

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА “АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ”**

**ГАЛИНА ЧЕРНЕВА ЗАРКОВА**

**ВЪЗЛАГАНЕ НА ПУБЛИЧНИ ФУНКЦИИ НА  
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И  
НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР”  
ПО СПЕЦИАЛНОСТ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН  
ПРОЦЕС**

**НАУЧЕН КОНСУЛТАНТ: ПРОФ. Д-Р ЦВЕТАН СИВКОВ**

София, 2014 г.

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА “АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ”**

**ГАЛИНА ЧЕРНЕВА ЗАРКОВА,**  
главен асистент, докторант на свободна докторантура

**ВЪЗЛАГАНЕ НА ПУБЛИЧНИ ФУНКЦИИ НА  
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен  
„доктор”

по специалност административно право и административен процес

НАУЧЕН КОНСУЛТАНТ: ПРОФ. Д-Р ЦВЕТАН СИВКОВ

ЧЛЕНОВЕ НА НАУЧНОТО ЖУРИ:

ПРОФ. Д-Р ДОНЧО ХРУСАНОВ, СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ПРОФ. Д-Р ЦВЕТАН СИВКОВ, СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ПРОФ. Д-Р ДАРИНА ЗИНОВИЕВА, ПУ „П. ХИЛЕНДАРСКИ“

ПРОФ. Д-Р ИВАН СТОЯНОВ, ПУ “П. ХИЛЕНДАРСКИ”

ПРОФ. Д-Р ЛЮБЕН КАРАНИКОЛОВ, УНСС

София, 2014 г.

Дисертационният труд е обсъден в катедра „Административноправни науки“, Юридически факултет при СУ „Св. Климент Охридски“ и със Заповед на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ е насочен за защита пред специализирано жури в състав:

ПРОФ. Д-Р ДОНЧО ХРУСАНОВ, СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ПРОФ. Д-Р ЦВЕТАН СИВКОВ, СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ПРОФ. Д-Р ДАРИНА ЗИНОВИЕВА, ПУ „П. ХИЛЕНДАРСКИ“

ПРОФ. Д-Р ИВАН СТОЯНОВ, ПУ „П. ХИЛЕНДАРСКИ“

ПРОФ. Д-Р ЛЮБЕН КАРАНИКОЛОВ, УНСС

Публичната защитата на дисертационния труд ще се проведе на .....от..... часа.....в зала № ..... на СУ „Св. Климент Охридски“.

Материалите за защитата са публикувани в интернет страницата на СУ „Св. Климент Охридски“ и са на разположение на интересуващите се в Деканата на Юридическия факултет.

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>5</b>
1. Предмет и задачи на изследването .....	5
2. Методи на изследването.....	5
3. Научни приноси.....	5
4. Практическо значение на труда .....	6
5. Обем и структура на дисертацията.....	6
<b>II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>6</b>
<b>III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЯНА НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА.....</b>	<b>23</b>

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСТЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Предмет и задачи на изследването**

Предмет на изследване на дисертацията са административноправните аспекти на възлагането на публични функции на неправителствени организации, условията за неговото осъществяване и настъпващите в резултат на това правни последици.

За изследването на предмета са поставени следните задачи:

- да се изследват понятието и същността на възлагането на публични функции на неправителствени организации;
- да се изследват и дефинират характеристиките на изследваното взаимодействие между държавни органи и неправителствени организации;
- да се съпоставят сравнително-правно основните белези на понятието за възлагане на публични функции със сходни правни институти;
- да се установят и систематизират условия за допустимост публични функции да бъдат възлагани на недържавни органи;
- да се изследват и очертаят настъпващите административноправни последици след възлагане на публични функции на неправителствена организация;
- да се анализират нормите на действащото административно право и практиката по тяхното прилагане, като се открият тенденциите и предложи усъвършенстване на правния режим;

## **2. Методи на изследване**

При разработване на темата на дисертацията са приложени като основни методи формалнологическият метод, нормативният метод и систематическият метод. Допълнително са използвани историко-правният метод и сравнителноправният метод. С оглед на комплексното обхващане на предмета на изследване е възприет интердисциплинарен подход.

