

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“

Стоил Петромил Сотиров

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН СТАТУС НА

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

АВТОРЕФЕРАТ

на

ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ в
професионално направление 3.6 „Право“, докторска програма
„Административно право и административен процес“

Научен ръководител: доц. д-р Надежда Христова Христова

София, 2023 г.

Дисертационният труд е обсъден на 31.01.2023 г. на заседание на катедрен съвет в разширен състав на катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на УНСС, София, и е насочен към публична защита пред научно жури в състав:

Вътрешни членове:

проф. д-р Валери Димитров

доц. д-р Нина Чилова

Външни членове:

проф. д.н. Георги Пенчев

проф. д-р Дарина Зиновиева

проф. д-р Любен Караниколов

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 03.05.2023 г. зала на УНСС, София.

Материалите по защитата ще бъдат публикувани на интернет страницата на УНСС (<http://www.unwe.bg>) и ще бъдат на разположение на интересуващите се в сектор „Научни съвети и конкурси“, дирекция „Наука“ в УНСС, София.

Изказвам искрената си признателност и сърдечна благодарност към научния ми ръководител - доц. д-р Надежда Христова, без чиито напътствия, търпение и подкрепа този труд нямаше да придобие същия удовлетворяващ и завършен вид.

Благодаря и на преподавателите от катедра „Публичноправни науки“ към Юридическия факултет на УНСС за гласуваното доверие, бележките и препоръките при обсъждането на дисертацията, както и за тяхната положителна оценка.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

§ 1. Необходимост, актуалност и практическо значение на изследването

Настоящият труд засяга една актуална тема, а именно административноправния статус на МС. Бурните политически промени и смяната на служебни правителства налагат актуалността на тази тема и изясняване в подробности на правомощията на този своеобразен “връх на изпълнителната власт”, актовете, които издава, обществените отношения, които се регулират с тях и съдебния надзор върху тези актове.

Към този момент в българската правна доктрина липсва по - задълбочено изследване, посветено на административноправния статус на МС. По тази причина този труд е с практическото значение да проучи по - обстойно тези сложни правоотношения между МС и останалите държавни органи от една страна, а от друга между МС и гражданите и юридическите лица в страната. Вследствие на това, в настоящото изследване се правят предложения *de lege ferenda*, анализират се дискуссионни доктринални и практически въпроси и се извеждат съответни изводи, имащи значение за развитието на теорията и практиката.

Разглежданата проблематика в дисертационния труд може да бъде полезна не само за юристи, но за обучаващите се в специалност “Политология”, “Публична администрация” и занимаващите се с тази материя, тъй като тя е широкоспектърна и засяга много теми от обществения живот и науката. Анализът на поставените в този труд въпроси и направените вследствие на него заключения и препоръки за усъвършенстване на правната уредба ще обезпечи в по – голяма степен правната сигурност и обществения ред.

Представеното в този труд изследване на административноправния статус на МС не претендира за изчерпателност. Възможно е аргументираното излагане на допълнителни или противоположни становища по някои от поставените въпроси. Надграждането и научната дискусия обаче са единствено в полза на правната доктрина и практиката.

§ 2. Предмет, обект, цели и задачи на изследването

Обект на изследване в настоящия дисертационен труд са обществените отношения, свързани с административноправния статус на МС в качеството му на държавен орган. **Предмет** на изследване е административноправният статус на МС като административноправно положение на този орган, създадено от нормите на действащото право, в частност от административноправните норми. Направена е характеристика на МС като орган на изпълнителната власт, начина на неговото конституиране и структура, а и на принципите, съгласно които органът осъществява своята дейност. Обръща се внимание и на правомощията на МС в отделните сфери от държавното управление, органите, които влизат в състава му, правоотношенията, в които този орган и останалите органи на държавната власт - в лицето на Народното събрание (НС) и Президентът, встъпват. Биват разглеждани отделни аспекти от работата на администрацията, която подпомага МС. Изследват се и се анализират и актовете, които МС издава, и в които се обективират неговите правомощия в сферата на държавното управление.

Целта на настоящия труд е постигането на цялостно и структурирано изследване, което да даде отговори на всички най-важни въпроси, пряко свързани с административноправния статус на МС, както и този на съставлящите го еднолични органи, а именно на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите. Основната цел е изследването да надгради правната доктрина като я обогати с научни аргументи и становища, както и да катализира законодателни и конституционни промени, свързани основно със статуса на МС, както и с правните статуси на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите.

За изпълнение на така поставената цел са формулирани следните **изследователски задачи**:

1. Да се проследи историческото развитие на правния статус на правителствената институция в България, с оглед анализ и изследване на корените на действащата към момента правна уредба.
2. Да се извърши сравнителноправно изследване с цел анализиране достиженията на други европейски държави и имплементиране на добри

практики по отношение правната уредба, източник на правния статуса, в частност на административноправния статус на МС.

3. Да се характеризират основните функции и правомощия на МС, както и да се очертаят основните принципи, при тяхното осъществяване.
4. Да се анализира административноправният статус на отделните органи в структурата на МС, както и структурата и функциите на администрацията, която ги подпомага.
5. Да се направи преглед на практиката на КС и административните съдилища свързана с правната същност, издаването и действието на актовете на МС и неговия административноправен статус като цяло.
6. Да се направи анализ на правната същност на актовете на МС и съдебния надзор за тяхната законосъобразност.
7. Да се очертаят основните проблеми, свързани с административноправния статус на МС и произтичащи от действащата нормативна уредба, след което да се направят предложения за усъвършенстването ѝ.

§ 3. Методология на изследването

За изпълнението на поставените задачи са използвани **научни методи на познание**, характерни за социално-икономическите и обществените науки, които в съвкупност създават комплексен методичен подход за решаване на един сложен и многокомпонентен проблем. Приложени са методите на формалната логика като анализ, синтез и сравнение, както и индуктивния и дедуктивния метод, посредством които се формулират изводи, доказват се тези и се правят заключения. Използвани са също сравнителноправният и историческият методи, които спомагат за изясняването на произхода и формирането правния статус на изпълнителната власт в наши дни и развитието на нейните правомощия до сега установените такива. Приложени са традиционните начини на тълкуване на нормативната уредба, източник на административноправния статус на МС, в т.ч. езиково, граматическо, логическо, систематично.

§ 4. Обем и структура на изследването

Дисертационния труд се състои от 217 стандартни машинописни страници, които включват съдържание, списък на използваните съкращения, увод, три глави, заключение и библиография. Първа и трета глава са разделени на по три параграфа, а втора глава на четири. Във всеки параграфите информацията е подразделена на точки и подточки. Изследването съдържа 370 бележки под линия. Библиографията включва 107 заглавия, от които 82 на български език и 25 чуждестранни. Направени са позовавания на практиката на Конституционния съд на Република България (КС), Върховния административен съд (ВАС) и Върховния касационен съд (ВКС).

Научното изследване е съобразено със законодателството, правната литература и практиката на съдилищата към 07.01.2023 г.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В увода на дисертационния труд се разглежда необходимостта от изследване на въпроса, свързан с административноправния статус на МС в качеството му на държавен орган, и по специално, на централен, колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност. В тази връзка се прави анализ на неговото конституиране и структура, принципите, съгласно който този орган осъществява своята дейност, правомощията му в отделните сфери на държавно управление, органите, които влизат в неговия състав и правоотношенията в който той встъпва с други органи на държавна власт/като НС и Президентът/. Очертани са обектът и предметът на изследване Маркирани са целта и методологията на изследването, формулирани са изследователските задачи.

Глава I ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРАВНИЯ СТАТУС НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ В БЪЛГАРИЯ.

§1 Терминологични уточнения относно понятията „статус“ и „статут“.

Изследвани са произходът и историческото развитие, които са от особено значение за разбирането на истинското значение тези термини. Историческото тълкуване дава отговор на това каква идея се влага в определени понятия. Латинският произход на понятието „статут“ е „statutum“. Влаганото значение е „нормативен текст или акт, харта, устав, устройствен закон“, а пък понятието „статус“ произхожда от латинската дума „status“ и означава състояние, положение. Направен е извода, че понятието „статут“ носи значението на устав, правилник, а под „правен статус“ следва да се разбира правата, задълженията, респективно правомощията на субектите на правото.

В тази част на труда се извежда доктринална дефиниция на понятието „административноправен статус на МС“, под което следва да разбираме „правното положение на този орган създадено от нормите на действащото право“

§ 2. Историческо развитие на правния статус на Министерския съвет.

Прегледът на историческото развитие в труда започва с периода 1878 - 1911 г., който е такъв на възстановяване и ускорено развитие на българската държава и за първи път след близо 500 г. по българските земи започва да действа друга централна власт, чиито принципи са корено различни от тези, които произтичат от османската власт. Според чл. 12 от нашата първа Конституция (след изменението на Конституцията от 11.07.1911 г.) „Изпълнителната власт на държавата принадлежи на Царя. Всички органи на тая власт действат от негово име и под негов върховен надзор“. Първоначално разпоредбата на чл. 161 от Търновската конституция урежда съществуването на шест министерства и се възприема принципа на конституционно установената структура на Министерски съвет. През 1934 г. на власт идва правителството на Кимон Георгиев, който идва на власт с военен преврат и налага редица авторитарни идеи. Строежът на комуникации и развитието на промишлеността и земеделието водят до създаването на нови държавни органи, които да ръководят тези процеси и в отговор на това развитие е създаден проектът за Конституция от д-р Константин Стоилов, като първото от предложенията е за реформа на структурата на

МС. Следва да се отбележи, че по времето на Третата българска държава, МС преминава през няколко етапа на развитие и Търновската Конституция възприема модела на конституционна монархия, според който правителството е колективен държавен орган, подчинен на монарха. По избор на Царя един от всички министри, от които се състои МС, се назначава за председател на съвета, постановено в чл. 150 от КРБ.

