доктрината и практиката. Законът обаче използва думата „администрация“, за да означи и самата система от държавни органи, извършващи тази дейност. При това се излиза от традицията терминът да се използва само за изпълнително-разпоредителната власт и се говори и за администрация на други държавни органи¹².

II УСТРОЙСТВО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

В Глава втора от Закона за администрацията подробно се очертава структурата на администрацията (в организационен смисъл).

Първо, въвежда се основно деление на администрацията на *обща и специализирана*. На преден план е поставена специализираната администрация. Тя е очертана от чл. 6 във връзка чл. 5, т. 1, като звена от канцеларския апарат, които подпомагат и осигуряват осъществяването на правомощията на съответния орган, тоест, които имат най-пряко отношение към дейността. Отчитайки твърде голямото разнообразие в държавната дейност, ЗА не дава предписания за строежа на специализираната администрация, като оставя това на устройствените правилници (чл. 6, ал. 2).

Общата администрация ЗА смята за подлежаща на унификация. Точки 2 и 3 на чл. 5 дефинират ролята на общата администрация като техническо осигуряване на действията на държавния орган и неговата специализирана администрация, както и административно обслужване на граждани и юридически лица. Тази администрация е в подчинено положение не само спрямо органа, но и спрямо специализираната администрация (при специализираната администрация също се говори за „подпомагане“, обаче без уточняващия термин „техническо“, което предполага рутинна дейност).

Член 7, ал. 2 изброява седем задължителни и две факултативни звена на общата администрация:

- (1) Канцелария
- (2) Финансово-стопански дейности
- (3) Правно-нормативно обслужване
- (4) Управление на собствеността
- (5) Човешки ресурси
- (6) Отбранително-мобилизационна подготовка
- (7) Информационно обслужване и технологии.

Като факултативни звена са посочени „Прогокол“ и „Връзки с обществеността.“ Логично е „Връзки с обществеността“ да бъде задължително звено, което ще е в унисон с принципа на откритост

и ще е надеждна гаранция за функционирането на гражданския контрол върху държавната власт.

Що се отнася до общите правила за структурата на администрацията, ЗА предвижда задължителното звено „Дирекция“ (чл. 4, ал. 1), а на усмотрението на конкретния държавен орган остава по-нататъшното структуриране на дирекциите на отдели, а на отделите — на сектори (ал. 3 и 4).

Законът за администрацията уместно се стреми да не изпада в прекалено детайлизиране, за да не се затруднява творческото оперативно прилагане на предлагания от него унифициран модел на администрация.

III

ОРГАНИ И АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Законът посвещава нормите на Глава трета на длъжностите в администрацията. Въпросите по-нататък са подробно развити в Закона за държавния служител. Тази част заслужава много по-подробно изследване и не е предмет на тази статия.

В следващите глави ЗА урежда йерархията на държавните органи в изпълнителната власт (завръщайки се към понятието администрация в тесен смисъл на думата), тяхната компетентност, взаимоотношения и подпомагачия ги апарат. Още с първия текст на Глава четвърта — чл. 19, ЗА въвежда ново понятие в законодателството: териториален държавен орган. Този текст разделя държавните органи на централни (тук въпроси не възникват) и териториални. Досега в законодателството и доктрината се е използвал само терминът „местен орган“, указващ териториално ограничение на компетентността, а едва напоследък в доктрината бе въведен и терминът „регионален орган“¹³, основан на нормата на чл. 142 от Конституцията.

Член 19, ал. 3 определя като териториални органи областния управител и кмета. На значението на това обединение ще се спрем по-нататък.

Алинея 2 на чл. 19 определя йерархията на висшите централни органи на изпълнителната власт, уредени в Конституцията. Нормите на ЗА тук допълват и доразвиват конституционните норми.

Компетентността и особеностите на тези органи са многократно разисквани в теорията и не поставят особени въпроси. Ако нещо заслужава да се отбележи, това е опитът на законодателя да засили още повече позицията на министър-председателя, като му даде правото да назначава и контролира областните управители (чл. 29, ал. 4 и 5). Този опит бе спрял от Конституционния съд¹⁴, който тълкува стриктно нормите от Конституцията.

Законът обаче дава уредба на държавните органи с ранг, по-нисък от този на министър. АLINEЯ 4 казва, че „За органи на изпълнителната власт се считат и:

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

Редакцията на нормата е неуспешна. Те не *се считат*, а са органи на изпълнителната власт. Законът не урежда тяхната компетентност, а се задоволява само да каже в ал. 5 на чл. 19, че те издават индивидуални административни актове. Избира се не съвсем оправданият подход функциите на тези органи да се обяснят в Глава пета чрез описание на поддържащата ги администрация.

