

## ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА СЪВЕТА ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ

доц. д-р Ивайло Стайков  
Нов български университет

### LEGAL STATUS OF THE COUNCIL FOR ELECTRONIC MEDIA

Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, PhD  
New Bulgarian University

*Summary:* Subject-matter of analysis in the paper is the legal status of the Council for Electronic Media as state body, which shall regulate the provision of media services in the territory of the Republic of Bulgaria. The issues are studied from the constitutional, administrative and labour law point of view.

*Key Words:* Media Regulator, State Body, Constitutional Law, Administrative Law, Labour Law, Employer

I. Въз основа на възприетото правно-отрасловото деление на българската правна система, Законът за радиото и телевизията (ЗРТ) – обн., ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г., изм. и доп., се определя като административен закон. Систематически той се отнася към специалната (особената) част на административното право – т.нар. медийно право.[1] Съгласно правната норма-предмет на чл. 1 от него той урежда медийните услуги, предоставяни от доставчици на медийни услуги под юрисдикцията на Република България.[2]

В отделни разпоредби на закона се съдържат правни норми, които по своята правно-отраслова принадлежност следва да се квалифицират като трудовоправни.[3]

Предмет на научен анализ в следващите редове е правното положение на Съвета за електронни медии (СЕМ). Проблематиката относно правната същност на СЕМ има отношение във връзка с трудовоправния статус на членовете на СЕМ, на работещите в неговата администрация, както и относно трудовоправния статус на членовете на управителните съвети и на генералните директори на БНР и БНТ. Поради това, че тези въпроси са изследвани подробно в друго отделно научно съчинение, те няма да се обсъждат тук.[4]

II. 1. Съветът за електронни медии е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги в случаите и по реда, предвидени в ЗРТ (чл. 20, ал. 1 ЗРТ).[5] Той е юридическо лице на бюджетна издръжка (бюджетно учреждение) със седалище София, чийто председател е първостепенен разпоредител с бюджет (чл. 21 ЗРТ). Юридическата персонификация не е предпоставка за административноправната правосубектност на СЕМ, а е предпоставка за гражданскоправната правосубектност на държавния орган.[6] Гражданскоправната правосубектност на СЕМ като държавен орган е необходима, за да може той да участва в гражданския оборот като страна по граждански правоотношения в широкия смисъл на това понятие (т.е. частноправни отношения), вкл. и като страна по трудови правоотношения като работодател.

В правната литература е застъпено и становището, че юридическата персонификация е предпоставка за административноправната правосубектност на някои комисиии, създадени със специален закон, в т.ч. и на СЕМ (д-р Н. Николов).[7] Самият автор обаче признава, че „не всички изпълнителни органи имат качеството на юридическо лице”. Ясно е, че едноличните административни органи не са юридически лица, но по-същественото е, че действащото право не придава юридическа персонификация (правното качество на юридическа личност) и на някои колективни административни органи (напр. общо събрание и академичен съвет на висшето училище и факултетен съвет на факултет по ЗВО и ЗРАСРБ). Въпреки това тези колективни административни органи, поради това че имат административна правосубектност, участват като страни по материални и процесуални административни правоотношения (в т.ч. и в съдебни производства при оспорване на издадени от тях административни актове). Такова е и становището на трайната съдебна практика във връзка с прилагането на § 1, т. 1 ДР на АПК. Затова не мога да споделя становището на д-р Н. Николов, че „юридическата персонификация е важна за гарантиране на самостоятелността на комисиите и за упражняване на определените им от закона правомощия. [...] При комисиите това е необходимо преди всичко с оглед на упражняване на властническите им правомощия и участието им като страна в съдебни производства във връзка с издадени от тях юридически актове”.[8]

Както всички колективни държавни органи, на които законът е придал и качеството на юридическо лице, така и СЕМ, е преди всичко юридическо лице на публичното право.[9] Съветът за електронни медии има двойствено правно положение (полисубектност, многоотраслова правосубектност), тъй като е подчинен на публичното право във връзка с осъществяване на държавните функции (административна правосубектност, компетентност), а като носител на субективни граждански права и правни задължения той има и частноправен режим (гражданска правосубектност).[10]

**2.** Съветът за електронни медии се състои от петима членове, от които трима се избират от Народното събрание и двама се назначават от президента на републиката (чл. 24, ал. 1 ЗРТ). От тази законова разпоредба следват два правни извода.

**2.1.** Според състава си (организационна структура) СЕМ е колективен държавен орган, като в закона е уреден неговия персонален състав в количествено отношение – петима членове. Според начина си на образуване (конституиране) този колективен орган се конституира въз основа на смесената система. Персоналният състав на СЕМ се формира от две квоти (части) – квота на Народното събрание (трима членове) и квота на президента на републиката (двама членове).[11] Следователно СЕМ може да се определи едновременно и като избран държавен орган (при това избран от друг орган, т.нар. непряка изборност) и като назначаем държавен орган.[12] И двата органа (Народното събрание и президентът на републиката), които образуват СЕМ са представителни органи на държавната власт. Така законът урежда овластяването (инвеститурата) на държавния орган чрез нарочен правен акт (решение за избор и указ за назначаване) – предоставянето от закона на определени властнически правомощия в дадена област от държавното управление (административна компетентност).[13]

**2.2.** От гледна точка на начина на вземане на решенията си, СЕМ като колективен орган е и колегиален орган. За колегиалните органи е съществено това, че те вземат своите решения с мнозинство (вишегласие), като всеки техен член е равностоен при обсъждането и гласуването. Това се отнася и за председателя на съответния орган (в случая председателя на СЕМ) в смисъл, че неговият глас е равен по правната си сила на гласа на всеки друг член от колектива.[14] В това отношение председател-

лят на СЕМ е типичен пример за правната конструкция „първ между равни“ (*Primus inter pares*).