След Втората световна война, изработването на нова Конституция се случва в условията на неяснота за перспективите на държавата и вследствие на това биват съставени няколко проекта за конституция. Първоначалният проект на Конституцията е гласуван с мнозинство и е публикуван на 15.05.1947 г. , но през втората половина на 1947 г. този вариант е изменен, тъй като протичат процеси на репресии над опозицията, в посока утвърждаване на възгледите на Българската работническа партия и строеж на обществото, основано на принципите на комунизма. В сравнение с Търновската Конституция, в която броят на министерства е десет, с Конституцията от 1947 г. броят им нараства на седемнадесет. Правителството е натоварено с много задачи, като на първо място то осъществява ръководство на държавното управление. В това число то съгласува работата на всички министерства, на Държавната планова комисия, на Комисията за държавен контрол и на Комитета за науката изкуството и културата. Общото ръководство на външната политика и на отбраната също са основна задача на правителството както и осъществяването на икономическите планове и на държавния бюджет, осигуряване на обществен ред и гарантиране правата на гражданите и защита на държавни интереси. Процедурата за избиране на правителство, не е уредена в Конституцията, а в Правилника на Народното събрание, тъй като правителството се избира от Народното събрание, а актовете на правителството могат да бъдат отменяни единствено от Народното събрание и неговия Президиум.

Конституцията от 1947 г. съдържа глава „Органи на държавно управление“, която в новата Конституция от 1971 г. е преименувана на „Министерски съвет (Правителство)“, което вероятно е свързано с отричането на възможността други органи да бъдат приравнени на Министерски съвет. Държавният съвет замества Президиума на Народното събрание. Министерският съвет осъществява дейността си под ръководството и контрола на Народното събрание, а когато то не заседава, правителството е под контрола и ръководството на Държавния съвет. Държавният

съвет има особено голям кръг от правомощия. Той може да създава и закрива ведомства без ранг на министерства, както и да освобождава и назначава на длъжност техните ръководители. При съпоставка между двете Конституции няма особена разлика относно задачите, които изпълнява Министерски съвет. Неговите функции са изцяло насочени към организирането на вътрешната и външна политика на държавата.

През 1990 г. настъпват основни политически промени и Народното събрание вече не съединява законодателната и изпълнителната власт, както е уредено в чл. 67 (съобразно редакцията на КНРБ от 1971 г), а е титуляр само на законодателна власт и осъществява върховен контрол. Конституцията на Република България от 1991 г. урежда съвсем различен правен статус на МС и той е централен орган на изпълнителната власт съгласно действащата КРБ.

§ 3. Сравнителноправен преглед на правния статус на правителството в някои държави: Република Италия, Република Чехия, Република Полша.

В тази част на труда се прави сравнителноправен анализ на правния статус на правителствената институция в Република Италия, Република Чехия и Република Полша.

В италианската правна система, съобразно републиканската форма на управление, МС е носител на изпълнителната власт и правителството се състои от министър-председател и министри, които заедно го съставляват. Парламентът е двукамарен - Камара на депутатите и Сенат. Особеност на този модел е, че двете камари упражняват своята законодателна компетентност колективно. Двете камари трябва да приемат съвместно разпоредбите на всеки законопроект, за да се превърне в закон. Налице е възможност, а именно наличие на недоверие от страна на някоя или и на двете камари, а това става като депутатите иницират предложение за гласуване вот на недоверие, което трябва да бъде подписано от поне 1/10 от членовете на двете камари. В контекста на италианската конституционна история броят на министрите винаги е бил променлив, но следва да се отбележи, че днешните министерства са с по-добро разпределение на компетенциите, което е на база органични области, а не по секторни интереси. Тъй като в Италия са налице няколко автономни региона, премиерът има функция да насърчава и координира действията на правителството в отношенията с автономни провинции.

Парламентът в Република Чехия се състои от две камари: Камарата на депутатите и Сената. (чл.15 ал.2 КЧР). В Р. Чехия след успешно спечелване на избори, партията-победител излъчва кандидат за премиер, който се назначава от Президента. Назначаването на премиер се предхожда от назначаването на конкретен политик, който да преговаря за формирането на правителство. Основната задача на правителството е да управлява държавната администрация. Преди всичко то контролира и унифицира дейността на министерствата и други централни органи на държавната администрация. В същото време то решава и издава разпоредби за прилагане на закони. Премиерът отговаря за организирането на дейностите на правителството, ръководенето на неговите заседания, свиква заседание на правителството, подписва закони, правни мерки и правителствени разпоредби, но и той дава на президента предложение за назначаване или освобождаване на отделни министри.

В Република Полша, подобно на други държави в Централна Европа, парламента е двукамарен и е съставен от Сейм (долна камара) и Сенат (горна камара). Сеймът играе изключително важна роля при упражняването на законодателната власт и се ръководи от т. нар. Маршал на Сейма. Сенатът от своя страна е втората камара и неговите правомощия включват правото на законодателна инициатива, приемането респ. отхвърлянето на актове приети от Сейма, възможност за отправяне на искане до конституционния трибунал, при наличие на несъответствие между нормативен акт и основния закон, както и правомощия, свързани с одобрение на предложените от Сейма кандидати за позиции като председател на Върховната сметна палата, Омбудсман и Омбудсман на децата. Структурата и броят на министерствата не са нормативно определени и може да се променят съобразно решение на министър-председателя. Той е член на орган на изпълнителната власт и е негов ръководител. Неговата роля е свързана преди всичко с администрирането на Министерския съвет и изпълнението на представителни функции.

Извършеното сравнителноправно изследване показва необходимостта от съществени изменения в действащата конституция, приета през 1991 г. По примера на италианската конституция, би могла да се предостави възможността за законодателна инициатива на гражданите при събиране на определен брой подписи да входить законопроект за обсъждане от законодателната власт. Друга добра практика е приемане

на нормативна уредба, която да урежда процедурата за избор и правомощията на министрите без портфейл.

Глава II. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИЯ СТАТУС НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

§ 1. Общи и специални белези на Министерски съвет като орган на изпълнителната власт

В тази част на труда са разгледани в детайли множество основни характеристики, които имат фундаментална роля при очертаване рамките административноправния статус на МС. Тази част от дисертационния труд започва с разглеждане и изясняване на понятието правителство, като синоним на МС, в две направления, а именно – в институционален смисъл и във функционален смисъл. Това е необходимо с оглед наличието на вътрешно разделение на изпълнителната власт, която е съставена от една страна от правителството, като колективен орган, а от друга от ръководената от него и подпомагаща неговата дейност администрация. На база анализ на нормативната уредба и с оглед развитието на доктрината е направена кратка характеристика на общите и специфичните белези, които регулират дейността и правомощията на този орган.

Министерският съвет е титуляр на изпълнителната власт, според принципа за разделение на властите, а Законът за администрацията определя Министерския съвет като централен орган на изпълнителната власт. МС се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри, а – неговата компетентност не е ограничена в определена предметна област и се разпростира на цялата територия на цялата страна. МС има определени правомощия по отношение избора на председателите на държавните агенции и на председателите и членовете на държавните комисии. В други случаи правителството само прави предложение, а назначаването и освобождаването от длъжност се извършва от президента. МС определя чрез наредба общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията и има правомощие да отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите, но ВАС има правомощие да се произнася по

спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите Следва да се посочи още, че МС е единствен колективен орган, който разполага с правото на законодателна инициатива.

§ 2. *Общи принципи ръководещи дейността на Министерски съвет*

За да се систематизират заключения и изводи по отношение на един държавен орган е необходимо преди всичко да бъдат изяснени основните принципи, при чието спазване извършва своята дейност, а именно – начала, върху които да се обединят и извлекат повтарящите се черти на отделните разпокъсани и разхвърляни из правната уредба правомощия и компетенции. Именно поради тази причина, тръгвайки от общото към частното, от системата на принципите като смислови лостове на функционирането на МС в тази част се изясняват основните правила. Както ще стане ясно в изложението, макар понякога да са неписани, имат първостепенно значение за изясняване функционалния аспект на правителството при осъществяване на неговите правомощия и дори имат приложение при изясняване на определени специфики на самата система от административноправни норми. Съществено в настоящата част от изследването е направеното предложение de lege ferenda, да се даде легално понятие на термина "принцип", който следва да се разбира като "абстрактно правило или изискване за поведението на правните субекти, което се характеризира със стабилност и трайно действие, чрез което се цели определяне посоката на развитие на обществените отношения в една държава".