## **3. Научни приноси на дисертацията**

Научните приноси на настоящото изследване се изразяват на първо място в това, че то запълва съществуващата празнота в българската административноправна теория. Темата за възлагането на публични функции на неправителствени организации не е била предмет на монографично изследване след приемане на Конституцията от 1991 година и това обуславя актуалността на дисертацията. Този първи опит за по-окупнено теоретично осмисляне на разглежданото общо и основополагащо понятие допринася за развитието на административноправната теория и практика чрез:

- Изясняване на неговата правна същност като взаимодействие между държавен орган и неправителствена организация и класификация на формите за реализиране съобразно степента на властническо въздействие на възложените на организацията функции;
- Определяне и систематизиране на условията за допустимост като юридическа мяра на възможността публични функции да бъдат осъществявани от недържавен орган;
- Изводите относно отражението на възложените публични функции върху правната характеристика на неправителствената

организация и тяхното значение за конструиране на правната фигура „административен орган“;

Приносен елемент на изследването за българската административноправна теория и практика са и формулираните в него изводи и предложения *de lege ferenda*. Те са обобщени в заключителната част на дисертационния труд и с оглед избягване на излишни повторения ще бъдат представени по-долу в изложението.

#### **4. Практическо значение на дисертацията**

За *правотворчеството* то се изразява в направените конкретни предложения *de lege ferenda*, чиято цел е систематичност, пълнота, непротиворечивост и развитие на правна уредба на проблематиката.

За *правоприлагането* то се изразява в детайлното изследване и установяването на отговори по въпроси относно правни понятия, институти и конструкции, свързани с възлагането на публични функции на неправителствени организации.

#### **5. Обем и структура на дисертацията**

Дисертацията е с обем от 323 страници, включително съдържание и списък на използваната литература. Направени са общо 514 бележки под линия.

В структурно отношение изследването включва увод, три глави, разделени на параграфи и заключение. Параграфите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точни и подточки, обозначени с арабски цифри. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Ползвана е специализирана научна литература

на български, английски, немски и руски език – 119 заглавия на кирилица и 22 заглавия на латиница.

Изследването е съобразено със законодателството, съдебната и административната практика към 22 август 2014 г.

## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Увод**

В увода се обосновава актуалността на проблемите - предмет на изследването, в основата на които е възлагането на публични функции на неправителствени организации. Посочени са основните тенденции за ролята на гражданското общество като естествен партньор на държавните органи в процеса на задоволяване на обществения интерес, които намират отражение в използваните нови управленски модели. Поставени са изследователските задачи за изясняване на понятието и същността на възлагането на публични функции на неправителствени организации, условията за неговото реализиране и настъпващите административноправни последици.

### **Глава първа**

#### **Понятие и същност на възлагането на публични функции на неправителствени организации.**

**§ 1. Принципът на народния суверенитет като идейна философска и юридическа основа за функционалната връзка “народ-държавни органи”.**



В параграф първи на глава първа на настоящия дисертационен труд се търсят основания за прехвърлянето на власт в един от универсалните принципи на системите за управление какъвто е принципът на народния суверенитет. Триединната формула за управление – от името на народа, чрез народа и за народа определя народа като единствен източник на властта. Упражняването на властта е възможно както непосредствено от народа, така и чрез конституираните държавни органи. Те са носител на властта, но като предоставена им от народа. Основна задача както на пряката, така и на представителната демокрация е осъществяването на държавната власт като върховенството на народа остава неизменно, а целта е задоволяване интереса на народа. Изначалното предоставяне на власт е от народа към държавните органи и тази посока на взаимосвързаност е основание за възможността публични функции да бъдат „върнати“ обратно към техния притежател. Направеният в тази част анализ на достиженията на конституционноправната теория извежда аргументи, които обосновават извода, че именно принципът на народния суверенитет съдържа основание за допустимостта на това „прехвърляне на власт“.

