

---

## MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD AND FORESTRY AND ITS TERRITORIAL ADMINISTRATIVE STRUCTURES

**Svetlana Tsonchovska**

South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad, “Law and History” Faculty, Bulgaria,  
tsonchovska@abv.bg

**Abstract:** Protecting the interests of farmers by using various financial tools for support and administrative relief, ensuring sustainable development of the sector, increasing productivity and competitiveness, strengthening market orientation, increasing incomes of farmers and ensuring food security are the main aims of the state policy in the field of agriculture in the Republic of Bulgaria. The implementation of this policy is entrusted to the Ministry of Agriculture, Food and Forestry, hereinafter referred to as the Ministry. It is the main state institution in the process of modernization and restructuring of Bulgarian agriculture in the conditions of the membership of the Republic of Bulgaria in the European Union. The Ministry is responsible for the adaptation of our agricultural production to European and world standards, for increasing the competitiveness of production and expanding the export capacity of Bulgarian agriculture. To reach these targets, the Minister, as head of the ministry, is assisted by local administrations, which have territorial competence and are responsible for all agricultural policies, implemented at the central level.

**Keywords:** Ministry of agriculture, food and forestry, agriculture, farmer, common agricultural policy of the European Union

## МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ И НЕГОВИТЕ ТЕРИТОРИАЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ СТРУКТУРИ

**Светлана Цончовска**

Югозападен университет “Неофит Рилски” – Благоевград, Правно-исторически факултет,  
България, tsonchovska@abv.bg

**Резюме:** Държавната политиката в областта на селското стопанство в Република България е насочена към защита интересите на земеделските производители, използвайки различни финансови инструменти за подкрепа и административни облекчения, осигуряване на устойчиво развитие на сектора, повишаване на производителността и конкурентоспособността, засилване на пазарната ориентация, повишаване на доходите на фермерите, обезпечаване на продоволствената сигурност. Провеждането на тази политика е възложено на Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ), наричано по-нататък министерството. То е основната държавна институция в процеса на модернизиране и реструктуриране на българското селско стопанство в условията на членството на Република България в Европейския съюз. Министерството отговаря за адаптирането на селскостопанското ни производство към европейските и световни стандарти, за повишаването на конкурентоспособността на продукцията и разширяване експортния капацитет на българското земеделие. За изпълнение на тези цели, министърът, като ръководител на министерството, е подпомаган и от администрации на местно ниво, които притежават териториална компетентност и на тях са вменени всички политики в областта на селското стопанство, изпълнявани на централно ниво.

**Ключови думи:** Министерство на земеделието, храните и горите, селско стопанство, земеделски производител, обща селскостопанска политика на Европейския съюз

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Министерство на земеделието, храните и горите е централен орган на изпълнителната власт, който провежда държавната политика в областта на селското стопанство в Република България. Основните цели и задачи, които са поставени пред министерството са насочени към стабилизиране на доходите на земеделските производители и гарантиране равнопоставеност на пазара чрез осигуряване на финансова подкрепа с фокус върху малките и средни предприятия; преодоляване на структурния дисбаланс на отрасъла чрез приоритизиране на интензивните сектори в земеделието; оптимизиране на поземлените отношения за гарантиране ефективността на земеползването и увеличаване на доходите от земеделска дейност; осигуряване на институционална подкрепа и електронизация на администрирането в отрасъла за

облекчаване на административните процедури и осигуряване на прозрачно, достъпно, обективно и ефективно управление на административните процеси; гарантиране на европейското и национално финансиране за селско стопанство и развитие на селски райони в България и не на последно място устойчиво пазарно развитие на земеделските производители.

За постигане на поставените цели министерството има дългосрочна визия за развитието на политиката, обвързана с възраждане на българското селско стопанство, с решаването на проблемни и приоритетни насоки в земеделската политика и превръщане на земеделието в привлекателен бизнес; с изграждането на конкурентни и икономически устойчиви земеделски стопанства чрез реализиране на Общностната политика за стабилно подобряване и недопускане сътресения на пазарите на земеделски продукти; с подобряване на приложната насоченост на научните изследвания в земеделието и храните; с оптимизиране използването на земеделските земи и защита на интересите на българския земеделски сектор и производители; с осъществяването на единен официален контрол по безопасността и качеството на храните на всички етапи от хранителната верига и не на последно място – с подобряване качеството на живот, развитие на инфраструктурата и основните услуги за бизнеса и населението в селските общини.