Основополагащ принцип по отношение държавното управление и по-конкретно функциите на МС е принципът за разделение на властите и съобразно него е необходимо функциите на държавата да не са само в ръцете на субект, а да се упражняват от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, които да си взаимодействат и взаимно да се контролират. Поставя се и темата за принципа на правовата държава, който е фундаментален за всяка демократична държава по света и гаранцията за това, че никоя от властите няма да злоупотреби със своите правомощия и при изпълняване на своите функции ще се ръководи само и единствено от закона и интересите на гражданите. Често този принцип е използван като синоним на понятието „принцип на законността“, но двете понятия не бива да бъдат смесвани, тъй като

последното е само една от съставните части на принципа за правовата държава. Принципите на правовата държава на практика включват освен принципа на законността и принципа на правната сигурност, забраната за произвол при упражняването на изпълнителната власт, както и ефективен съдебен контрол.

Принципът на самостоятелност и безпристрастност се отнася за всички държавни органи и длъжностни лица, които участват в образувани производства по АПК и изисква ръководство единствено съобразно установяване на истината и на законността. Посочва се и изключението от този принцип, което е нормативно заложено в самата разпоредба на чл.10, ал.1, изр. 2 от АПК където е посочено, че „погорестоящ орган не може да из земе за решаване въпрос от компетентността на долустоящия, освен ако това не е предвидено със закон“ .

Принципът на непрекъсваемостта е типична характеристика на изпълнителната власт и се отнася до факта, че на практика държавата при никакви обстоятелства не остава без действащ титуляр на изпълнителната власт. Принципът не е уреден на конституционно ниво.

Относно принципа на служебното начало следва да се спомене, че се изразява се в това, че съответните органи не следва да действат единствено и само когато бъдат сезирани от други органи на държавното управление или от страна на гражданите. Проявлението на принципа за служебното начало в дейността на административните органи е изразено в разпоредбата на чл.9 от АПК. В чл.9, ал.1 от АПК се установява задължението на административния орган да започне, да проведе и да приключи съответното производство с административен акт, при наличие на основанията или предпоставките установени в нормативен акт. Ако са налице тези основания, органът е длъжен да издаде съответния административен акт или респективно да откаже издаването му. Посочва се, че принципът на служебното начало не дава правомощие на сезирания административен орган да преценява факти или обстоятелства, които не са пряко свързани с целите на самото административно производство.

§ 3. Конституиране и структура на Министерския съвет.

Макар по своята същност въпросите за конституиране и структурата на Министерския съвет да са по същество, предмет на изследване на конституционното право, те имат своето фундаментално значение и при изясняване на

административноправния статус на МС. С оглед на обстоятелството, че конституирането е в пряка връзка с административноправната субектност, а структурата с разпределението на компетенциите между отделните еднолични органи в състава на МС, налагат необходимостта от разглеждане на тези въпроси. Направен е преглед на процедурата по конституиране, която е разделена в най-общ план на два основни етапа, а именно: проучвателен и заключителен. Аргументирано е предложение *de lege ferenda*, свързано с установяването на задължение на НС да гласува процедурни правила за избор на министър-председател и състав на Министерски съвет, по подобие на процедурата за избор на председател и заместник-председатели на Народното събрание.

Първия етап започва с връчване на т.нар. „проучвателен“ мандат от президента на най-голямата по численост парламентарна група и се издига кандидат за министър-председател. В случай, че не е налице възможност за съставяне на правителството от първата по численост парламентарна група, президентът е длъжен да предостави мандата на следващата по численост парламентарна група. При неуспех за съставяне на правителство и от нея, мандатът се предоставя на някоя от останалите парламентарно представени партии по избор на президента. Ако отново не е налице възможност за сформирание на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска новоизбраното НС и насрочва нови избори. Ако е налице успешно приключване на проучвателния мандат, Народното събрание приема 2 решения - гласува се кандидатурата за министър-председателя, а при одобрение от мнозинството депутати се пристъпва и към процедура по гласуване на самия състав, предложен от вече избрания премиер. Министерски съвет, с оглед на факта че е колегиален орган, се състои от „министър-председател, заместник министър-председатели и министри“. МС като колегиален орган на изпълнителната власт, в своята дейност, е подпомаган от администрация - администрация на МС. Нейния статус е уреден основно в ЗАдм и Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

§4. Административноправен статус на членовете Министерски съвет и неговата администрация

В тази част от труда, предмет на анализ е административноправния статус на основните органи на изпълнителната власт. Главата е разделена на три основни

съставни части, всяка от които разглежда съответно административноправния статус на министър-председателя, министрите, както и на администрацията на МС. Съществено внимание е отделено на контрола върху дейността на тези органи, както и върху необходимостта от съвместни действия с други държавни органи като например президент, законодателна и съдебна власт. В това отношение са разгледани множество практически примери, свързани с упражняване правомощията на изброените органи, част от структурата на изпълнителната власт. Аргументирани и разгледани са правомощията на министър-председателя и правомощията на отделните министри, предложение *de lege ferenda* за въвеждане на максимален срок в който заместник-министър председателя да замества министър-председателя, въвеждане на определени правомощия, които не могат да бъдат упражнявани от първия по време на заместването и не на последно място, необходимостта от регламентиране специални основания за прекратяване правомощията на министър-председателя, с цел постигане на идентичност с основанията за освобождаване на президента, уредени в чл. 97, ал. 1 от КРБ.

I. Административноправен статус на министър-председателя

Разгледани в подробности са възможностите за освобождаването на министър-председателя, които са: с изтичане на мандата му; вот на недоверие, макар да има редица примери за отхвърлени предложения за такъв, подаването на оставка от страна на ръководения от него МС, както и смърт на министър-председателя. Въведено е *de lege ferenda* уреждането максимален срок, в който заместник министър-председателя да замества премиера. Представени са правомощията на премиера и се посочва, че в чл. 108, ал. 2 от КРБ се закрепва правилото, че премиерът ръководи и координира общата политика на правителството и следва той да носи отговорност за нея. Министър-председателят се определя като „първ между равни“, което означава, че неговия глас няма по-голяма сила от тези на останалите министри. Посочени са и други негови правомощия като възможността да извършва промени в състава на кабинета, координиране на общата политика на правителството, осъществяване контрол по отношение работата на отделни председатели на административни структури, други правомощия, свързани с назначаване на държавни служители. Предмет на внимание е и Главеният инспекторат, който е пряко подчинен на министър - председателя и се създава като част от администрацията към МС.

II. Административноправен статус на министрите

Разгледан е въпросът относно правния статус на министрите и въпроси относно това дали избрани министри, които в същото време са кметове на общини, могат да продължават да запазват кметската си длъжност, дали те заемат държавна служба. Класифицирани са на отделните техни правомощия, от които следва да се посочат правомощията във връзка с контрола осъществяван от законодателната власт, спрямо дейността на органите на изпълнителната власт, както и тези, свързани с факта, че те са членове на колективния орган в лицето на МС и свързаните с качеството им на ръководители на министерства.

III. Администрация на Министерския съвет

Разглежда се, че администрацията на Министерския съвет е разпределена според функциите си на два вида - обща и специализирана. Общата администрация осигурява технически дейността на Министерския съвет и на неговата специализирана администрация и осъществява дейността по административно обслужване на гражданите и юридическите лица. Общата администрация включва дирекция "Правителствена канцелария", дирекция "Бюджет и финанси", дирекция "Административно и правно обслужване и управление на собствеността" и дирекция "Правителствен протокол", а специализираната администрация пряко подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на Министерския съвет, като включва дирекция „Правна“, дирекция "Икономическа и социална политика", дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз", дирекция "Добро управление", дирекция "Модернизация на администрацията" и дирекция "Правителствена информационна служба".

Глава III КОМПЕТЕНТНОСТ И ВИДОВЕ АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ.

§ 1. Компетентност на Министерски съвет

I. Административноправни правомощия на Министерски съвет

На първо място се посочват правомощията по ръководство и осъществяване на вътрешната и външна политика. Основните правомощия на МС във вътрешната политика са уредени в КРБ в чл. 105 и 106 от КРБ. Освен в КРБ, правомощията на МС се уреждат и в други закони. Също така са разгледани правомощията по ръководството на държавната администрация, въоръжените сили, изпълнението и отчитането на годишния държавен бюджет, както и по стопанисването на държавното имущество. Упоменато, е че правомощията на МС в законотворчеството са две: по внасяне на законопроект и по вече внесен такъв. От правомощията във външната политика са разгледани: сключване, утвърждаване и денонсиране на международни договори, откриването, определянето на вида и закриването на представителствата в чужбина.

На второ място се разглеждат правомощията по осигуряване на обществения ред и националната сигурност. Изяснено е понятието "обществен ред", тъй като липсва легална дефиниция и се споделя виждането, че *"обществения ред е система от обществени отношения, регламентирана от норми на публичното право, която има за цел да осигури защита на конституционните и законовите права на гражданите"*. Поддържа се и становището, че понятието „национална сигурност“ и "обществен ред не се припокриват и се посочва, че под „национална сигурност“ се разбира комплекс от мерки и правила обхващащи множество сфери. Съдържанието на понятието обхваща няколко сфери за сигурност: военна, икономическа, финансова, политическа, социална, информационна и др. Министърът на вътрешните работи, в качеството си на ръководител, да отговаря за условията и реда, по който ще се осъществява опазването на обществения ред, при определени хипотези се намесва и самият МС, а това е именно при: осъществяване на множеството административни функции, определянето на дълбочината на граничната ивица и граничната зона, определяне на гранични контролно-пропускателни пунктове, създаване на определени модели за действие и справяне с опасностите насочени към националната сигурност, приемане и внасяне за гласуване от НС на годишен доклад за състоянието на националната сигурност и други правомощия, свързани с сигурността на комуникационните и информационните системи, както и с индустриалната сигурност.