В параграф първи на глава първа през призмата на принципа на народния суверенитет се разглежда и понятието „държавен орган“. Целта на този научен поглед е да се извлекат онези негови особености, които се явяват елементи на основата за изграждане на различни форми на взаимодействие с гражданските организации. Установява се, че още образуването на държавните органи, обхващащо и субекта и начина за това, разкрива взаимосвързки с гражданското общество, които дават основания за тяхното сътрудничество. Държавните органи черпят своята власт от народа, което е основание и повод за взаимодействие, каквото по своята същност се явява възлагането на публични функции на неправителствени организации.

## **§2. Понятието „публични функции“ като обект на възлагане на неправителствени организации.**

С оглед поставената цел за изясняване на правната същност на изследваното взаимодействие в параграф втори на глава първа се разглежда понятието „публични функции“ и се установява, че именно функциите, а не компетентността или правомощията са обект на възлагане на неправителствените организации.

Използваният сравнителноправен метод, основан на приноса на научните разработки по въпросите за функции, компетентност и правомощия на държавните органи, отграничава функциите като основни управленски дейности, които сочат обществен интерес, който трябва да бъде задоволяван от държавното управление. Те са най-пряко и непосредствено предопределени от общественото благо. С оглед неговото постигане функциите съдържат и възможността за субекта на управление да осъществява организация, ръководство и контрол. Същността на публичните функции едновременно като основа и инструмент за въздействие върху обществените отношения с цел постигане на общо благосъстояние разкрива и възможността за прехвърлянето им на субекти извън системата на държавните органи.

„Общото благо“ е в основата на функциониране на структурите на държавния апарат и неговото осигуряване е един от бележите на публичното право. Поради това елемента „публичен интерес“ се използва от нас и за съответното определяне на възлаганите функции като публични. В тази част на изследването се съпоставят определенията „публични“, „административни“ и „държавни“ функции с цел отграничаване на обекта на разглежданото взаимодействие. Анализа установява, че характеристиката на публичните функции най-точно насочва към основната цел на възможността за прехвърляне на функции –

постигане на публични блага чрез ресурси на неправителствените организации, поради което се налага извода, че именно те са обект на възлагане.

### **§3. Прехвърлянето на публични функции като взаимодействие и овластяване.**

В тази част на изследването се установява, че взаимоотношенията, които се развиват при участието на неправителствени организации в процеса на осъществяване на функции на държавните органи общо погледнати представляват връзка от типа „взаимодействие“. Обединяването на усилията на двете страни по същество се проявява като взаимно действие и въздействие върху обществените отношения в сферата на държавно управление, обусловено от обществения интерес.

В параграф трети на глава първа се обосновава становището, че макар и в тези отношения да се отличават както публичноправни, така и гражданскоправни елементи, разглежданото взаимодействие е правна връзка с публичноправен характер. От общите и типични за административното правоотношение елементи се извеждат онези, които са специфични за това взаимодействие. В тази връзка се установяват особеностите, които разкрива възлагането на публични функции и които поставят предизвикателства пред утвърдените разбирания. Макар и да внасят съмнение за видовата принадлежност на правната връзка те не обосновават категорично противоречие с характеристиката на административното правоотношение. Направеният в тази посока анализ допълва съвременните теоретични насоки за съществуването на хоризонтални правоотношения в публичноправната област.

С оглед поставените изследователски задачи в тази част се отделя внимание и на въздействието върху обществените отношения, което могат

да осъществяват неправителствените организации в резултат на възложените публични функции. През призмата на понятията за организиране, ръководство и контрол в държавното управление се очертава своеобразното овластяване на неправителствените организации.