## 2. МЕТОДОЛОГИЯ

Предметът на изследването се изяснява посредством системен и структурен анализ на българското законодателство, както и с помощта на относими към темата литературни източници. В хода на изследването се извеждат правни изводи, обобщения и предложения, като резултат на извършен сравнително-правен и логически анализ.

## 3. ОРГАНИЗАЦИЯ, РЕД НА ДЕЙНОСТ И ФУНКЦИИ НА МИНИСТЕРСТВОТО

Организацията, редът на дейност, както и функциите на министерство, са определени с Устройствения му правилник, приет с Постановление на Министерския съвет № 260 от 14.10.2019 г., обн. ДВ, бр. 82 от 18.10.2019 г.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от правилника изрично сочи, че Министерство на земеделието, храните и горите е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София и с адрес: бул. „Христо Ботев” № 55.

Министерството е специализирана администрация (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011), която подпомага министъра на земеделието, храните и горите при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица.

Според проф. Лъчезар Дачев „Администрацията представлява сложна подсистема в държавния апарат, при което в различните сфери на държавно управление и на различни нива са създадени различни административни органи.“ (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011). Според друго становище „Самата дума „администрация“ в най-широкото и разбиране означава управление схващано като организиране на съвместна дейност на хората за решаване на определени задачи, свързани с тяхното съществуване и развитие.“ (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2001).

Министерството се ръководи от министър. Министрите са една от най-сложните фигури в публичното право. По своята правна природа и функции министърът е изцяло в изпълнителната власт; присъства и работи в две качества:

— министърът е държавен орган — централен едноличен орган на изпълнителната власт (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011) със специална компетентност (чл. 25, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА)). Като такъв той е член на правителството. Съвкупността от министрите дава Министерския съвет като висш държавен орган, т.е. правителството като колективен орган. В това си качество министърът е основен участник в политическата сфера. Всички министри „правят“ политиката на държавата. Затова те отговарят за своята дейност пред парламента и чрез парламента — пред народа;

— министърът извършва *служба за държавата*. В това си качество той представлява върхът на административната пирамида в отделния ресор на държавното управление.

Министърът на земеделието, храните и горите, наричан по-нататък "министърът", е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който ръководи, координира и контролира прилагането на държавната политика в областта на земеделието, селските райони, горите, риболова и аквакултурите и провежда държавната политика за безопасност на храните в съответствие с действащото законодателство – чл. 3, ал. 1 от УП на МЗХГ (Куртева, Стойкова, 2011).

Като едноличен централен орган на изпълнителната власт, министърът осъществява своите правомощия, които проявяват ефект на територията на цялата страна (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2001). Освен това, министърът, като орган на държавно управление, осъществява управленска дейност в тесен смисъл на

думата. Според проф. Лъчезар Дачев дейността на органите на държавно управление, какъвто е и министъра, е свързана с изпълнението на решенията на представителните органи, установени под формата на закони или други, по нисши по степен – подзаконовни нормативни актове. Пак според него „В кръга на тяхната компетентност влиза и правото да издават нормативни актове свързани с прилагането на законите. Основната им дейност включва издаването на ненормативни (индивидуални или общи) юридически актове, които са актове на разпореждане (Дачев, 1999).

В правомощията на министъра се включват и контролни функции, като той има право да контролира цялостната дейност на специализираните териториални администрации – областните дирекции „Земеделие“, които от своя страна провеждат държавната политика в областта на селското стопанство на местно ниво. Статутът на областните дирекции ще разгледам малко по-натък.

Като орган на изпълнителната власт, министърът осъществява непосредствено ръководство на администрацията си, от една страна, и от друга, представлява министерството (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2001, с. 127).