На трето място са прегледани и правомощията по общо ръководство на държавната администрация и въоръжените сили. Посочва, се че ролята на МС по

отношение въоръжените сили е по-скоро контролна или такава, свързана с административното и финансовото обезпечение на дейността на армията. Изредени са и обяснени редица правомощия в тази насока като: приемането на т. нар. „Класификатор на длъжностите на военнослужещите в Министерството на отбраната, разработване на военновременни планове, определяне общата численост на военните формирования.

Министерският съвет има и важна роля по изпълнението на държавния бюджет и се упоменати следните права в тази насока: по приемане на годишния закон за държавния бюджет, одобряване допълнителните разходи и трансфери по държавния бюджет. Приет е и специален нормативен акт, а именно Закон за финансовото управление и контрол. Контролни правомощия по изпълнение на държавния бюджет имат и Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ).

На четвърто място се разглеждат и правомощията по стопанисването на държавното имущество. Основните функции в тази насока се осъществяват частично от МС, а в останалата си част те са част от правомощията на еднолични органи на централната изпълнителна власт (министри) или други държавни органи. МС отговаря за предоставянето на имоти - публична държавна собственост, за управление на ведомства за изпълнение на техните функции, дейностите, свързани с определяне държавната политика по управление на подземните богатства, както и тези, свързани със стратегическото развитие, планирането, мониторинга, управлението и контрола в областта на концесиите.

Най - накрая е обърнато внимание и на правомощията в сферата на околната среда. Основният закон в тази материя е ЗООС и в него са упоменати редица компетентности на МС в тази насока като: приемане на доклада, изготвен от министъра на околната среда свързан със състоянието на околната среда в страната, контрол върху актовете, издавани от министри. Други правомощия съгласно ЗООС са свързани с приемане на подзаконова нормативна уредба.

II. Политически правомощия на Министерския съвет

Упоменато, е че МС има основна роля по отношение на законодателната инициатива и това е свързано с необходимостта от реализиране на неговите политики.

Посочва се, че правомощията на МС по отношение на законодателната инициатива не са идентични с тези на народните представители, а причината, е че предлагането на законопроект за държавния бюджет и законопроектите, свързани с изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет се причисляват към изключителните компетенции на МС. Във връзка приложението на нормите съдържащи се в ратифицираните международни договори, следва да се посочи, че тази дейност се осъществява координирано от МС. Правителството има и право да отправя предложения до президента, които са свързани с: промени на границите и центровете на административно-териториалните единици, назначаване и освобождаване от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации, както и на висшия команден състав на Въоръжените сили и удостояване с висши военни звания, а още и предложения свързани с предлагане на въвеждането на въоръжените сили в висока степен на бойна и оперативна готовност и награждаване на конкретни лица за удостояване с държавни награди.

§ 2. *Актове на Министерски съвет: Същност и видове.*

Изследването в тази част от изложението е посветено на актовете, издавани от МС. В три отделни точки са разгледани съответно понятията за административен акт и акт на държавно управление и видовете административни актове, издавани от МС. Направен е анализ на разликите между нормативните административни актове и общите административни актове, като се достига до извода че тези разлики са по отношение на броя адресати към които са насочени, правното действие, както и в производството по тяхното издаване. Извършен е анализ на постановленията на МС, издадени на основание чл.6, т.1 от ЗНА с които се приемат правилници, наредби и инструкции. Разгледани са множество конкретни примери в които се изяснява правната характеристика на отделни видове подзаконови нормативни актове и е изследван голям обем от съдебна практика по различни спорни въпроси. Анализира се разпоредбата на чл.6, т.2 от ЗНА, като се обосновава тезата, че приложното поле на издадените актове приети на това основание е изключително тясно. В тази част от изложението, освен типичните актове издавани от МС, а именно нормативните административни актове е налице и преглед на издаваните индивидуални и общи административни актове. В тази връзка следва да се отбележи, че издаването на такъв

тип административни актове е свързано най-вече с упражняване правомощията на МС по отношение на държавната и частната собственост, така и на защита общественя интерес и националната сигурност, като са посочени и анализирани множество конкретни примери от нормативната уредба.

I. Понятие за акт на държавно управление.

Освен позоваването на доктриналната дефиниция за административен акт, се прави разграничение между нормативните, индивидуалните и общите административни актове, което е сторено по причина, че при упражняване на своите правомощия МС издава и трите вида актове

II. Видове актове, издавани от Министерски съвет

Според чл. 6, т. 1 от ЗНА при необходимост от приемане на правилник, наредба или инструкция, МС е длъжен да гласува и одобри проект на постановление. Отграничени следните видове подзаконови нормативни актове: правилници, наредби и инструкции. Посочва се, че с правилниците не могат да се доразвиват закони и се обособяват в няколко категории: издавани по прилагането на закон и т.нар. устройствени правилници, с които се уреждат основните въпроси между структурните звена, връзките с обществеността на конкретен административен орган. Наредбите се издават за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Тяхната цел е да регламентират отношения, които не могат да подлежат на трайна уредба. Отличават се от правилниците по това, че е с по-тясно приложно поле и се издава за прилагане на акт от по-висока степен. С инструкцията висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт. С тях не се създават нови правни норми, а основна им цел е единствено и само пояснение или тълкуване съдържанието на друг нормативен акт.

На основание чл. 6, т. 2 от ЗНА, МС издава постановления, които уреждат неуредени до този момент обществени отношения. Посочва се, че все пак тези актове не са с ранга на закон и не могат да ги изменят или да променят техния смисъл. Следва и да се уточни, че тези актове нямат установени свои вътрешни форми и се приемат само с постановление.

След приемането на Република България за член на ЕС, се въвежда и правомощието на МС по издаване на подзаконовни нормативни актове на основание чл.7а от ЗНА, които са необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз или на международни договори, сключени от Европейските общности.

В отделни хипотези, МС издава индивидуални или общи административни актове и тези случаи са подробно разгледани в тази точка. Като такива следва да се споменат: правомощията по отношение стопанисването на държавното имущество, по предоставяне на права досежно нефт и природен газ чрез разрешения, издадени от Министерския съвет, при управлението и контрола в областта на концесиите, при осъществяване и контрол върху ползването на определени части от водната територията, във връзка с издаването на сертификат за приоритетен инвестиционен проект и други, но е се извежда заключението, че макар в голяма част от случаите МС да издава нормативни актове, индивидуалните или общите административни актове са важна част от инструментариума на МС.

В допълнение се отбелязва, че изброяването в ЗНА на категориите ПНА, издавани от МС, не е изчерпателно, тъй като към настоящия момент се приема Национален счетоводен стандарт на основание чл.36, ал. 1 от Закона за счетоводството, който не е предвиден в ЗНА.

§ 3. Съдебен надзор върху актовете на Министерски съвет

Съдебния надзор е правнорегламентиран способ за контрол върху актовете, издавани от органите на изпълнителната власт и играе роля на гаранция за законосъобразно упражняване на техните правомощия, в частност на МС. Правораздавателният контрол дава възможност за откриване несъвършенства в работата на органите на изпълнителната власт и повишава качеството на издаваните административни актове. В тази част от изследването се разглеждат на първо място основанията за оспорване на актовете на МС, приложното поле на съдебния контрол и съответно актовете, които не подлежат на оспорване. Разглеждат се и въпросите свързани с подсъдността на отделните административни актове, подлежащи на обжалване по съдебен ред. С оглед на обстоятелството, че е разгледана процедурата по издаване както на общите, така и на индивидуалните административни актове, в тази

част е направено и сравнение между процедурите по обжалване на тези административни актове.

Обръща се внимание на сравнително новата разпоредба в този раздел в сила от 01.01.2019 г., а именно чл. 192а АПК относно преценката за съответствие. Указано, е че основанията за оспорване на нормативните административни актове и възможността за тяхната отмяна са изброени в чл.146 от АПК, а после следва последователно разглеждане на тези основания, което е съпроводено от преглед на съдебната практика. Изчерпателно са разгледани известните разлики при оспорването по съдебен ред на общите и индивидуалните административни актове.

Заклучение

В заключението на дисертационния труд се правят някои по-общи изводи и предложения *de lege ferenda*, а именно, че следва да се усъвършенства правната уредба по отношение конституирането на правителство, да бъдат установени разумни срокове за консултации преди възлагането на първия мандат, както и максимален срок при който парламентарна група, различна от първите две по численост посочва кандидат за министър-председател, да бъдат нормативно установени отделните министерства и министрите, които ги оглавяват, да се въведе правна регламентация и относно правния статус на министрите без портфейл, както и по - подробно уреждане на правния статус на служебното правителство и надграждане на правната уредба относно отговорността на министър-председателя и отделните министри.

III. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Научната новост на дисертационния труд се предопределя от обстоятелството, че до момента липсва самостоятелно и цялостно монографично изследване на административноправния статус на МС.