В зависимост от интензитета на властническо въздействие на прехвърлените публични функции е направена класификация на формите на взаимодействие, като са разграничени най-общо в три направления: с консултативен ефект, с конститутивен ефект и с контролен ефект. Тази перспектива е приета като критерий т.к. в най-голяма степен допринася за същностното изясняване на възможността публични функции да бъдат осъществявани от недържавни органи.

#### **§4. Понятието „неправителствена организация“ като субект на публични функции.**

Поставянето на теоретични основи на разглежданата проблематика се изгражда и чрез анализа на понятието „неправителствена организация“. Гражданска организация е другата страна в правоотношението и се явява носител на възложените публични функции. Поради това в тази част на изследването се отделя внимание на правото на сдружаване като основна предпоставка за съществуване на гражданско общество и като условие за конституционосъобразност на организациите на граждани, което на свой ред е условие за възлагане на публични функции.

В параграф четвърти на глава първа се очертават и правните елементи, които предпоставят проявлението на една организация като административен орган. Изследвано е значението на възложените публични функции за конструиране на правната фигура на административен орган. Направен е извода, че именно публичните функции са правната среда за използване от граждански организации на

властнически правомощия, т.к. те поставят на правна плоскост основанието и необходимостта от употребата на такъв ресурс, типичен само за държавните органи.

От значение за прецизиране на правната уредба и непротиворечивост в правоприлагането е и анализа на отношението на принципа на доброволност при възлагане на публични функции на неправителствени организации. Установени са случаите, в които е необходимо дадена организация да е изразила съгласие да поеме за осъществяване публични функции, като се анализира отношението на принципа на доброволност в хипотезите на възлагане на функции на корпорации на публичното право и на частноправните корпорации.

## **Глава втора**

### **Условия и правни средства за възлагане на публични функции**

#### **§1. Същност на процеса по възлагане на публични функции.**

След направеният в глава първа на изследването анализ, установяващ възлагането на публични функции като понятие и взаимодействие между държавен орган и неправителствена организация, в параграф първи на глава втора се преминава към неговото отграничаване като правна възможност.

За тази цел се съпоставят термините «възлагам» и «прехвърлям» и се установява, че най-точно и кореспондиращо с правната същност на процеса за реализиране на разглежданото взаимодействие се явява понятието «възлагам».

Освен това чрез използване на сравнително-аналитичния метод в тази част се анализира и съотношението на възлагането на публични функции с правни възможности за разпределение на функции,

компетентност или правомощия. След съпоставяне с деконцентрацията, децентрализацията и аутсорсинга се налага извода, че възлагането на публични функции на неправителствени организации е проява на професионалната децентрализация. То представлява способ за разпределение на функции към макар и в различна степен автономни субекти, с цел рационализиране на управлението и задоволяването на обществени интереси.

## **§2. Условия за възлагане на публични функции.**

В българското законодателство няма конкретна, изрична разпоредба, която да определя условията за възлагане на публични функции на неправителствени организации. Въпросите дали, на кого и какви функции могат да бъдат възлагани не намират ясни отговори в нормативната уредба, а те също така не са поставяни и на теоретична основа. Поради това в тази част от изследването се разграничават и систематизират условия за допустимост и условия за законност за реализиране на разглежданото възлагане на публични функции.

За нуждите на изследването се дава определение на понятието за условия за допустимост като се приема, че те представляват юридическа мяра, определена от конституционните норми за съществуването на възможност за възлагане на публични функции. Условията за допустимост се разглеждат като предпоставки за нейното съществуване, а тяхното съдържание сочи по пътя на ограничението какво и на кого не може да се прехвърля. Условията за допустимост са изведени и обособени чрез обвързване на основните елементи от структурата на взаимодействието с конституционните норми. Приемайки тази перспектива условията са групирани с оглед характера на функциите, степента на овластяване на

организацията и правната характеристика на двете страни в правоотношението.