Законът не определя изрично, че СЕМ е колегиален орган.[15] Тази му правна характеристика се извлича по тълкувателен път от разпоредбите относно редовността на заседанията му и начина за приемане на решения (необходимото мнозинство) – вж чл. 35, ал. 1 и чл. 37 ЗРТ. В чл. 36, т. 1 ЗРТ е уредено, че наред с други принципи, при вземане на решенията си членовете на СЕМ се ръководят от принципа на колегиалност. Това законово изискване може да бъде тълкувано двуяко. Вече се отбеляза, че колегиалността е характеристика на колективен орган по отношение на начина на вземане на решенията му. Такъв е и изразът, който се използва в чл. 36, т. 1 ЗРТ. Следователно може да се приеме, че ЗРТ изрично определя СЕМ като колегиален орган. Другото възможно тълкуване на принципа на колегиалността е в по друг аспект – управленски (стил на управление) и етичен. Това означава членовете на СЕМ да имат отношение един към като колеги и личности, които взаимно зачитат мненията си, които се отнасят етично един към друг. Може би това второ смислово значение на колегиалността е имал предвид законодателя.[16]

**2.3.** Въз основа на критерия „териториални предели, в които държавният орган упражнява своята компетентност“ (териториален обсег на неговата дейност) СЕМ е централен орган на държавно управление. Той осъществява своята териториална компетентност (*competentio loci*) на цялата територия на страната – върху доставчици на медийни услуги, които се намират под юрисдикцията на Република България (чл. 1 и § 1, т. 23 ДР на ЗРТ).

**2.4.** Според обема на правомощията му и сферата (предмета) на дейност СЕМ е държавен орган със специална компетентност (самият ЗРТ го определя като специализиран орган и посочва неговата „специализация“) [17] и по-конкретно орган с функционална компетентност – правна регулация на медийните услуги (аудиовизуални медийни услуги и радиоуслуги) (чл. 20, ал. 1 във вр. чл. 1 ЗРТ).[18]

**2.5.** В разпоредбата на чл. 20, ал. 1 ЗРТ изрично е посочено, че СЕМ е независим орган. Такива са и КЗД, КЗК [19], КОНПИ, КРДОПБГДРСБНА, КРС, НБПП, КЗЛД и КПУКИ. Разликата в подхода на законодателя е тази, че КЗД, КОНПИ, КРДОПБГДРСБНА, НБПП, КЗЛД и КЗК са определени и като държавни органи, докато за СЕМ и КПУКИ не е посочено, че са такива.[20] Въсъщност защо е необходимо изрично да се посочва, че един орган (държавен или не) е независим? Нима не е такъв, в една или друга степен всеки един орган, при осъществяване на своята компетентност – Народно събрание, Министерски съвет, БНБ, НОИ, съд и т.н. Вярно е и обратното – всеки един държавен орган е зависим в една или друга степен от други органи. Всеки един орган е зависим от закона (в смисъл, че трябва да го спазва и изпълнява), както и от обстоятелството, че в конституирането на посочените държавни органи участват други държавни органи (Народно събрание, президент на републиката, Министерски съвет).[21] Всички създадени по силата на специален закон независими държавни органи изготвят и представят пред Народното събрание, както и пред други държавни органи (обикновено тези, които участват в конституирането на техния персонален състав) годишен доклад, който включва отчет на изпълнението на дейностите от предходната година.[22] Съгласно чл. 39, ал. 1 ЗРТ СЕМ представя за обсъждане в Народното събрание отчет за дейността си не по-късно от 31 октомври за първото полугодие и 31 март за второто полугодие на предходната година и го публикува на страницата си в интернет. В случая със СЕМ е налице изключение с представянето на два доклада в рамките на календарна година.[23]

Въпросът е не в окачествяването на един държавен орган като „независим”, а за наличието на адекватна правна уредба на компетентността му и за взаимодействието му с другите държавни органи, в съответствие с принципите на демократичната и правова държава.[24] По повод правомощията на СЕМ (чл. 32 ЗРТ) са уредени взаимоотношенията му с други държавни органи (ЦИК, ДАЗД, КРС), като това положение е генерализирано като правен принцип относно стила на управление – при вземане на решенията си членовете на СЕМ се ръководят от принципа на сътрудничество с държавните органи (чл. 36, т. 4, предл. I ЗРТ).