Основните приносни моменти, които могат да бъдат открити в дисертацията, са:

- I. Изследване на различията между понятията „статут“ и „статус“ и изводът, че те не са с идентично значение.
- II. Изяснени са характеристиките и етапите, с които е свързано с конституирането на Министерски съвет във връзка с административната правосубектност на органа. В тази връзка в научния труд е разгледан и административноправният статус на членовете на този орган и неговата администрация, а по – специално се изследва статуса на министър – председателя, на министрите и на администрацията.
- III. Изследване на административните правомощия на МС, като по – специално се изясняват правомощията на органа, свързани с вътрешната и външната политика, по осигуряване на обществения ред и националната сигурност, по общо ръководство на държавата и въоръжените сили, изпълнение на държавния бюджет, стопанисване на държавното имущество, както и във връзка с опазването на околната среда.
- IV. Подробното изследване на правомощията на МС по ръководство на въоръжените сили и разглеждането на разпоредбите от Закона за отбрана и въоръжените сили на Република България.
- V. Разглеждане на въпросите относно правата на МС по отношение на законодателната инициатива, по изготвяне на държавния бюджет и по утвърждаване и денонсиране на международни договори, които права се характеризират като политически правомощия на изпълнителната власт.
- VI. Анализирани на видовете актове издавани от Министерски съвет и систематичното разглеждане на актовете по чл. 6, т. 1 от ЗНА – постановленията с които се приемат правилници, наредби и инструкции, постановленията по чл. 6, т. 2 от ЗНА, подзаконовите нормативни актове, издадени на основание чл. 7а от ЗНА, индивидуалните и общи административни актове, които се издават от МС, като се обръща и внимание и на подзаконовите нормативни актове, които не са посочени в ЗНА.
- VII. Анализ на проблеми, които са детайлно разгледани, свързани със съдебния надзор върху актовете на МС.
- VIII. Разглеждане на сравнително новата разпоредба в сила от 01.01.2019 г., а именно чл. 192а АПК относно преценката за съответствие.
- IX. Обсъждане относимата практика на българските съдилища по разглежданата тема. Аргументирани са редица сполучливи предложения *de lege ferenda*.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1 „Правна същност на решението на Министерски Съвет за приемане на плановете за управление на защитени природни територии“ сп. “Право, Политика, Администрация“, том 10, бр. 1/2023 на Югозападен университет „Неофит Рилски“

2 „Правомощия на Министерски Съвет по осигуряване на обществения ред и националната сигурност“ сп. “Право, Политика, Администрация“, том 9, бр. 1/2022 на Югозападен университет „Неофит Рилски“

3 „Правомощия на Министерски съвет в сферата на опазване околната среда и водите“ сп. Предизвикай правото, ел. издание ISSN 1314-7854,

UNIVERSITY OF NATIONAL AND WORLD ECONOMY
FACULTY OF LAW

DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

Stoil Petromil Sotirov

ADMINISTRATIVE LAW STATUS OF
COUNCIL OF MINISTERS

ABSTRACT

at

DISSERTATION

for the award of the degree of Doctor of Education and Science in the professional field 3.6 Law,
doctoral programme Administrative Law and Administrative Process

Scientific supervisor: Assoc. Prof. Dr. Nadezhda Hristova Hristova

Sofia, 2023

The dissertation was discussed on 31.01.2023 at a meeting of the departmental council in an extended composition of the Department of Public Law at the Faculty of Law of the UNWE, Sofia, and is directed for public defense before a scientific jury composed of:

Internal members:

Prof. Dr. Valeri Dimitrov

Assoc. Prof. Dr. Nina Chilova

External members:

Prof. Dr. Georgi Penchev

Prof. Dr. Darina Zinovieva

Prof. Dr. Lyuben Karanikolov

The public defense of the dissertation will take place on 03.05.2023 in UNWE, Sofia.

The materials of the defense will be published on the website of the UNWE (<http://www.unwe.bg>) and will be available to those interested in the "Scientific Councils and Competitions" sector, Directorate "Science" at the UNWE, Sofia.

I express my sincere gratitude and heartfelt thanks to my supervisor - Assoc. Prof. Dr. Nadezhda Hristova, without whose guidance, patience and support this thesis would not have acquired the same satisfying and complete form.

I would also like to thank the lecturers of the Department of Public Law at the Faculty of Law of the UNWE for their trust, comments and recommendations during the discussion of the thesis, as well as for their positive evaluation.

I.GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DISSERTATION

§ 1. Necessity, Relevance and Practical Significance of the Study

The present thesis deals with a topical issue, namely the administrative law status of the CM. The tumultuous political changes and the change of caretaker governments necessitate the topicality of this topic and the clarification in detail of the powers of this peculiar "apex of executive power", the acts it issues, the public relations regulated by them and the judicial supervision of these acts.

At this point in time, Bulgarian legal doctrine lacks a more thorough study on the administrative law status of the Council of Ministers. For this reason, this work is of practical importance to study more thoroughly these complex legal relations between the Council of Ministers and other state bodies on the one hand, and between the Council of Ministers and the citizens and legal entities in the country on the other. Consequently, this study makes *de lege ferenda* proposals, analyses controversial doctrinal and practical issues, and draws relevant conclusions that have implications for the development of theory and practice.

The issues discussed in this dissertation may be useful not only for legal scholars, but also for those studying Political Science, Public Administration and those involved in this subject, as it is wide-ranging and touches on many topics of public life and science. The analysis of the issues raised in this work and the conclusions and recommendations for the improvement of the legal framework made as a result of it will secure legal security and public order to a greater extent.

The study of the administrative legal status of the CM presented in this work does not claim to be exhaustive. It is possible that additional or opposing views on some of the issues raised may be presented. However, building on and scholarly discussion is solely for the benefit of legal doctrine and practice.

§ 2. Subject, object, aims and objectives of the study

The object of research in this dissertation is the social relations related to the administrative law status of the Council of Ministers as a state body. **The subject** of the research is the administrative legal status of the Council of Ministers as an administrative legal status of this body, created by the norms of the current law, in particular by the administrative law norms.

A characterization of the Council of Ministers as a body of executive power, the manner of its constitution and structure, and the principles according to which the body carries out its activities is made. Attention is also paid to the powers of the Council of Ministers in the various spheres of state administration, the bodies that make up its composition, and the legal relations in which this body and the other organs of state power - in the person of the National Assembly (NA) and the President - enter. Individual aspects of the work of the administration which assists the Council of Ministers are examined. The acts issued by the Council of Ministers, in which its powers in the sphere of state administration are objectified, are also examined and analysed.

The aim of the present work is to achieve a comprehensive and structured study that will provide answers to all the most important questions directly related to the administrative law status of the Council of Ministers, as well as that of its constituent sole bodies, namely the Prime Minister, Deputy Prime Ministers and Ministers. The main objective of the study is to build on the legal doctrine by enriching it with scholarly arguments and opinions, as well as to catalyse legislative and constitutional changes related mainly to the status of the Council of Ministers, as well as to the legal status of the Prime Minister, Deputy Prime Ministers and Ministers.

In order to fulfil the objective thus set, the following research tasks have been formulated:

1. To trace the historical development of the legal status of the government institution in Bulgaria in order to analyze and study the roots of the current legal framework.
2. To carry out a comparative legal study in order to analyze the achievements of other European countries and to implement good practices regarding the legal framework, the source of the legal status, in particular the administrative legal status of the CM.
3. To characterize the main functions and powers of the Council of Ministers and to outline the main principles in their implementation.
4. To analyse the administrative and legal status of the various bodies within the structure of the Council of Ministers, as well as the structure and functions of the administration which supports them.

5. To review the practice of the CC and the administrative courts related to the legal nature, issuance and effect of the acts of the Council of Ministers and its administrative law status in general.
6. To analyse the legal nature of the acts of the Council of Ministers and the judicial review of their legality.
7. To outline the main problems related to the administrative law status of the Council of Ministers and arising from the current legal framework, and then to make proposals for its improvement.

§ 3. Research methodology

For the implementation of the set tasks, **scientific methods of cognition** characteristic for the socio-economic and social sciences are used, which in aggregate create a complex methodological approach to solving a complex and multi-component problem. The methods of formal logic, such as analysis, synthesis and comparison, as well as the inductive and deductive methods are applied, by means of which conclusions are formulated, theses are proved and conclusions are drawn. The comparative law and historical methods are also used to help clarify the origins and formation of the legal status of the executive branch in the present day and the development of its powers to the presently established ones. The traditional ways of interpreting the legal framework, the source of the administrative legal status of the MC, including linguistic, grammatical, logical, systematic, are applied.

§ 4. Scope and structure of the study

The dissertation consists of 216 standard typewritten pages, which include a table of contents, a list of abbreviations used, an introduction, three chapters, a conclusion, and a bibliography. Chapters one and three are divided into three paragraphs each, and chapter two into four paragraphs. Within each paragraph, the information is subdivided into paragraphs and subparagraphs. The study contains 370 footnotes. The bibliography includes 107 titles, of which 82 are in Bulgarian and 25 foreign. References are made to the case law of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria (CC), the Supreme Administrative Court (SAC) and the Supreme Court of Cassation (SCC).

The scientific research is consistent with the legislation, legal literature and the practice of the courts as of 07.01.2023.

II. CONTENTS OF THE DISSERTATION

INTRODUCTION

In the introduction of the dissertation the necessity of studying the issue related to the administrative legal status of the Council of Ministers as a state body, and in particular, as a central, collegial body of the executive power with general competence is examined. In this regard, an analysis is made of its constitution and structure, the principles according to which this body carries out its activities, its powers in the different spheres of state governance, the bodies that make up its composition and the legal relations in which it enters into with other bodies of state power (such as the National Assembly and the President). The aim and methodology of the study are outlined, the research tasks are formulated.