На първо място е поставен председателят на държавна агенция. Какви са неговите задължения научаваме чрез описанието на държавната агенция в чл. 47. Тя е дефинирана като „...администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за изпълнение на дейности, които не се осъществяват от министерство.“. Тоест, председателят е длъжен да управлява обществените отношения в даден ресор, сметнат за недостатъчно значим, та да се поверява на министър, но достатъчно значим, за да бъде този орган на пряко подчинение на Министерския съвет. Това поставя въпроса дали е уместна забраната на чл. 19, ал. 5 този орган да издава нормативни актове. Защо председателят на държавната агенция, която се явява квазимиистерство, да не регулира поверените ѝ обществени отношения с правилници и наредби? Тъй като нейната дейност не се извършва от министерство, той може най-много да подготви

проект за такъв нормативен акт и да го представи на Министерския съвет, а това допълнително натоварване на висшия държавен орган в изпълнителната власт едва ли е оправдано. Би могло да се гласува доверие на председателя на държавната агенция да издава подзаконовни нормативни актове.

Законът приема решението този държавен орган да се *определя* с решение на МС (чл. 47, ал. 4), а да се *назначава* от министър-председателя (ал. 6). Министър-председателят еднолично назначава и неговия заместник (който без съмнение също трябва да бъде държавен орган). Този подход не може да се приеме за съвсем оправдан. Макар че министър-председателят представлява МС (чл. 23, ал. 2), той също така е и отделен държавен орган (вж. чл. 19, ал. 2, т. 1 и 2). Логично е председателят и неговият заместник да бъдат назначени от органа, на когото са пряко подчинени и на когото ще се отчитат (чл. 49). Така ще бъде спазен основният принцип на административното право „който назначава, той и контролира“, на което се е позовал и Конституционният съд в цитираното по-горе решение. Възможно ли е министър-председателят да претендира и за личен контрол над назначените лично от него държавни органи? Възможно ли е той да откаже да назначи лицата, определени с решение на МС? Този усложнен фактически състав от административни актове на два органа лесно може да се замени с просто назначаване на председателя и неговия заместник от МС.

Министерският съвет създава агенцията с постановление (вж. чл. 47, ал. 3), в което определя начина на функциониране и организацията. С правилник той определя състав, дейност, структура и др. (чл. 48).

Следващият в йерархията орган със специализирана компетентност е държавната комисия. Съвсем неуместно този колективен орган е поставен в Глава пета — Администрация на изпълнителната власт. Не се касае за административна структура, поддържаща държавен орган, като министерство или агенция, а за държавен орган, и нормите систематично трябва да се намират в предходната глава — Органи на изпълнителната власт.

Член 50 определя държавната комисия като „колегиален орган“ на подчинение на МС или на министър за осъществяване на

контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагане на закон или постановление. Процедурата по създаване на органа и назначаване на членовете му е както при председателя на държавната агенция. Ако обаче комисията се създава към министър, не е ли добре процедурата да бъде по-опростена и комисията да бъде назначена от министър, без да се занимава МС? Освен това законодателят смесва термина „колегиален“, указващ равнопоставеността на членовете му, с термина „колективен“, указващ броя на личния състав. Добре е, че ЗА държи членовете на комисииите да бъдат равнопоставени, но в характеристиката на органа първо следва да се укаже дали той е едноличен или колективен, а след това да се акцентира върху отношенията между членовете му. Особеност тук е мандатността — членовете на комисията имат 5-годишен мандат, без да се уточнява дали имат право на следващи мандати. Председателят на комисията ръководи дейността и я представлява (чл. 50, ал. 6), но не е въздигнат в отделен държавен орган и е в положението на *primus inter pares*.

На следващо място идва изпълнителен директор на изпълнителна агенция (чл. 19, ал. 4, т. 3 във вр. с чл. 54, ал. 4 и 5). Поддържащата го агенция е натоварена с дейността по административно обслужване и свързани с това дейности (чл. 54). Тук ЗА съобразява по-ниското ниво на дейността и дава право на министъра да назначава изпълнителния директор съгласувано с министър-председателя (тук явно трябва да се разбира съгласие). Начинът за създаване и устройството са както при държавна агенция и държавна комисия. Тази унифицирана процедура е оправдана при държавна агенция и държавна комисия на подчинение на МС, но при държавна комисия на подчинение на министър и изпълнителна агенция би трябвало МС да се разтовари от тези функции за сметка на съответния министър. Странно звучи ал. 6, според която в името на агенцията можело да не се изписва прилагателното „изпълнителна“. Подобни административни структури би трябвало винаги да се наричат с точните им имена. Тук също е въведена мандатност, изпълнителният директор поначало е ограничен от 5-годишен мандат и тук ЗА вече изрично казва, че няма ограничение в броя на мандатите, пропускайки възможни ограничения за поредност.