Условията за законност се извеждат от законови норми или от издадените въз основа на тях други правни норми, които уреждат конкретни правни институти и сочат изисквания за надлежното реализиране на взаимодействието между държавен орган и неправителствена организация при възложени публични функции. Те са разграничени съобразно юридическия акт – договор или административен акт, чрез който се пренася модела за поведение от правната норма към конкретни обществени отношения. Изискванията за действителност на тези актове се установяват като предпоставки за валидното възлагане и реализиране на публичните функции от неправителствена организация.

### **§3. Правни средства за възлагане на публични функции.**

Съществен елемент на механизма за възлагане на публични функции се явява правното средство, чрез което се предизвиква настъпването на конкретни правни последици. Правната същност на правопораждащите юридически факти определя правилата за реализиране на правната възможност и поради това, и с цел изясняване на реда за това в параграф трети на глава втора се анализират някои особености, свързани с правните средства за възлагане на функции. Разгледани са въпроси, касаещи възлагането на функции по силата на закона, чрез административен акт и чрез договор. Извеждат се отговори, необходими за правоприлагането, както и предложения за усъвършенстване на правната уредба.

В резултат на направеният в глава втора анализ се оформя и класификация на формите на взаимодействие между държавни органи и неправителствени организации при осъществяване на публичните функции. Като полезна и основополагаща класификация е предложено

групиране на взаимодействието в зависимост от негови основни характеристики, свързани със субектите, публичните функции и правните средства за възлагане.

Съобразно съдържанието на публичните функции се различават: 1. Възлагане на консултативни функции; 2. Възлагане на конститутивни функции и 3. Възлагане на контролни функции.

Съобразно специфики, свързани със субектите на взаимодействието се различава: 1. възлагане от Народното събрание и 2. възлагане от орган на изпълнителната власт(централен и териториален). Според основното деление на неправителствените организации се различава възлагане на: 1. Юридически лица с нестопанска цел и 2. стопански правни субекти.

На следващо място формите на взаимодействие се различават съобразно правното средство за възлагане на функции: 1. по силата на правен акт на Народното събрание; 2. чрез административен акт и 3. чрез договор.

## **Глава трета**

### **Административноправни последици след възлагане на публични функции**

#### **§1. Отражение на възложените публични функции върху правната характеристика на неправителствената организация.**

Предпоставка за правилното разпределение на публични функции е рационалната преценка на законодателя и на правоприлагащия орган за ползите и рисковете от използването на този способ за управление, поради което в глава трета на изследването се извеждат основните правни последици, резултат от възложените на неправителствена организация публични функции.



В параграф първи на тази част от изследването се анализира как възложените функции се отразяват на правната характеристика на неправителствената организация. Установено е, че това води до своеобразно овластяване на организацията, т.к. упражняването на функции по организация, ръководство или контрол предоставя на организацията власт да оказва въздействие с цел задоволяване на общественозначими потребности. Овластеният субект получава правото, а едновременно с това и задължението да извършва дейности, спадащи в сферата на компетентност на държавните органи. Резултат от възложените публични функции са разширените функционални възможности на организацията и допълненият кръг от цели за задоволяване на обществени потребности. Оформя се извода, че това внася публичноправни елементи в нейната характеристика, но без да променя същността ѝ на частноправен субект.

## **§2. Административни актове, издавани от неправителствени организации.**

Освен по отношение на функционалните възможности и целите, възлагането на публични функции обуславя особености и спрямо волеизявленията на неправителствената организация. Поверените функции са проява на власт и това се отразява в различна степен върху юридическите актове, свързани с тяхното осъществяване. В тази част на изследването се установява, че доколкото и когато неправителствена организация извършва управленски дейности на организация, ръководство или контрол нейните волеизявления придобиват властнически характер.

В тази връзка е отделено внимание на случаите, при които възлагането на публични функции е съпроводено с предоставянето на правомощия на организацията да издава нормативни, общи и индивидуални административни актове.