Chapter I GENERAL CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN BULGARIA.

§1 Terminological clarifications on the concepts of "status" and "statute".

The origins and historical development are explored, which are particularly relevant to understanding the true meaning of these terms. Historical interpretation provides an answer to what idea is embedded in certain concepts. The Latin origin of the term "statute" is "statutum". The connotation is "a normative text or act, charter, statute, organic law", while the term "status" comes from the Latin word "status" and means state, situation. It is concluded that the term "status" carries the meaning of statute, regulation, and "legal status" should be understood as the rights, obligations, respectively the powers of the subjects of law, the same being....

In this part of the work, a doctrinal definition of the term "administrative legal status of the MC" is derived, by which we should understand "the legal status of this body created by the norms of the current law"

§ 2. Historical development of the legal status of the Council of Ministers.

The review of the historical development in the work begins with the period 1878-1911, which was one of restoration and accelerated development of the Bulgarian state and for the first time after nearly 500 years another central authority began to operate in Bulgarian lands, the principles of which were fundamentally different from those derived from Ottoman rule. According to Article 12 of our first Constitution (after the amendment of the Constitution of 11.07.1911) "The executive power of the State belongs to the King. All organs of this power shall act in his name and under his supreme supervision". Originally, the provision of Article 161 of the Tarnovo Constitution regulated the existence of six ministries and adopted the principle of the constitutionally established structure of the Council of Ministers. In 1934 the government of Kimon Georgiev came to power in a military coup and imposed a number of authoritarian ideas. The construction of communications and the development of industry and agriculture led to the creation of new state bodies to guide these processes and in response to these developments the draft Constitution was created by Dr Konstantin Stoilov, the first of the proposals being to reform the structure of the Council of Ministers. It should be noted that during the Third Bulgarian State, the MC went through several stages of development and the Tarnovo Constitution adopted the model of a constitutional monarchy, according to which the government was a collective state body subordinate to the monarch. At the choice of the Tsar, one of all the ministers of which the Council of Ministers is composed is appointed as the President of the Council, stipulated in Article 150 of the CRB.

After the Second World War, the drafting of a new constitution took place amidst uncertainty about the prospects of the country, and several drafts of the constitution were drawn up as a result. The initial draft of the Constitution was approved by a majority vote and published on 15 May 1947, but in the second half of 1947 this version was amended, as processes of repression of the opposition were underway, in the direction of strengthening the views of the Bulgarian Workers' Party and building a society based on the principles of communism. Compared with the Tarnovo Constitution, in which the number of ministries was ten, the 1947 Constitution increased the number of ministries to seventeen. The government is charged with many tasks, first and foremost it exercises leadership of the state government. In this it coordinates the work of all ministries, the State Planning Commission, the State Control Commission and the Committee for Science Art and Culture. The general direction of foreign policy and defence are also a major task of the government, as is the implementation of economic plans and the state budget, ensuring

public order and guaranteeing the rights of citizens and protecting state interests. The procedure for electing the government is not regulated in the Constitution but in the Rules of Procedure of the National Assembly, since the government is elected by the National Assembly and the acts of the government can only be revoked by the National Assembly and its Presidium.

The 1947 Constitution contains a chapter on "Organs of Government" which in the new 1971 Constitution has been renamed "Council of Ministers (Government)", which is probably related to the denial of the possibility of other bodies being equated with the Council of Ministers. The Council of State replaced the Presidium of the National Assembly. The Council of Ministers operates under the direction and control of the National Assembly, and when the National Assembly is not in session, the Government is under the control and direction of the Council of State. The Council of State has a particularly wide range of powers. It may create and abolish departments without the rank of ministries and dismiss and appoint their heads. Comparing the two Constitutions, there is no particular difference as to the tasks performed by the Council of Ministers. Its functions are entirely directed towards organising the domestic and foreign policy of the State.

In 1990, major political changes took place and the National Assembly no longer unites the legislative and executive powers, as stipulated in Article 67 (according to the 1971 version of the PRC), but is the holder of legislative power only and exercises supreme control. The 1991 Constitution of the Republic of Bulgaria regulates a completely different legal status of the Council of Ministers and it is the central organ of the executive power under the current CRB.

§ 3. Comparative legal overview of the legal status of the government in some countries: Republic of Italy, Czech Republic, Republic of Poland.

In this part of the work a comparative legal analysis of the legal status of the government institution in the Republic of Italy, the Czech Republic and the Republic of Poland is made.

In the Italian legal system, according to the republican form of government, the Council of Ministers is the holder of executive power and the government consists of the Prime Minister and ministers, who together constitute it. Parliament is bicameral, with a Chamber of Deputies and a Senate. A feature of this model is that the two chambers exercise their legislative competence collectively. The two chambers must jointly pass the provisions of any bill for it to become law.

There is a possibility, namely the existence of a vote of no confidence by either or both chambers, and this is done by the deputies initiating a motion for a vote of no confidence, which must be signed by at least 1/10 of the members of both chambers. In the context of Italian constitutional history, the number of ministers has always been variable, but it should be noted that today's ministries have a better distribution of competences, which is based on organic areas rather than sectoral interests. As there are several autonomous regions in Italy, the Prime Minister has the function of promoting and coordinating the actions of the government in dealing with the autonomous provinces.

The Parliament in the Czech Republic consists of two chambers: the Chamber of Deputies and the Senate (Art. 15 par. 2 CRC). Czech Republic, after successfully winning an election, the winning party nominates a candidate for Prime Minister, who is appointed by the President. The appointment of a Prime Minister is preceded by the appointment of a specific politician to negotiate the formation of a government. The main task of the government is to run the civil service. Above all, it controls and unifies the activities of the ministries and other central organs of state administration. At the same time, it decides and issues regulations to implement laws. The Prime Minister is responsible for organising the activities of the government, chairing its meetings, convening the government, signing laws, legal measures and government regulations, but he also makes a proposal to the President to appoint or dismiss individual ministers.

In the Republic of Poland, like other countries in Central Europe, the parliament is bicameral and consists of the Sejm (lower house) and the Senate (upper house). The Sejm plays a crucial role in the exercise of legislative power and is headed by the so-called Marshal of the Sejm. The Senate, on the other hand, is the second chamber and its powers include the right to initiate legislation, the adoption or rejection of acts adopted by the Sejm, the possibility of making a request to the constitutional tribunal in the event of a discrepancy between a legislative act and the basic law, and the powers relating to the approval of candidates proposed by the Sejm for positions such as President of the Supreme Court of Accounts, Ombudsman and Ombudsman for Children. The structure and number of ministries is not statutory and may change according to a decision of the Prime Minister. He is a member of an executive body and is its head. His role is primarily concerned with the administration of the Council of Ministers and the performance of representative functions.

The comparative legal study carried out has shown the need for substantial amendments to the current constitution, adopted in 1991. Following the example of the Italian constitution, citizens could be given the possibility of a legislative initiative, subject to the collection of a certain number of signatures, to submit a bill for consideration by the legislature. Another good practice would be to adopt legislation to regulate the selection procedure and the powers of ministers without portfolio.

Chapter II. LEGAL NATURE OF THE ADMINISTRATIVE STATUS OF THE COUNCIL OF MINISTERS

§ 1. General and special features of the Council of Ministers as a body of the executive power

In this part of the thesis, a number of basic features are examined in detail, which play a fundamental role in outlining the framework of the administrative law status of the Council of Ministers. This part of the thesis begins by examining and clarifying the concept of government, as a synonym of the MC, in two ways, namely, in an institutional sense and in a functional sense. This is necessary in view of the existence of an internal division of executive power, which is composed on the one hand of the government, as a collective body, and on the other hand of the administration led by it and supporting its activities. On the basis of an analysis of the legal framework and in the light of the development of the doctrine, a brief description is given of the general and specific features which regulate the activities and powers of this body.

The Council of Ministers is the holder of executive power, according to the principle of separation of powers, and the Law on Administration defines the Council of Ministers as the central body of executive power. The Council of Ministers consists of the Prime Minister, Deputy Prime Ministers and Ministers, and - its competence is not limited to a specific subject area and extends to the entire territory of the whole country. The Council of Ministers has certain powers with regard to the selection of the chairpersons of state agencies and the chairpersons and members of state commissions. In other cases, the government only makes a proposal, and the appointment and dismissal are made by the president. The Council of Ministers determines by regulation the general rules for the organisation of administrative services in the administration and has the power to annul unlawful and irregular acts of ministers, but the Supreme Administrative Court has the

power to rule on disputes concerning the legality of acts of the Council of Ministers and ministers. It should also be pointed out that the Council of Ministers is the only collective body which has the right of legislative initiative.

§ 2. General principles governing the activities of the Council of Ministers

In order to systematize conclusions and inferences regarding a state organ, it is necessary, first of all, to clarify the basic principles under which it carries out its activities, namely, the principles on which to unite and derive the recurring features of the various fragmented and disordered powers and competences scattered throughout the legal framework. It is for this reason, starting from the general to the particular, from the system of principles as meaningful levers of the functioning of the CM, that the basic rules are clarified in this part. As will become clear in the exposition, although they are sometimes unwritten, they are paramount in clarifying the functional aspect of government in the exercise of its powers and even have application in clarifying certain specifics of the system of administrative law itself. Essential in this part of the study is the proposal made *de lege ferenda*, to give a legal concept to the term "principle", which should be understood as "an abstract rule or requirement for the conduct of legal subjects, characterized by stability and enduring effect, by which the purpose is to determine the direction of the development of social relations in a state".