Законът за администрацията въвежда няколко факултативни правни субекта.

Като най-важен се откроява държавно-обществената консултативна комисия (чл. 53), която се създава с постановление на МС по важни въпроси от обществена значимост (това предполага временен характер в повечето случаи). Законодателят предпочита да не влиза в подробности и оставя всичко за уреждане ad hoc в компетентността на Министерския съвет. Трябва да бъде приветствана такава форма за привличане на обществеността в управлението и реализация на принципа *откритост*, но законът мълчи по въпроса за правния ѝ характер. Систематично държавно-обществената консултативна комисия се намира в Глава пета — „Администрация на изпълнителната власт.“ Това предполага, че не се касае за държавен орган. Вече видяхме обаче, че там е поставена и държавната комисия, явно поради недоглеждане. Държавно-обществената консултативна комисия систематично е поставена след държавната комисия, но преди изпълнителната агенция. Уместно ли е представители на обществеността да влязат по такъв начин в администрацията на изпълнителната власт? Това институционализиране няма ли да накърни обществения елемент в комисията? Препоръчително е както по-широкото използване на такива комисии, така и по-детайлната им уредба.

Точка 4 на ал. 4 от чл. 19 оставя възможност законодателят или МС да създават държавни институции с определени функции в изпълнителната власт и признава ръководителите им за държавни органи. Доколкото те се създават по конкретен повод, всяко детайлизиране е неуместно и законодателят правилно се е въздържал от конкретни предписания.

Член 60 пък предвижда, че МС може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, образователни центрове, медицински центрове и др. По всички тези въпроси законодателят е решил да не взема отношение и да ги остави на решението на администрацията при конкретен повод.

Един от най-интересните въпроси в закона е трактовката, която се дава на териториалната администрация. В нея са включени както областният управител, така и кметът на общината. За да

се разбере логиката на законодателя, трябва да се проследят измененията в законодателството.

Безспорно е, че областният управител е държавен орган с ограничена по територия обща компетентност. Ролята му е да провежда държавната политика, да осъществява административен контрол, да осигурява съответствие между националните и местните интереси и др. (чл. 143, ал. 3 от Конституцията и подробно — чл. 31 ЗА).

Спорният въпрос е за кмета на общината. В йерархията на държавните органи ЗА го поставя непосредствено под областния управител (чл. 19, ал. 3, т. 2). По принцип това означава подчинение на по-горестоящ административен орган с произтичащите от това правомощия на контрол. Кметът на общината в нашето право традиционно е възприеман като орган на местното самоуправление, относително независим от държавните органи и подчиняващ се пряко на общинския съвет като главен орган на местното самоуправление. Въпросът следователно се свежда до правомощията на безспорно държавен орган да контролира и ръководи орган, за чиято правна природа се спори.

Според чл. 139, ал. 2 от Конституцията кметът е орган на изпълнителната власт в общината. Не става ясно обаче той орган на местната изпълнителна власт ли е или държавен орган, чиито правомощия са териториално ограничени от границите на общината.

Ако е държавен орган, защо се избира пряко от населението? Член 38, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) в първата си редакция гласеше, че кметът е орган на изпълнителната власт „на общината“, което не оставяше съмнение за правната природа на кмета като местен орган. През 1995 г. в бр. 65 на Държавен вестник беше обнародван Закон за изменение и допълнение на ЗМСМА¹⁵, с който текстът се измени на „...в общината“, повтаряйки конституционната норма и възраждайки споровете. Законодателят може да вижда в кмета на общината просто звено от йерархията на държавни органи и ЗА като че ли потвърждава тази тенденция. Въпреки силния демократичен мандат на кмета, административният контрол върху него може да бъде засилен. Областният управител има правото да

отменя актове на кмета на общината, докато акт на Общинския съвет може само да бъде спрян и да се повдигне съдебен спор (вж. чл. 33, ал. 2 ЗА). Първото е типично правомощие на горестоящ административен орган спрямо подчинен, а второто е една по-деликатна форма на контрол между органи от различни власти. Интересно е правомощието на кмета да оспорва решения на общинския съвет и да сезира съда (чл. 45, ал. 2 ЗМСМА), което не е типично за изпълнителен орган, подчиняващ се на висш представителен орган. Това правомощие на кмета явно следва от неговия собствен силен демократичен мандат, противопоставящ го в известна степен на общинския съвет. Ако на кмета на общината се придадат повече черти на държавен изпълнителен орган, това би могло да се окаже нова ефективна мярка за контрол на държавната над местната власт. Показателно е, че в йерархията, уредена от ЗА, е визиран само кметът на общината. Кметовете на райони и кметства и кметските наместници остават извън полезрението на законодателя.