Правомощията на министъра са изчерпателно изброени в чл. 3, ал. 2 от правилника. Според административно-правната теория правомощията на административния орган са определени и ограничени от неговата компетентност. Компетентността на държавните органи (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 80) е израз на специализацията на функциите на държавното управление. Тя очертава кръга от задачи, възложени на отделните органи по осъществяване на определени държавни функции. За да могат да осъществяват тези функции, административните органи притежават властнически правомощия и, което е особено важно, правото и задължението на инициатива по отношение на собствената си дейност.

Държавен орган (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 70) не може да бъде учреден, без да се посочи за какво се създава, каква дейност ще развива и пр., т.е. без да се определи неговата компетентност. Когато правната норма учредява държавен орган и определя неговата компетентност, с това тя признава възможността на органа да се конституира като правен субект, да бъде носител на права и задължения. Компетентността на административния орган представлява система от правомощия, т. е. съвкупност от права и задължения, от особен характер по осъществяване на държавното управление.

Компетентността определя възможността административният орган да се конституира като субект на властнически правомощия и да бъде страна в правни отношения. Тя може за неопределено време да остане само възможност, без да се реализира. Компетентността на органа се провокира за действие всеки път, когато са налице условията, предвидени в нейното съдържание. Регламентирането на правомощията на административния орган предвижда извършването на множество конкретни действия, чрез които непрекъснато и съвкупно се реализира компетентността на органа. Реализирането на компетентността по конкретен повод прави административния орган реален участник в конкретно административно правоотношение. Едва тогава той започва да упражнява определени конкретни правомощия.

В пряка и непосредствена връзка с правомощията и функциите на министъра, като орган на изпълнителната власт, са и принципите на административното право. Тяхното извеждане в теорията и в законодателството, цели да се повиши ефективността на правното регулиране на администрацията.

Съгласно чл. 2 от ЗА при осъществяване на своята дейност администрацията, в това число и администрацията на МЗХГ, следва да се ръководи от следните принципи: 1) законност, 2) откритост и достъпност, 3) отговорност и отчетност, 4) ефективност, 5) субординация и координация, 6) предвидимост, 7) обективност и безпристрастност и 8) непрекъснато усъвършенстване на качеството.

Според проф. Мария Славова „Принципът на законността за изпълнителната власт и нейната администрация означава преди всичко подчинение на Конституцията и законите на страната и едва след това – на другите нормативни актове“ (Славова, 2002, с. 50). Освен това, пак според нея „принципът на законността, разглеждан във функционален смисъл, каквато е и заявката на законодателя, означава издаването на административни актове и предприемане на правни действия в съответствие с изискванията за законност.“

Според административно-правната теория, администрацията на едно министерство, в частност и на МЗХГ, се подразделя на обща и специализирана. Общата администрация (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 42) осигурява технически дейността на съответния орган на изпълнителната власт, на неговата специализирана администрация и дейности по административното обслужване (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2001, с. 129).

Специализираната администрация е тази част от всяка администрация (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 64), която подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на съответния орган на изпълнителната власт. Към специализираната администрация в министерството се причисляват именно дирекции, които имат пряко и непосредствено значение за провеждането на общата

селскостопанска политика като цяло и които засягат в една или друга степен дейността на земеделските производители.

Министрите, в това число и министъра на земеделието, храните и горите, са подпомагани от **заместник-министри**. Последните обаче не са членове на правителството и поради това не носят специфичната политическа отговорност, присъща на министрите. Заместник-министрите са държавни служители (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 27) по реда и условията на Закона за държавния служител (ЗДСл.). Но поради особено високия ранг (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 55), който те заемат в държавната администрация, заместник-министрите се назначават и освобождават от длъжност по особен ред — това не прави ресорният министър, а съгласно чл. 108, ал. 2 от Конституция на Република България (КРБ) заместник-министрите се назначават и освобождават от длъжност от министър-председателя.