A fundamental principle of state governance and, in particular, of the functions of the Council of Ministers is the principle of the separation of powers and, in accordance with that principle, it is necessary that the functions of the state should not be in the hands of a single subject but should be exercised by the legislative, executive and judicial organs, which should interact and control each other. It also raises the issue of the rule of law, which is fundamental to every democratic state in the world, and the guarantee that none of the authorities will abuse their powers and, in carrying out their functions, will be guided solely by the law and the interests of the citizens. This principle is often used as a synonym for the concept of the rule of law, but the two concepts should not be confused, as the latter is only one component of the rule of law. The principles of the rule of law in practice include, in addition to the principle of legality, the principle of legal certainty, the prohibition of arbitrariness in the exercise of executive power, and effective judicial review.

The principle of independence and impartiality applies to all public authorities and officials involved in proceedings brought under the APC and requires guidance only in accordance with the ascertainment of truth and legality. An exception to this principle is also indicated, which is statutorily laid down in the very provision of Article 10(1)(2) of the APC, where it is stated that "a superior authority may not seize for decision a matter within the competence of the inferior authority unless provided for by law".

The principle of continuity is a typical characteristic of executive power and refers to the fact that in practice the State does not, under any circumstances, remain without an acting holder of executive power. The principle is not settled at constitutional level.

With regard to the principle of official primacy, it should be mentioned that it is expressed in the fact that the relevant authorities should not act solely and exclusively when they are called upon to do so by other public authorities or by citizens. The manifestation of the principle of comity in the activities of administrative authorities is expressed in the provision of Article 9 of the APC. Article 9(1) of the APC establishes the obligation of the administrative authority to initiate, conduct and conclude the relevant proceedings with an administrative act, in the presence of the grounds or prerequisites established in a normative act. If these grounds are present, the authority is obliged to issue the relevant administrative act or, respectively, to refuse to issue it. It is pointed out that the principle of comity does not confer on the administrative authority concerned the power to assess facts or circumstances which are not directly related to the objectives of the administrative procedure itself.

§ 3. Constitution and structure of the Council of Ministers.

Although the issues of the constitution and structure of the Council of Ministers are, in their essence, subject to the study of constitutional law, they are also of fundamental importance in clarifying the administrative law status of the Council of Ministers. In view of the fact that the constitution is directly related to the administrative law subjectivity, and the structure to the distribution of competences among the different sole bodies in the composition of the Council of Ministers, the necessity of examining these issues arises. An overview is given of the constitution procedure, which is broadly divided into two main stages, namely: exploratory and final. A *de lege ferenda* proposal is argued for the establishment of an obligation for the National Assembly to vote

on procedural rules for the election of the Prime Minister and the composition of the Council of Ministers, similar to the procedure for the election of the President and Vice-Presidents of the National Assembly.

The first stage begins with the President handing over the so-called "exploratory" mandate to the largest parliamentary group and nominating a candidate for Prime Minister. In the event that the first largest parliamentary group is unable to form the government, the President is obliged to give the mandate to the next largest parliamentary group. In the event of failure to form a government by either group, the mandate shall be given to one of the remaining parliamentary parties of the President's choice. If there is again no possibility of forming a government, the President shall appoint a caretaker government, dissolve the newly elected National Assembly and call new elections. If there is a successful completion of the exploratory mandate, the National Assembly adopts 2 decisions - the nomination of the Prime Minister is voted on, and if approved by the majority of MPs, the voting procedure proceeds to the actual composition proposed by the already elected Prime Minister. The Council of Ministers, in view of the fact that it is a collegial body, consists of "the Prime Minister, Deputy Prime Ministers and Ministers". The Council of Ministers, as a collegial body of the executive, is supported in its activities by an administration - the Council of Ministers' Administration. Its status is mainly regulated by the ZADM and the Rules of Procedure of the Council of Ministers and its Administration.

§4. Administrative status of the members of the Council of Ministers and its administration

In this part of the work, the subject of analysis is the administrative-legal status of the main bodies of the executive power. The chapter is divided into three main component parts, each of which examines the administrative law status of the Prime Minister, the Ministers, and the administration of the Council of Ministers, respectively. Substantial attention is given to the control of the activities of these bodies, as well as the need for joint action with other state bodies such as the President, the legislature and the judiciary. In this respect, numerous practical examples related to the exercise of the powers of the listed bodies, part of the executive power structure, are examined. The powers of the Prime Minister and the powers of individual ministers are argued and examined, a proposal de lege ferenda to introduce a maximum period within which the Deputy Prime Minister may replace the Prime Minister, the introduction of certain powers that may not be

exercised by the former during the replacement and, last but not least, the need to regulate special grounds for terminating the powers of the Prime Minister in order to achieve identity with the grounds for dismissal of the President, the u 1 of the CRB.

I. Administrative status of the Prime Minister

The possibilities for the dismissal of the Prime Minister are discussed in detail, which are: the expiry of his term of office; a vote of no confidence, although there are a number of examples of rejected motions for such, the resignation of the Council of Ministers led by him, and the death of the Prime Minister. A de lege ferenda arrangement has been introduced for a maximum period for the Deputy Prime Minister to replace the Prime Minister. The powers of the Prime Minister are outlined and it is stated that Article 108(2) of the CRB enshrines the rule that the Prime Minister shall direct and coordinate the general policy of the Government and should be responsible for it. The Prime Minister is defined as "first among equals", which means that his voice has no greater power than those of other ministers. His other powers are specified, such as the ability to make changes in the composition of the Cabinet, coordinate the general policy of the government, exercise control over the work of individual chairmen of administrative bodies, and other powers relating to the appointment of civil servants. Also under consideration is the Chief Inspectorate, which is directly subordinate to the Prime Minister and is established as part of the administration of the Council of Ministers.

II. Administrative status of ministers

The question of the legal status of ministers is examined, as well as questions as to whether elected ministers who are at the same time mayors of municipalities may continue to hold their mayoral office, whether they hold a civil service post. Their individual powers are classified, of which reference should be made to the powers relating to the control exercised by the legislature over the activities of the executive authorities and those relating to the fact that they are members of the collective body in the person of the Council of Ministers and those relating to their capacity as heads of ministries.

III. Administration of the Council of Ministers

It is considered that the administration of the Council of Ministers is divided according to its functions into two types - general and specialised. The general administration technically ensures the activities of the Council of Ministers and its specialised administration and carries out administrative services for citizens and legal entities. The general administration comprises the Directorate for Government Office, the Directorate for Budget and Finance, the Directorate for Administrative and Legal Services and Property Management and the Directorate for Government Protocol, while the specialised administration directly supports and ensures the implementation of the powers of the Council of Ministers, comprising the Directorate for Legal Affairs, the Directorate for Economic and Social Policy, the Directorate for Coordination of European Union Affairs, the Directorate for Good Governance, the Directorate for Modernisation of Administration and the Directorate for Government Protocol.

Chapter III COMPETENCY AND TYPES OF MINISTERIAL COUNCIL ACTS.

§ 1. Jurisdiction of the Council of Ministers

I. Administrative powers of the Council of Ministers

The powers of directing and implementing domestic and foreign policy are listed first. The basic powers of the Council of Ministers in domestic policy are laid down in the CRB in Articles 105 and 106 of the CRB. In addition to the CRB, the powers of the Council of Ministers are regulated in other laws. The powers of the administration of the State, the armed forces, the implementation and reporting of the annual State budget, and the management of State property are also dealt with. It has been pointed out that the powers of the Council of Ministers in law-making are twofold: on the introduction of a bill and on a bill already introduced. Of the foreign policy powers, the following are dealt with: the conclusion, approval and denunciation of international treaties, the opening, determination of the type and closure of representations abroad.

Secondly, the powers to ensure public order and national security are examined. The notion of 'public order' is clarified, as there is no legal definition, and the view is shared that 'public order is a system of social relations regulated by public law norms which aims to ensure the protection of the constitutional and legal rights of citizens'. It is also held that the notions of 'national security' and 'public order' do not overlap, and it is pointed out that 'national security' is understood as a

complex of measures and rules covering many areas. The content of the concept covers several areas of security: military, economic, financial, political, social, information, etc. The Minister of the Interior, in his capacity as head, is responsible for the conditions and the order in which the protection of public order is to be carried out, and in certain hypotheses the Council of Ministers itself intervenes, namely in: carrying out the many administrative functions, defining the depth of the border strip and the border zone, designating border crossing points, establishing certain models for action and dealing with dangers aimed at national security, adopting and submitting to the vote of the National Assembly an annual

Thirdly, the powers of general direction of the civil service and the armed forces are reviewed. It is pointed out that the role of the Council of Ministers with regard to the armed forces is more of a control role or one related to the administrative and financial support of the army's activities. A number of powers in this respect are listed and explained, such as: the adoption of the so-called 'Classification of the Positions of Servicemen in the Ministry of Defence, the development of wartime plans, the determination of the total number of military formations.

The Council of Ministers also has an important role in the implementation of the state budget and the following rights in this respect are mentioned: on the adoption of the annual state budget law, approval of additional expenditures and transfers under the state budget. A special normative act has also been adopted, namely the Law on Financial Management and Control. The Court of Auditors and the State Financial Inspection Agency (SFI) also have control powers over the implementation of the state budget.