Засега като цяло все още се поддържа идеята, че кметът на общината е местен орган, който само в определени случаи може да действа в подчинение на държавни органи. Това се поддържа и от Конституционния съд, който определя кмета като „...Институция, упражняваща изпълнителната власт в структурата на местното самоуправление, без да е част от структурата на централната изпълнителна власт.“¹⁶. Напълно възможно е обаче законодателят да продължи тенденцията към „одържавяване“ на кмета на общината, започнала през 1995 г. Не е немислимо да му се придадат още повече черти на типичен държавен административен орган при бъдещи промени на ЗА. Конституционният съд не е бил сезиран с искане да се произнесе изрично за правната природа на кмета на общината и не се знае дали не би изменил досегашната си практика.

В заключение можем да обобщим, че усилието на законодателя да създаде единна правна уредба за строежа и компетентността на държавната администрация, а и за администрацията изобщо, е похвално. Направеното трябва да се подобри и на тази основа да продължи усъвършенстването на публичната администрация. По отношение на структурата и компетентността, с още малко усилие

ЗА може да се превърне в своеобразен кодифициращ акт. Необходимо е обаче първо да се оформи ясна представа за публичната администрация, а също така да се уеднаквят понятията в законодателството, което неминуемо означава съществена законодателна дейност по изменения, а понякога и отмяна на по-старите нормативни актове.

¹ ДВ, бр. 130 от 1998 г.

² ДВ, бр. 56 от 1991 г.

³ ДВ, бр. 67 от 1999 г.

⁴ ДВ, бр. 95 от 1999 г.

⁵ КУМС, Д. и ВЕРХАЙЕН, Т. Административната реформа. Опитът на страните от Изтока и Запада. Сравнителен анализ. София, Lettera, 1997, с. 3.

⁶ Така СПАСОВ, Б. По Закона за администрацията. — *Юридически свят*, 1999, № 2, с. 59.

⁷ ДВ, бр. 122 от 1997 г.

⁸ ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм., ДВ, бр. 65 от 1995 г.

⁹ ДВ, бр. 55 от 2000 г.

¹⁰ ДВ, бр. 52 от 1980 г.

¹¹ ДВ, бр. 60 от 1988 г.

¹² Така СПАСОВ, Б. Цит. съч., с. 58. Той възприема термините „формален“ и „магериален смисъл“, въведени от GAUDAMET. Paul Marie. *Le pouvoir executif les pays occidentaux*. Paris, 1966, p. 11.

¹³ Така ЛАЗАРОВ, К. Административно право. София, Феня, 2000, с. 52.

¹⁴ Решение № 2 на КС от 1999 г. — ДВ, бр. 8 от 1999 г.

¹⁵ ДВ, бр. 77 от 1991 г., посл. изм. бр. 1 от 2001 г.

¹⁶ Решение № 12 от 24 август 1999 г. по Конституционно дело № 12/1999. — ДВ, бр. 77 от 1999 г.

**СТРУКТУРА И ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА
(STRUCTURE AND PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATION)**

Author(s): Konstantin Pehlivanov

- **Keywords:** executive power; Administration Act
- **Summary/Abstract:** The beginning of the paper concerns the topic of the newly emerged Administration Act as a supreme legal act which outlines the structure and organization of the executive power. The work pays special attention to the bodies of the executive power, as they are laid down in the Act. In conclusion, the author welcomes the creation of Administration Act and its significant character for the improvement of public administration in Bulgaria.

**TRANSLITERATED REFERENCES
NOT WRITTEN IN THE ROMAN SCRIPT**

- КУМС, Д. и ВЕРХАЙЕН, Т. Административната реформа. Опитът на страните от Изтока и Запада. Сравнителен анализ. София, Тепета (KUMS, D. i VERHAYEN, T. Administrativnata reforma. Opitat na stranite ot Iztoka i Zapada. Sravnitelnen analiz. Sofia, Tepeta), 1997
- СПАСОВ, Б. По Закона за администрацията. – Юридически свят (SPASOV, B. Po Zakona za administratsiyata. – Yuridicheski svyat), 1999, № 2
- ЛАЗАРОВ, К. Административно право. София, Феней (LAZAROV, K. Administrativno pravo. Sofia, Feneya), 2000,