Съществуването на СЕМ в правната действителност (както и други независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специален закон – КЗД, КЗК, КПУКИ, ДКСИ, НБПП, КЗЛД) не е предвидено в Конституцията, и следователно СЕМ не е конституционен орган. Но СЕМ, както и другите посочени държавни органи, е „институция, определена със закон” по смисъла на чл. 84, т. 8, предл. II Конст. Професор Б. Спасов нарича тези държавни органи вторично (производно) създадени от други оправомощени за тази цел държавни органи, като това оправомощаване по начало се дава от Конституцията.[25] В случая със СЕМ правомощието за конституирането му като държавен орган е на Народното събрание и на президента на републиката, като това е уредено в специалния ЗРТ. Но доколкото по Конституция закони може да приема само Народното събрание, то и в този случай Народното събрание е първичният (основният) държавен орган, който е създал вторично в правната действителност СЕМ (определил е неговото наименование, структура и компетентност). [26]

Обобщената правна характеристика на СЕМ е, че той е от категорията независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специален закон.[27]

**3.** В специализираната правна литература (доц. Р. Николова) е застъпено становището, че „по своята същност СЕМ не притежава правните характеристики на държавен орган. [...] СЕМ е орган, стоящ извън системата на държавното управление (държавната администрация), който притежава белезите на административен орган”. [28] Мога да се съглася само с определянето на СЕМ като административен орган и то по смисъла на § 1, т. 1, предл. II ДР на АПК – „носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон” (почти идентична е и дефиницията по § 1, т. 1, предл. II ДР на ЗОАРАКСД – „всеки друг орган, който въз основа на специален закон е овластен с административни правомощия”), както и че е „централен административен орган” по смисъла на § 1, т. 2 ДР на ЗОАРАКСД, защото осъществява правомощията си на територията на цялата страна. Вярно е и това, че СЕМ не е държавен орган на изпълнителната власт, но това не значи, че е „орган, стоящ извън системата на държавното управление (държавната администрация)”. Съветът за електронни медии, подобно на други независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специални закони, е част от системата на държавното управление (част от системата на държавния административен апарат) [29], без да е държавен орган на изпълнителната власт. Съветът за електронни медии, както и другите независими специализирани държавни органи, действат от името на държавата при упражняване на своите правомощия.[30] Като административен орган в посочения смисъл, СЕМ и другите органи „осъществяват изпълнителната дейност на държавата, което е една от най-важните им специфики. А това означава, че те осъществяват подзаконова дейност и действията им се извършват въз основа и в изпълнение на закона”. [31]

**4.** По различен начин се поставя един друг въпрос. Посочи се, че КЗД, КЗК, КПУКИ, КЗЛД и др. са държавни органи в системата на държавното управление, без

да са държавни орган на изпълнителната власт. Те са държавни институции, създадени със закон, по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм. Самият ЗАдм не определя съдържанието на понятието „държавна институция”, като се има предвид и обстоятелството, че в закона се употребяват и понятия „орган на държавна власт”, „държавен орган”, „държавна агенция”, „държавна комисия”, „държавна длъжност”. Разсъжденията относно тази пъстрота в словоупотребата надхвърлят предметните рамки на настоящия анализ. За случая ни интересува обстоятелството, че не държавните органи КЗД, КЗК, КПУКИ, КЗЛД и др. са такива на изпълнителната власт, а само техните ръководители, т.е. председателите им, се считат за органи на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм).[32] Ръководителите на държавни институции, създадени със закон, издават индивидуални административни актове (чл. 19, ал. 8 ЗАдм). Друг е въпросът за разграничението (от гледна точка на законовата уредба и в практиката) на индивидуалните административни актове, които тези колективни и колегиални органи издават, от индивидуалните административни актове на техните ръководители (председатели).

**4.1.** По идентичен начин се поставя въпросът и за СЕМ и неговия председател. Съветът за електронни медии е държавна институция, създадена със закон, по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4, предл. I ЗАдм. Председателят на СЕМ се избира от самите членове на СЕМ измежду тях на първото заседание (чл. 31, ал. 1 ЗРТ). Той като ръководител на държавна институция, създадена със закон, се счита за орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4, предл. I ЗАдм). Следва да се отчита и обстоятелството, че председателят на СЕМ, освен традиционните си правомощия като ръководител на колективен и колегиален орган (чл. 31, ал. 1 ЗРТ), има и специфични правомощия като ръководител на държавна институция, създадена със закон – издава разпоредби (чл. 32, ал. 4 и чл. 117, ал. 3, т. 1 и т. 3 ЗРТ) и издава наказателни постановления за нарушения на разпоредбите на ЗРТ (чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 127, ал. 2 ЗРТ). Изложението не влиза в противоречие с вече казаното относно председателя на СЕМ като пръв между равни по повод обсъждането и гласуването на решенията от СЕМ като колективен и колегиален държавен орган. В някои случаи ръководителят на колективния орган, освен предоставените му организационно-ръководни функции, може да бъде обособен и като едноличен орган за решаването на определени въпроси.[33] Но в дейността на СЕМ като колективен орган, председателят му осъществява само ръководни и координационни функции, а при вземането на решенията има същите права, както и останалите четирима членове на СЕМ.