Fourthly, powers over the management of state property are also considered. The main functions in this respect are partly carried out by the Council of Ministers, and the rest are part of the powers of single central executive authorities (ministers) or other state bodies. The MoJ is responsible for the allocation of public state-owned property, for the management of departments for the performance of their functions, activities related to the definition of state policy on the management of subsoil resources, as well as those related to strategic development, planning, monitoring, management and control in the field of concessions.

Finally, attention is also paid to environmental powers. The main law in this matter is the Environmental Protection Act and it mentions a number of competences of the Council of Ministers in this respect, such as: adoption of the report prepared by the Minister of the

Environment related to the state of the environment in the country, control over the acts issued by ministers. Other powers under the Environmental Protection Act relate to the adoption of subordinate legislation.

II. Political powers of the Council of Ministers

It has been pointed out that the Council of Ministers has a major role in terms of legislative initiative and this is linked to the need to implement its policies. It is pointed out that the powers of the Council of Ministers with regard to the legislative initiative are not identical to those of the deputies, and the reason is that the proposal of the State Budget Bill and the bills related to the amendment and supplementation of the State Budget Law are attributed to the exclusive competences of the Council of Ministers. With regard to the application of the norms contained in ratified international treaties, it should be pointed out that this activity is carried out in coordination by the Council of Ministers. The Government also has the right to make proposals to the President relating to: changes in the boundaries and centres of administrative-territorial units, appointment and dismissal of the heads of diplomatic missions and permanent representatives of the Republic of Bulgaria to international organisations, as well as of the senior command staff of the Armed Forces and the awarding of senior military ranks, and also proposals relating to the introduction of the Armed Forces in a higher degree of combat and operational readiness.

§ 2. Acts of the Council of Ministers.

The study in this part of the exposition is devoted to the acts issued by the Council of Ministers. The concepts of administrative act and act of government and the types of administrative acts issued by the Council of Ministers are discussed in three separate sections, respectively. An analysis is made of the differences between normative administrative acts and general administrative acts, concluding that these differences lie in the number of addressees to whom they are addressed, in their legal effect, and in the procedure for issuing them. An analysis has been made of the decrees of the Council of Ministers issued on the basis of Article 6(1) of the Law on Administrative Provisions which adopt regulations, ordinances and instructions. Numerous concrete examples are examined in which the legal characteristic of particular types of subordinate normative acts is clarified and a large amount of case law on various controversial issues is examined. The provision of Article 6, paragraph 2 of the Law on Administrative Provisions is

analysed, arguing that the scope of the acts adopted on this basis is extremely narrow. In this part of the submission, in addition to the typical acts issued by the Council of Ministers, namely the normative administrative acts, there is also an overview of the individual and general administrative acts issued. In this regard, it should be noted that the issuance of such type of administrative acts is mainly related to the exercise of the powers of the Council of Ministers with regard to the state and private property, as well as the protection of public interest and national security, and many specific examples of the legal framework are mentioned and analysed.

I. Concept of an act of state management.

In addition to referring to the doctrinal definition of an administrative act, a distinction is made between normative, individual and general administrative acts, which is done for the reason that in exercising its powers the Council of Ministers issues all three types of acts

II. Types of acts issued by the Council of Ministers

According to Article 6(1) of the Law on Administrative Measures, when it is necessary to adopt a regulation, ordinance or instruction, the Council of Ministers must vote on and approve a draft decree. The following types of regulations are distinguished: regulations, ordinances and instructions. It is pointed out that by-laws cannot be used to further develop laws and are separated into several categories: those issued in application of a law and the so-called spatial regulations, which regulate the main issues between structural units, public relations of a particular administrative body. Ordinances are issued to implement individual provisions or subdivisions of a higher-level normative act. Their purpose is to regulate relations which cannot be subject to permanent regulation. They differ from regulations in that it is narrower in scope and is issued to implement a higher level act. By means of an instruction, a superior authority gives instructions to subordinate authorities concerning the application of a normative act. They do not create new legal rules, but their main purpose is solely to clarify or interpret the content of another legal act.

On the basis of Article 6(2) of the Act, the Council of Ministers issues decrees regulating public relations that have not been regulated so far. It is pointed out that these acts do not have the rank of law and cannot amend them or change their meaning. It should also be pointed out that these acts have no established internal forms and are adopted only by decree.

Following the accession of the Republic of Bulgaria to the EU, the power of the Council of Ministers to issue by-laws on the basis of Article 7a of the Law on the implementation and application of acts of the European Union or of international treaties concluded by the European Communities was introduced.

In individual cases, the Council of Ministers issues individual or general administrative acts and these cases are discussed in detail in this section. These include: powers in relation to the management of state property, in the granting of rights in respect of oil and gas through permits issued by the Council of Ministers, in the management and control of concessions, in the implementation and control of the use of certain parts of the water territory, in relation to the issue of a certificate for a priority investment project, etc., but it is concluded that, although in a large number of cases the Council of Ministers issues regulations, the individual or general administrative acts

In addition, it is noted that the enumeration in the CPA of the categories of PNAs issued by the Council of Ministers is not exhaustive, as a National Accounting Standard is currently being adopted on the basis of Article 36 para. 1 of the Accounting Act, which is not provided for in the CPA.

§ 3. Judicial review of acts of the Council of Ministers

Judicial review is a legally regulated means of control over the acts issued by the bodies of the executive power and plays the role of a guarantee for the lawful exercise of their powers, in particular of the Council of Ministers. Judicial review enables the detection of imperfections in the work of the executive authorities and improves the quality of the administrative acts issued. In this part of the study, the grounds for challenging the acts of the Council of Ministers, the scope of judicial review and the acts that are not subject to challenge are examined first. It also examines issues relating to the jurisdiction of individual administrative acts subject to judicial review. In view of the fact that the procedure for issuing both general and individual administrative acts is examined, a comparison is also made in this part between the procedures for appealing against those administrative acts.

Attention is drawn to the relatively new provision in this section in force since 01.01.2019, namely Article 192a APC concerning the assessment of conformity. It is indicated that the grounds

for challenging normative administrative acts and the possibility of their annulment are listed in Article 146 of the APC, and then follows a sequential examination of these grounds, which is accompanied by a review of the case law. The well-known differences between judicial challenges to general and individual administrative acts are examined in detail.

Conclusion

The thesis concludes with some more general conclusions and suggestions de lege ferenda, namely that the legal framework regarding the constitution of a government should be improved, that reasonable time limits should be set for consultations before the first mandate is awarded, and that a maximum time limit should be set for a parliamentary group other than the first two in terms of numbers to nominate a candidate for prime minister, that the different ministries and the ministers who head them should be statutorily established, and that legal regulations should be introduced regarding legal

III. SCIENTIFIC CONTRIBUTIONS OF THE THESIS

The scientific novelty of the dissertation work is predetermined by the fact that there is no independent and comprehensive monographic study of the administrative law status of the CM.

The main contributions that can be highlighted in the dissertation are:

- I. An exploration of the differences between the concepts of "status" and "status" and the conclusion that they do not have identical meanings.
- II. Clarification of the characteristics and stages involved in the constitution of the Council of Ministers in relation to the administrative personality of the body. In this regard, the research work also examines the administrative legal status of the members of this body and its administration, and more specifically, it examines the status of the Prime Minister, the ministers and the administration.
- III. Study of the administrative powers of the Council of Ministers, in particular the powers of the body related to domestic and foreign policy, ensuring public order and national security,

general management of the state and the armed forces, implementation of the state budget, management of state property, as well as in relation to environmental protection are clarified.

IV. The detailed study of the powers of the Council of Ministers in the management of the armed forces and the examination of the provisions of the Defence and Armed Forces Act.

V. Examination of issues concerning the rights of the Council of Ministers with regard to legislative initiative, the preparation of the State budget and the approval and denunciation of international treaties, which rights are characterised as political powers of the executive branch.

VI. Analysis of the types of acts issued by the Council of Ministers and the systematic examination of the acts referred to in Article 6(1) of the CPA - the decrees adopting regulations, ordinances and instructions, the decrees referred to in Article 6(2) of the CPA, the subordinate normative acts issued on the basis of Article 7a of the CPA, the individual and general administrative acts issued by the Council of Ministers, with attention also to the subordinate normative acts not referred to in the CPA.

VII. Analysis of the problems, which have been examined in detail, related to the judicial review of the acts of the Council of Ministers.

VIII. Consideration of the relatively new provision in force since 01.01.2019, namely Article 192a APC concerning the assessment of compliance.

IX. Discussion of the relevant case law of the Bulgarian courts on the topic under consideration. A number of sound proposals de lege ferenda are argued.

IV. PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF THE THESIS

1. Article on "Legal Nature of the Decision of the Council of Ministers on the Adoption of Management Plans for Protected Natural Areas" in the Journal "Law, Politics and Administration", Volume 10, Issue 1/2023 of the Faculty of Law and History at Southwestern University "Neofit Rilski" - Sofia.
2. Article on "Powers of the Council of Ministers for the Protection of Public Order and National Security", in the journal "Law, Politics and Administration", volume 9, issue 1/2022 of the Faculty of Law and History at Southwestern University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad.
3. Article on "Powers of the Council of Ministers in the field of environmental and water protection" in the website "Challenge the law!", ISSN 1314-7854,