#### 4. СТАТУТ НА ОБЛАСТНИТЕ ДИРЕКЦИИ “ЗЕМЕДЕЛИЕ”

При осъществяване на своята дейност, министърът е подпомаган и от администрации на местно ниво, в лицето на Областните дирекции „Земеделие”. По своята правна същност същите са териториални администрации към министъра на земеделието, храните и горите, съгласно разпоредбата на чл. 38, ал. 2 от Закона за администрацията. Те са юридически лица на бюджетна издръжка, второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите, със седалище в съответните областни градове. На практика на областните дирекции „Земеделие” притежават териториална компетентност (Василев, Александрова, Кресналийска, Чешмеджиева, 2011, с. 61) и на тях са вменени всички политики в областта на селското стопанство, изпълнявани и на централно ниво, като идеята е да всяка една областна дирекция да осъществява пряк контакт и комуникация със земеделските производители от областта.

Дейността и функциите на областните дирекции „Земеделие” са детайлно регламентирани с Устройствен правилник на областните дирекции „Земеделие”, обн. ДВ, бр. 7 от 26.01.2010 г. Така например с р. 190 от 22.07.2010 г., постановено по адм. дело № 202 от 2010 г. по описа на Административен съд – Ямбол, съдът е приел, „че Статутът на областните дирекции по земеделие е уреден в Устройствен правилник на областните дирекции “Земеделие”, издаден от министъра на земеделието и храните. В чл.2, ал.2 на цитирания нормативен акт е посочено, че Областните дирекции "Земеделие" са юридически лица на бюджетна издръжка със седалище в съответните областни градове”.

Съгласно текста на чл. 2, ал. 5 от УП на областните дирекции „Земеделие”, дейността им се осъществява на основата на принципите на: законност, откритост, достъпност, ефективност, субординация, координация, предвидимост, обективност, безпристрастност, отговорност и отчетност.

Областните дирекции „Земеделие” се ръководят и представляват от директор, който е орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА. Министърът на земеделието, храните и горите назначава с трудов договор (Мръчков, 2018) директорите на 28-те областни дирекции. По този повод с Решение, постановено по касационно административно-наказателно дело № 1418 от 2012 г., по описа на Административен съд Варна, съдът е приел, че „Изричното законодателно уреждане на статута на директора на областната дирекция като териториален изпълнителен орган в йерархичната система, подчинена на министъра на земеделието и храните налага извод, че спрямо директора на областната дирекция министърът се явява горестоящ административен орган по смисъла на чл.99 от АПК”.

Според характера на дейността, която извършват, административните звена в областните дирекции "Земеделие" също са обособени в обща и специализирана администрация.

Към всяка една областна дирекция „Земеделие”, съгласно административно териториалното делене на Република България, и в съответствие с териториалната разделеност на областта на общини, има създадени общински служби по земеделие, които от своя страна имат пряко отношение към дейността на земеделските производители. Общинските служби по земеделие провеждат аграрната държавна политика на територията на съответната община.

#### 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Министерството на земеделието, храните и горите е важна административна структура, подпомагаща дейността на земеделските производители. Като централен орган на изпълнителната власт, освен чисто административните задължения за земеделските производители, въведени в подзаконовите нормативни актове от министерството, последното подпомага тяхната дейност чрез активни контакти с европейските структури, като целите му се свеждат до договаряне на политики в интерес на българското земеделие като цяло. Активното провеждане на аграрната политика, досежно дейността на земеделските производители, не