**4.2.** От трудовоправна гледна точка следва да се отбележи това, че председателят на СЕМ е представителят (законно представителство) на работодателя – СЕМ (чл. 31, ал. 2, т. 1 ЗРТ), който сключва и прекратява трудовите договори на служителите, работещи по трудово правоотношение в СЕМ. Това правомощие на председателя на СЕМ не е уредено изрично в ЗРТ (така както е уредено идентичното правомощие на председателите на други колективни органи в други специални закони), но то се извлича по тълкувателен път.[34] В тази връзка значение има и разпоредбата на чл. 107а, ал. 6 КТ, към която пряко препраща чл. 22, ал. 2, изр. II ЗРТ – за служителите по трудово правоотношение се прилага чл. 107а КТ. Съгласно чл. 107а, ал. 6, предл. I КТ трудовият договор със служителите се сключва от органа на държавната власт. Под „орган на държавната власт” в случая следва да се разбира СЕМ, който е и работодателят в трудовото правоотношение. И тъй като СЕМ е колективен орган, то трудовият договор със служителите по трудово правоотношение в СЕМ ще се сключи от председателя на СЕМ като законен представител на работодателя.

В чл. 31, ал. 2, т. 1 ЗРТ е постановено, че председателят на СЕМ ръководи работата на администрацията. В дейността си СЕМ се подпомага от администрация, чиято структура и щат определя самостоятелно съобразно средствата, предвидени за съответната година (чл. 22, ал. 1, изр. I ЗРТ). На свой ред в чл. 22, ал. 2, изр. I ЗРТ е уредено, че дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение. Следователно под „ръководство на работата на администрацията” се разбира, че председателят на СЕМ упражнява от името на работодателя като негов представител управленската и дисциплинарна работодателска власт спрямо лицата, които работят по трудово правоотношение в администрацията на СЕМ. Председателят на СЕМ като представител на работодателя не упражнява нормотворческа работодателска власт, поради това че СЕМ е колективен и колегиален орган и всички вътрешни актове, в това число и тези, които СЕМ издава в правното си качество на работодател, се издават именно от него (вж. и чл. 23 и чл. 32, ал. 2 ЗРТ).[35]

5. Във връзка с правното положение на СЕМ, не е необходимо да се взема становище за съображенията на Конституционния съд, отразени в т. 3 от мотивите на Решение № 21 от 14.11.1996 г. по конституционно дело № 19 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 29.11.1996 г.).[36] С това свое решение Конституционният съд е обявил за противоконституционна разпоредбата на чл. 8, ал. 2 ЗРТ от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 77 от 1996 г., отм.), съгласно която Националният съвет за радио и телевизия (НСРТ) е специализиран държавен орган. Именно поради тези мотиви на Конституционния съд, при приемането на новия ЗРТ през 1998 г., законодателят не определи изрично СЕМ като държавен орган. Но изричното му неопределяне като такъв не може да бъде аргумент, че СЕМ не е държавен орган в посочения по-горе смисъл.[37]

Интересно е и следното обстоятелство. Самият Конституционен съд се връща към мотивите на Решение № 21 от 1996 г., като ги цитира и доразвива в друго свое Решение № 10 от 25.06.1999 г. по конст. дело № 36 от 1998 г. Предмет на второто конституционно дело е искане за обявяване на противоконституционност на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 ЗРТ, с която е въведена забрана да бъдат членове на НСРТ и на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ, лица, които са били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност.[38] Като препотвърждава становището си, че НСРТ не е държавен орган, Конституционният съд приема, че „от тази гледна точка членството в съвета не е държавна длъжност и не би могло да се търси позоваване и на МПГПП, който е ратифициран от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 Конст. е част от вътрешното ни законодателство. В този пакт се изисква гарантиране на възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности”. С тези мотиви Конституционният съд отхвърля искането за противоконституционност. След подробно изложение на мотивите на Конституционния съд, съгласие с тях изказва и доц. Р. Николова – „Законодателят с основание отказва на определена група хора да бъдат членове на НСРТ и на управителните съвети на БНР и БНТ, защото това се прави не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес”.[39] Към днешна дата разпоредбите на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 ЗРТ са обявени за противоконституционни и за несъответстващи на международните договори, по които България е страна с Решение № 8 от 2013 г. на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 91 от 2013 г.). И двете разпоредби продължават да съществуват в ЗРТ (те не са отменени от законодателя), но съгласно чл. 151, ал. 2, изр. III Конст. актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила.