Полезни за правоприлагането са направеният анализ на действащото законодателство и изведените отговори по въпроси за нормотворческата компетентност на недържавен орган. Набелязани са проблеми в практиката по издаване на нормативни административни актове от неправителствени организации, резултат от липсата на ясно закрепени правила за подобно овластяване. В тази посока, с оглед осигуряване на правна сигурност са направени предложения за усъвършенстване на законодателството относно компетентността на организацията-автор на НАА и процесуалните правила, които да създават нужната гаранция за законосъобразно упражняване на това властническо правомощие.

Анализа обхваща също така и фрагментарно изследване на някои особености на издаваните от неправителствени организации индивидуални административни актове. Правната възможност за това е изрично призната в АПК, но необходимост от изясняване се установява относно белезите на използваното от законодателя понятие за овластена организация. Направеният в тази връзка анализ установява съдържанието на законовия израз „овластена със закон за това организация“ като анализира неговите елементи, което улеснява правоприлагането при разпознаване на ИАА, издаден от неправителствена организация.

### **§3. Контрол от държавните органи върху неправителствени организации при упражняване на възложените им публични функции.**

В тази част на изследването е отделено внимание на проблема за отговорността на държавата, за необходимия контрол при реализиране на властническо въздействие за постигане на общото благо. Въпросът за това как държавата следи за изпълнението на дейност, проява на държавната власт, но възложена на недържавно образувание не е бил обект на

конкретен теоретичен анализ и е необходима част от нашето изследване като допълнителна отправна точка за изясняване на процеса по възлагане на публични функции.

Анализа, основан на утвърдената административноправна теория за контрола води до извода, че контролната дейност на държавните органи спрямо неправителствени организации с възложени публични функции може да бъде определена като надзор. В тази част на изследването се установява, че надзорни функции върху актовете и действията на неправителствените организации, резултат от упражнявани публични функции осъществяват правораздавателните органи, прокуратурата и специализираните административни органи. Специфичната правна характеристика на овластената организация като правен субект се отразява в някои детайли, но не ограничава тези способности за осигуряване на законност в сферата на държавното управление.

#### **§4. Европейски норми и практики относно възлагането на публични функции.**

В параграф четвърти на глава трета от изследването се отбелязват някои насоки за националната правна рамка, произтичащи от европейското законодателство. Изведени са разрешения на европейските норми, очертаващи приложното поле на някои директиви с оглед правилния избор на националния законодател за способа, чрез който да възлага публични функции на неправителствени организации. Предвид това, че не всички правни инструменти за публично-частно партньорство имат за обект дейности, представляващи публични функции, в тази част на изследването се акцентира само на разпоредби от значение за оперативната самостоятелност на националния законодател да взема решения относно начина на управление при предоставянето на услуги от обществен интерес.

## **Заключение**

В заключителната част на дисертацията са открити основни изводи от изследването и направените препоръки за развитие на законодателството. Стремехът на модерното демократично общество за участие и съответен принос в процеса за осигуряване на публични блага е оценен като положително явление. Същевременно се подчертава, че съвременните модели на държавно управление трябва да се изграждат на основата на утвърдените административноправни гаранции за обществения интерес.

### **III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЯНА НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

Преди всичко, решения *de lege ferenda* е необходимо да бъдат дискутирани с оглед изрично закрепване на общото понятие за възлагане на публични функции на неправителствени организации. Въпросите дали, на кого, и какви функции могат да бъдат поверени следва да намерят своите ясни отговори в правото, призвано да гарантира стабилността на държавноорганизираното общество.