би била възможна и без функционирането на областните дирекции „Земеделие“ и общинските служби по земеделие.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Dachev, L. (1999). *Obshto uchenie za darjavata*. Sofia: Iurispres [Дачев, Л. (1999). *Общо учение за държавата*. София: Юриспрес]
- Dermendjiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov. (2001). *Administrativno pravo na Republika Bgaria*. Obshta chast, chetvarto izdanie. Sofia: Sibi. [Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. (2001). *Административно право на Република България. Обща част, четвърто издание*. София: Сиби]
- Dimitrova, V. (2012). *Organizatsiya na zemedelskata deinost v Bgariya – analiz na natsionalnoto i evropeiskoto zakonodatelstvo*, Sp. Novo Znanie, br. 4. [Димитрова, В. (2012). *Организация на земеделската дейност в България – анализ на националното и европейското законодателство*. Сп. Ново Знание, бр. 4].
- Elenkov, A., A. Angelov, A. Dulgerov, A. Disheva, L. Panov, M. Kazandjieva, S. Yankulova, T. Nikolova, U. Kovacheva (2013). *Administrativnoprotsesualen kodeks. Sistematischen komentar. Problemi na pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika*. Sofia: Trud i pravo, s. 960. [Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева (2013). *Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика*. София: Труд и право, с. 960].
- Hrusanov, D. (2002). *Ospovane na administrativnite aktove*. Sofia: Sibi [Хрусанов, Д. (2002). *Оспорване на административните актове*. София: Сиби].
- Иlieva, A. (2018). *Pomagalo po administrativno pravo – obshta chast*. Sofia: Siela, s. 112. [Илиева, А. (2018). *Помагало по административно право – обща част*, София: Сиела, с. 112].
- Kurteva, S., Iu. Stoikova. (2011). *Praven rejim na zemedelskite i gorski teritorii*. Sofia: Trud i pravo. [Куртева, С., Ю. Стойкова. (2011). *Правен режим на земеделските и горските територии*. София: Труд и право]
- Mrachkov, V. (2018). *Trudovo pravo, deseto izdanie*. Sofia: Sibi. [Мръчков, В. (2018). *Трудово право, десето издание*. София: Сиби]
- Penchev, K., Todorov, I., Angelov, G., Yordanov, B. (2006). *Komentar na Administrativno-protsesualnia kodeks*. Sofia: Siela. [Пенчев, К., Тодоров, И., Ангелов, Г., Йорданов, Б. (2006). *Коментар на Административно-процесуалния кодекс*. София: Сиела].
- Slavova, M. (2002). *Printsipi na administrativnoto pravo*. Sofia: Sibi. [Славова, М. (2002). *Принципи на административното право*. София: Сиби]
- Stoyanov, E. (2009). *Sadebniyat kontrol varhu individualnite administrativni aktove*. Sofia: Siela. [Стоянов, Е. (2009). *Съдебният контрол върху индивидуалните административни актове*. София: Сиела].
- Trifonova, D. (2015). *Spetsifiki na administrativnoto proizvodstvo i dogovaryaneto pri usvoyavaneto na sredstvata ot ES. sp. „Praven svyat”*, br. 4. [Трифонова, Д. (2015). *Специфики на административното производство и договарянето при усвояването на средствата от ЕС. сп. „Правен свят”*, бр. 4].
- Vasilev, V., V. Aleksandrova, G. Kresnaliiska, M. Cheshmedjieva. (2011). *Terminologichen rechnik po publichnopravni nauki I upravlenie na publichnata deinost*. Sofia: Feneia [Василев, В., В. Александрова, Г. Кресналийска, М. Чешмеджиева. (2011). *Терминологичен речник по публичноправни науки и управление на публичната дейност*. София: Фенея]

## НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

- Dogovora za Evropeiskiya saiz i Dogovora za funktsionirane na Evropeiskiya saiz [Договора за европейския съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз]. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.
- Konstitutsia na Republika Bgaria (1991). [Конституция на Република България (1991)]. Retrieved from: <https://lex.bg/laws/ldoc/521957377>
- Zakon za administratsiata (1998). [Закон за администрацията (1998)]. Retrieved from: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134443520>
- Zakon za darjavna slujitel (1999). [Закон за държавния служител (1999)]. Retrieved from: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134673408>
- Kodeks na truda (1987). [Кодекс на труда (1987)]. Retrieved from: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/1594373121>
- Ustroistven pravilnik na Ministerstvo na zemedeliето, hranite i gorite (2019). [Устройствен правилник на Министерство на земеделието, храните и горите (2019)]. Retrieved from: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137196982>
- Ustroistven pravilnik na oblastnite direktcii “Zemedelie” (2010). [Устройствен правилник на областните дирекции „Земеделие” (2010)]. Retrieved from: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135659679>