Сега действащият ЗРТ не определя изрично СЕМ, като държавен орган, за разлика от предходния едноименен закон от 1996 г., който определяше НСРТ като дър-

жавен орган. Водещият правен аргумент, че СЕМ е държавен орган е разпоредбата на чл. 22 ЗРТ. В дейността си СЕМ се подпомага от администрация, за която се прилага ЗАдм, доколкото друго не е предвидено в ЗРТ. Законът за администрацията от 1998 г. урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация, администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, както и органите на местното самоуправление (чл. 1, ал. 2 и 3 ЗАдм). Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение. За служителите по трудово правоотношение се прилага чл. 107а КТ. Държавните служители изпълняват държавна служба и подпомагат орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия (чл. 1 и чл. 2, ал. 1 ЗДСл). От друга страна, наименованието на разпоредбата на чл. 107а КТ, към която се препраща, е „Допълнителни условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация”. [40]

#### Бележки:

- [1] За делението на административното право на Обща част и Специална (Особена) част в рамките на неговата единна система вж. **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ „Кл. Охридски”, 1989, с. 40-41.
- [2] Научното изследване е съобразено с действащото законодателство към 27 март 2016 г.
- [3] За наличието на трудовоправни норми в нормативни актове, които по своята правно-отраслова принадлежност не са трудови вж. **Василев, Ат.** Трудово право. Бургас: БСУ, 1997, с. 54-55; **Средкова, Кр.** Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2010, с. 104, 113; **Мръчков, В.** Трудово право. 9. изд. С.: Сиби, 2015, с. 92, 123-124, 130-131; **Мингов, Ем.** Особенности на трудовото правоотношение в бюджетните организации. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2010, с. 78-79; **Стайков, Ив.** Правен статут на служителите по трудово правоотношение в Държавна агенция „Национална сигурност”. – В: *Глобализъм, регионализъм и сигурност. Сб. доклади от международна научна конференция – 09.2013 г.*, С.: Изд. Комплекс – УНСС, 2014, с. 103-108.
- [4] Членовете на СЕМ заемат длъжността си въз основа на трудово правоотношение. Индивидуалните трудови правоотношения на тримата членове на СЕМ, които се избират от Народното събрание, възникват на основание избор, т.е. те са изборни трудови правоотношения. Индивидуалните трудови правоотношения на другите двама членове на СЕМ, които се назначават от президента на републиката, възникват от индивидуален административен акт. Тази теоретична теза съм обосновал за първи път в статията ми **Стайков, Ив.** Характер на правоотношението, въз основа на което членовете на Съвета за електронни медии изпълняват длъжността си. – В: *Медиите в България: 25 години по-късно. Национална научно-практическа конференция*. Съст. и научен ред. Р. Николова. С.: Изд. на Нов български университет, 2015, с. 170-182.
- [5] За понятието „медийно регулиране” (медийна регулация) вж. **Николова, Р.** Регулация и саморегулация на медиите. – Съвременен право, 2004, № 6, с. 9-14; **от нея:** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград: УИ „Неофит Рилски”, 2009, с. 184-187; **Градинаров, Б.** Медийно право. С.: Фабер, 2010, с. 31-52.

- [6] „Държавните и обществените органи са винаги създания (творения) на действащото право и тяхната административна правосубектност и дееспособност е точно определена от закона. За да участват обаче в административните правоотношения, тази категория субекти на административното право не е необходимо да притежават някаква юридическа личност по смисъла на гражданското право”. **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. Цит. съч., с. 60, 63-64. Вж. и проф. В. Таджер – „държавният орган не винаги е юридическо лице. [...] Да не се поставя знак на равенство между държавен орган и юридическо лице”. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С.: Наука и изкуство, 1973, с. 78.
- [7] **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. – Съвременно право, 2008, № 4, с. 46-47.
- [8] **Николов, Н.** Пак там, с. 46.
- [9] Юридически лица по действащото обективно право са и други колективни държавни органи: КЗД (чл. 40, ал. 3 ЗЗДискр); НБПП (чл. 6, ал. 3 ЗПрПм); КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) (чл. 4, ал. 2 ЗДРДОПБГДСРСБНА); КОНПИ (чл. 5, ал. 2 ЗОПДНПИ); КПУКИ (чл. 22а, ал. 3 ЗПУКИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. II ЗЗК); КЗЛД (чл. 6, ал. 3 ЗЗЛД) и др.
- [10] Вж. така за видовото деление на юридическите лица на такива на публичното и на частното право **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. Цит. съч., с. 79-80; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Т. I. С.: Софи-Р, 1995, с. 290; **Топалов, М.** Двойственото положение на държавния орган. – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков.* С.: ИК „Труд и право”, 2014, с. 145-152.
- [11] Понятията „квота на Народното събрание” и „квота на президента” са легални понятия (чл. 29, ал. 1, изр. II ЗРТ). Думата „квота” е чуждица и произхожда от латинския израз *quota pars*, което означава „определена част”. Едно от значенията на думата квота в съвременния български език е част, дял, процент. Вж. **Милев, Ал., Николов, Б., Братков, Й.** Речник на чуждите думи в българския език. 5. доп. и основно прер. изд. С.: Наука и изкуство, 2012, с. 352. В Конституцията квота се употребява по повод персоналния състав на Конституционния съд и неговото периодично обновяване (чл. 147, ал. 2, изр. трето Конст.). В други специални закони също се употребява понятието „квота” (напр. „квотата на Народното събрание” в чл. 7, ал. 1 ЗОПДНПИ във връзка със състава на КОНПИ; в чл. 22г, ал. 1 и 2 ЗПУКИ за състава на КПУКИ), но в други случаи просто се посочва кой избира или назначава определен брой членове на колективен държавен орган (вж. чл. 11 ЗПрПм относно състава на НБПП).
- [12] Вж. за видовото деление на държавните органи според класификационния критерий „начин на образуване” – изборни и назначаеми държавни органи **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. С.: Изд. Петър Г. Христов, 1993, с. 168.
- [13] За административната компетентност на държавния орган вж. **Костов, М.** Компетентността като правосубектност на държавния орган. – Правна мисъл, 1979, № 3, с. 34-45; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. Цит. съч., с. 63-64; **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. С.: Сиела, 2000, с. 10-34.
- [14] Така **Спасов, Б.** Учение за Конституцията. 2. прер. и доп. изд. С.: Сиби, 1994, с. 95; **от него:** По Закона за администрацията. – Юридически свят, 1999, № 2, с. 64-65.