Необходимост от прецизиране бе установено и по отношение на действащото право, доколкото то все пак съдържа предписания за реализиране на изследваното взаимодействие. Препоръка към законодателят се очерта още относно използваните в правни норми понятия за неговото обозначаване, поради употребата на разнородни термини. За ясното разграничение на различните способности, касаещи разпределение на публични функции, *de lege ferenda* е необходимо при

уредбата на сходни правни институти, проявление на една и съща правна същност, да бъде установена еднаквост на използваните термини за обозначаване на процеса за тяхното осъществяване. Считаме, че относно изследваното взаимодействие най-точно и кореспондиращо с неговите общи и обединяващи признаци се явява понятието „възлагане“, чиято употреба би установила безспорност за волята на законодателя.

Относно реда за възлагане на публични функции също може да се обсъждат препоръки за неговото усъвършенстване като най-наложителна е уредба на възможността директно със закон (*ex lege*) да бъдат възложени функции на конкретна, персонално определена организация. Няма правна норма, която макар и най-общо да служи като правна основа за това. Освен това, поставянето на нормативни изисквания към организациите за техния административен и ресурсен потенциал би допринесло за отличаване на организацията, която най-качествено и в най-висока степен би могла да постига заложените в публичните функции цели.

Необходимост от усъвършенстване на правната уредба бе установено и във връзка с настъпващото овластяване на организацията и конкретните негови прояви. Постигането на функционално заложените цели обуславя обхвата на овластяването като при необходимост на неправителствената организация може да бъдат поверени и властнически правомощия. Особено внимание от страна на законодателя следва да бъде отделено при законови разрешения за упражняване на нормотворческа компетентност. Правният механизъм за издаване на нормативни административни актове от недържавен орган би трябвало да гарантира, че това властническо правомощие ще се реализира законосъобразно, а създаваните задължителни правила за поведение са насочени към постигане на обществения, а не на личен интерес.

В тази връзка, от съображения за правна сигурност на първо място е необходимо изрично да бъде призната за неправителствените организации

възможността за предоставяне на нормотворческа компетентност. Действащото законодателство предвижда, че НАА могат да издават органи, които са овластени от Конституцията или от закон. Неправителствените организации не са държавни органи и това предизвиква съмнения доколко те могат да бъдат овластявани с такова правомощие. При законодателно разрешение в тази посока трябва ясно да се очертаят пределите за това и да се поставят изисквания към организациите като условие за предоставяне на нормотворческа компетентност.

На следващо място, правната уредба относно конкретно разрешение за предоставяне на правомощие за издаване на НАА ясно и точно следва да сочи компетентния за неговото упражняване орган от структурата на организацията. Това би осигурило спазване на въздигнатото от първостепенно значение условие за законност на административните актове – компетентността на неговия автор.

Прецизирани и допълнени трябва да бъдат и процесуалните правила за осъществяване на правомощието, които да осигурят съответствие на създаваните от организацията задължителни правила за поведение с норми от по-висока степен. Би било полезно фактическият състав за издаване на НАА, във всички случаи да включва утвърждаване на акта от компетентният в съответната предметна област държавен орган като реализиране на предварителен контрол за законност.

#### IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Чернева, Г., Публичният партньор в публично-частното партньорство според новия закон, сп. De jure, 1/2013(6), УИ“Св. Св. Кирил и методий“, с.86-97;
2. Европейската гражданска инициатива по смисъла на Регламент /ЕС/ №211/2011, Revista General de Derecho Romano, www.iustel.com, 2012г.;
3. Юридически лица с нестопанска цел (правни аспекти), студия, АИ „Ценов“-Свищов, 2008г.;
4. Чернева, Г., Европейските норми и Конституцията на РБългария относно свободата на сдружаване, сб. Правна система и европейска интеграция, 2004г., СА“Д. А. Ценов“, с.57-64;
5. Конституционни основи на правото на сдружаване, в сб. „125 години от приемането на Търновската конституция“, УИ „Св. Климент Охридски“, 2004г.;
6. Чернева, Г., Някои въпроси относно възлагането на публични функции на нестопански организации, сп. Съвременно право, 6/2002г., Сиби, с.85-91.