- [15] Срв. нормативната уредба на други колективни държавни органи, за които изрично е посочено, че са и колегиални органи – Министерският съвет (чл. 20, ал. 1 ЗАдм); държавна комисия към Министерския съвет или към министър (чл. 50, ал. 1 ЗАдм); ДКСИ (чл. 6, ал. 1 ЗЗКИ); КРДОПБГДСРСБНА (чл. 5, ал. 1 ЗДРДОПБГДСРСБНА); КРС (чл. 22, ал. 1 ЗЕС); КЗЛД (чл. 7, ал. 1 ЗЗЛД).
- [16] Етимологически думата „колегиалност” е от латински произход – съществителните имена *collēga* – другар по служба или занимание и *collēgium* – съучастие в служба, другарство по служба (колегия). Вж. **Милев, Ал., М. Войнов.** Латинско-български речник. 4. стереотипно изд. С.: Наука и изкуство, 1990, с. 123; **Милев, Ал., Николов, Б., Братков, Й.** Речник на чуждите думи в българския език. Цит. съч., с. 367-368. Българската дума е „другарство” в нейното смислово значение на етична категория.
- [17] Законодателят изрично е определил и други държавни органи като „специализирани” – вж. напр. КЗД (чл. 40, ал. 1 ЗЗДискр); КОНПИ (чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. 1 ЗЗК); КРС (чл. 21, ал. 2 ЗЕС). За други държавни органи, създадени по силата на специален закон, не е уредено изрично, че са „специализирани”, но тази им правна характеристика се извлича по тълкувателен път от съдържанието на предоставената им компетентност.
- [18] Съобразно научно установената система на административното право, правната уредба на регулацията на радио- и телевизионната дейност се определя в научната доктрина като елемент (подотрасъл) на специалната част на административното право. Вж. **Костадинов, Г., Ив. Дермеджиев, Ал. Воденичаров.** Административно право. Специална част. С.: Наука и изкуство, 1973, с. 216-217; **Дермеджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. Цит. съч., с. 40-41.
- [19] Относно правната същност на КЗК, още при действието на първия ЗЗК от 1991 г. (отм. през 1998 г.), проф. В. Таджер отбелязва: „Комисията за защита на конкуренцията бе определена в чл. 2 от закона като „независима институция”. Тя заема своеобразно положение сред органите на изпълнителната власт, като функциите ѝ са определени в самия закон”. **Таджер, В.** Комисия за защита на конкуренцията, 1991-1992. – Съвременно право, 1993, № 5, с. 109. Пак по повод на КЗК (но при действието на следващия ЗЗК от 1998 г., отм.) проф. В. Таджер посочва, че „правното положение на един държавен орган се определя според реда за образуването му, неговите функции, устройство и характер на актовете му”. **Таджер, В.** Новите функции на Комисията за защита на конкуренцията. – Български законник, 1998, № 6, с. 73.
- [20] Трябва да се отбележи, че все по същите съображения КПУКИ е определена от законодателя като „независим орган” и „първостепенен разпоредител с бюджет” (чл. 22а, ал. 1 и 3 ЗПУКИ). Законодателят се е въздържал да определи тази комисия като държавен орган. Но правната ѝ същност на такъв се извлича от цялата ѝ правна уредба – ред за конституиране, правомощия (компетентност), правни актове, които издава. Тази комисия като държавен орган също е част от системата на държавното управление, без да е държавен орган на изпълнителната власт. Интересна като съдържание е и разпоредбата на чл. 22а, ал. 4 от същия закон, съгласно която КПУКИ е постояннодействащ орган (дори има граматическа грешка – трябва да са две думи постоянно действащ, а не една дума), който се подпомага от администрация. Крайно необичайно ще бъде, ако законодателят приеме закон, с който да създаде временно действащ орган (орган *ad hoc*) – същност всеки създаден със закон орган е постоянно действащ, докато действа (не се отмени) законът (смисълът на чл. 74, изр. 1 Конст., че Народното събрание

- е постоянно действащ орган е друг). Като постоянно действащи държавни органи са определени и КОНПИ (чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ) – също с грешка в изписването на думата, както и КРДОПБГДСРСБНА (чл. 4, ал. 3, изр. I ЗДРДОПБГДСРСБНА) и КЗЛД (чл. 9, ал. 1 ЗЗЛД), но с правилно изписване на думите. Но за СЕМ, КЗК, КЗД, НБПП и други държавни органи не е уредено изрично, че са постоянно действащи органи.
- [21] Вж. така и **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. Цит. съч., с. 45.
- [22] Вж. напр. за КЗД (чл. 40, ал. 5 ЗЗДискр); КРС (чл. 38 ЗЕС); КПУКИ (чл. 22а, ал. 7 ЗПУКИ); КЗК (чл. 14, ал. 1 ЗЗК), ДКСИ (чл. 7 ЗЗКИ), КЗЛД (чл. 7, ал. 6 ЗЗЛД).
- [23] Два доклада за извършената дейност, два пъти годишно – до 20 юли и до 20 декември, представя в Народното събрание и КРДОПБГДСРСБНА, които се приемат с решение (чл. 4, ал. 6 ЗДРДОПБГДСРСБНА). Специално следва да се отбележи разпоредбата на чл. 7 ЗЗКИ, където практически се представят няколко годишни доклада на различни държавни органи.
- [24] По тези въпроси авторът е изказвал становището си по друг повод, при действието на отменена вече правна уредба. Вж. **Стайков, Ив.** Устройство и компетентност на Комисията по ценните книжа и фондовите борси. – Съвременен право, 1996, № 4, с. 12-24; **от него:** Взаимодействието на Комисията по ценните книжа и фондовите борси с другите държавни институции. – Капиталов пазар, 1996, № 3, с. 28-29. Вж. и правната уредба на взаимодействието на някои държавни органи с други държавни и недържавни органи – напр. за НБПП (чл. 20 ЗПрПм); КПУКИ (чл. 22з ЗПУКИ); КРС (чл. 41а-49в ЗЕС).
- [25] За класификационния критерий „органи според тяхното образуване” при видовото деление на държавните органи – държавни органи, които са установени от Конституцията и държавни органи, които са вторично създадени от оправомощен с такова право друг държавен орган вж. **Спасов, Б.** Учение за Конституцията. Цит. съч., с. 90-91.
- [26] Вж. в този смисъл **Спасов, Б.** Пак там.
- [27] За въведените от конституционноправната и административноправната теория класификационни критерии за видовото деление на държавните органи и на органите на държавно управление вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. Цит. съч., с. 164-168; **Спасов, Б.** Учение за Конституцията. Цит. съч., с. 90-95; **Стайнов, П., А. С. Ангелов.** Административно право на Народна република България. Обща част. С.: Наука и изкуство, 1957, с. 80-120; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. Цит. съч., с. 111-114; **Къндева, Ем.** Публична администрация. 2. изд. С.: Сиела, 2000, с. 85-89; **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. Цит. съч., с. 41-47.
- [28] Така **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Цит. съч., с. 191-192.
- [29] За понятията „орган на публична власт”, „държавен орган”, „държавен апарат”, „система на държавните органи”, „държавна институция”, „орган на държавно управление” вж. напр. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. Цит. съч., с. 159-163; **Спасов, Б.** Учение за Конституцията. Цит. съч., с. 88-90, 95-98; **Стайнов, П.** Административно правосъдие. Фототипно изд. С.: Изд. на БАН, 1993, с. 75-79; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. Цит. съч., с. 6-14, 109-110, 115 и особено разграничението на понятията „държавно управление” в широк и тесен смисъл на думата с. 7-8 и бел. 6 под линия. За понятията „административна дейност” и „държавно управ-

- ление” вж. и **Лазаров, К.** Административно право. Обща част. С.: Феня, 2000, с. 9-19; **Балабанова, Хр.** Администрацията на изпълнителната власт в законодателството на Република България. С.: Албатрос, 2000, с. 17-19.
- [30] Вж. така и **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. Цит. съч., с. 43. Становището, че в действащото българско право съществуват централни органи на държавно управление, които систематично не се намират в рамките на изпълнителната власт в тесен смисъл и не се намират под контрола на Министерския съвет, се застъпва и от д-р К. Пехливанов. Вж. **Пехливанов, К.** Централните органи на държавно управление извън системата на изпълнителната власт. Цит. съч., с. 187-196. Авторът прави следното разграничение – „Под административни органи в тесен смисъл можем да разбираме органите, изброени систематично в чл. 19 ЗАдм”, а „за органи на изпълнителната власт в широк смисъл можем да приемем органите по чл. 19 ЗАдм и споменатите органи, конституирани изцяло или частично от парламента” (с. 187, бел. 1 под линия и с. 193, бел. 27 под линия).
- [31] **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. 4. изд. С.: Сиби, 2001, с. 110.
- [32] В специализираната литература се обсъжда и двузначността в наименованието на държавния орган „комисия”, създаден със специален закон – от една страна, под него се разбира държавно учреждение, юридическо лице – състоящото се от физически лица, които се избират или назначават, и които упражняват определени държавни функции, и чийто състав се обслужва от администрация. От друга страна, се разбира само персоналният състав от физически лица, които са овластени като държавен орган да извършват определена дейност от името на държавата. Вж. в този смисъл за КЗК **Таджер, В.** Новите функции на Комисията за защита на конкуренцията. Цит. съч., с. 74, както и за КЗЛД **Матеева, Ж.** Правен статут на Комисията за защита на личните данни. – В: *Сб. с научни доклади от научна конференция с международно участие „Знанието – традиции, иновации, перспективи”*. 14-15.06.2013 г., БСУ. Т. II. Бургас: БСУ, 2013, с. 242-243.
- [33] Вж. в този смисъл и анализа на проф. Б. Спасов относно сравнението между правомощията на министър-председателя по чл. 108 Конст. и качеството му на председател и член на Министерския съвет. **Спасов, Б.** Учение за Конституцията. Цит. съч., с. 95, както и относно председателя на Народното събрание **Карагъзова-Финкова, М.** – В: *Конституция на Република България. Коментар*. Авт. кол. с рък. и научен ред. проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, с. 196, 198-199.
- [34] Необходимо е да се отбележи, че законодателят не винаги е перфектен при създаването на трудовоправните норми. Ще бъде посочен само един много показателен пример в тази насока. Съгласно чл. 43, ал. 1, изр. I ЗДАНС председателят на ДАНС е работодател на лицата, работещи по трудовото правоотношение. Тази законова разпоредба е в пълен разрез с утвърдени от десетилетия нормативни положения, както и с основни постулати на правната теория и трайната съдебна практика. Работодател в случая е държавната агенция като юридическо лице (вж. чл. 2, ал. 2 ЗДАНС). Нейният председател (който е физическо лице) е ръководител на агенцията (чл. 8, ал. 1 и чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗДАНС), както и законен представител на агенцията пред трети лица (чл. 9, ал. 1, т. 2 ЗДАНС). От гледна точка на трудовото право, председателят на ДАНС е законен представител на работодателя – държавната агенция в трудовите правоотношения. Вж. подробно **Стайков, Ив.** Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност”. – Юридическо списание

- на НБУ, 2014, № 1, с. 22-23 и направеното в тази връзка предложение de lege ferenda за изменение на закона. Разграничението между „работодател” и физическото лице, което го представлява, е основно в трудовоправната теория и тяхното смесване е недопустимо. Вж. **Топалов, М.** Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. С.: Сиби, 1997, с. 48-55; **Милованов, Кр.** Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. прер. и доп. изд. С.: ИК „Труд и право”, 2008, с. 38; **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч., с. 189-190; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011, с. 39-40.
- [35] За елементите на работодателската власт вж. **Мръчков, В.** Работодателят като страна в индивидуалните трудови правоотношения. – В: **Мръчков, В., Д. Каменов, М. Сотирова.** *Работодателят в трудовите отношения.* С.: Оргсистем, 1993, с. 50-51; **от него:** Трудово право. Цит. съч., с. 193; **Топалов, М.** Въпроси на властта на работодателя. – Съвременно право, 1996, № 1, с. 76-81; **от него:** Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. Цит. съч., с. 56-59; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. Цит. съч., с. 38-39; **Гевренова, Н.** Правна характеристика на нормотворческата власт на работодателя. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право.* Т. I. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2004, с. 188-210; **от нея:** Правилникът за вътрешния трудов ред. С.: Сиби, 2007, с. 35-161.
- [36] Подробният анализ на мотивите от това решение на Конституционния съд е не нужен, защото то е постановено по повод отдавна отменена разпоредба на закон – вж. § 10 ПЗР на ЗРТ, с който се отменя ЗРТ от 1996 г. Изрично в § 52 ПЗР на ЗИДЗРТ (ДВ, бр. 96 от 2001 г.) законодателят постанови, че с конституирането на СЕМ Националният съвет за радио и телевизия се закрива и неговите членове се освобождават.
- [37] Цитираното решение на Конституционния съд е посочено като аргумент, че СЕМ не е държавен орган от доц. Р. Николова. Вж. **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Цит. съч., с. 191, бел. 358 под линия. Вж. за това решение на Конституционния съд и **Марков, Г.** Решенията на Конституционния съд относно свободата на средствата за масова информация. – Юридически свят, 1999, № 2, с. 45-47.
- [38] Към датата на постановяването на това решение на Конституционния съд, въпреки че то е постановено по новия ЗРТ, все още съществува и не е закрит НСРТ. Това става две години по-късно след изменение на ЗРТ (обн., ДВ, бр. 96 от 2001 г.) и създаването на СЕМ.
- [39] Вж. **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Цит. съч., с. 54-55.
- [40] Вж. анализ на разпоредбата на чл. 107а КТ **Мингов, Ем.** За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. – Съвременно право, 2001, бр. 4, с. 20-32; **от него:** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – Съвременно право, 2004, бр. 1, с. 1-20; За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право.* Т. I. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2004, с. 100-127; Особенности на трудовото правоотношение в бюджетните организации. Цит. съч., с. 77-94; **Мръчков, В.** Особенности на трудовото правоотношение на служителите в държавната администрация. – Труд и право, 2013, № 6, с. 5-15; **от него:** В: **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев.** *Коментар на Кодекса на труда.* 11. прер. и доп. изд. С.: Сиби, 2013, с. 305-315; Трудово право. Цит. съч., с. 123-124.