

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА НА ОРГАНИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Проф. д-р Николай Арабаджийски

Нов български университет, Република България

Резюме. Целта на доклада е да се представят идеите за усъвършенстване на системата на органите на изпълнителната власт на Република България и реализираните политики на българските правителства за прилагането им в периода от 1991 г. до 2023 г. Вследствие на извършени анализи на научни разработки, стратегически документи и нормативни актове се извеждат проблемите при изграждането и функционирането на тази система за административно управление. Направен е опит да бъде защитена тезата, че като цяло политическите идеи за реформи в системата на органите на изпълнителната власт, които са осъществени в предприсъединителния период за пълноправно членство на Република България в Европейския съюз, се прилагат и в съвременни условия. Усъвършенстването на тази система от административни органи следва да се осъществява чрез нови политики, стратегии и законодателни промени, които да имат висока степен на одобрение в обществото.

Ключови думи: система, политики, стратегии, административни органи, второ ниво на управление, местно самоуправление, децентрализация

IMPROVING THE EXECUTIVE AUTHORITY SYSTEM IN THE REPUBLIC OF BULGARIA – PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Prof. Dr. Nikolai Arabadzhiski

New Bulgarian University, Republic of Bulgaria

Abstract. This report aims to present ideas for improving the system of the bodies of the executive power of the Republic of Bulgaria and the policies of

the Bulgarian governments for their implementation in the period from 1991 to 2023. Following the analysis of scholarly research, strategic documents and regulations, the problems in the construction and functioning of this administrative management system are identified. It is suggested that the political ideas for reforms in the system of the executive authorities, which were carried out in the pre-referendum period for full membership of the Republic of Bulgaria in the European Union, are also applicable in today's conditions. The improvement of this system of administrative bodies requires new policies, strategies, and legislative changes enjoying a high degree of public approval.

Keywords: system, policies, strategies, administrative bodies, second level of government, local self-government, decentralization

ВЪВЕДЕНИЕ

Актуалността на разработката е продиктувана от необходимостта да се представят основните теоретични възгледи и реализираните политики чрез стратегии и пормени в законодателството за усъвършенстване на системата на органите на изпълнителната власт в Република България в периода от 1991 г. до 2023 г. Предмет на изследване са процедурите за конституиране на тези органи и изискванията към лицата, които се номинират.

В българската административноправна теория почти всички автори изследват сигемата от органите на изпълнителната власт. Анализ на някои от техните разработки показват несъответствия. Основните са между използваните понятия, като „държавен механизъм“, „държавен апарат“, „административен апарат“ и др., с които се идентифицира и прави опит да се разкрие същността на тази система. Част от авторите възприемат, че „държавният механизъм в тесен смисъл на думата представлява държавния апарат“.[1] Други от авторите възприемат, че „свкупността от всички органи на държавното управление образуват системата на държавния административен апарат“, като под понятието „държавни органи“ те възприемат, че това са централните и местните органи на държавно управление, а всички те представляват системата на органите на администрацията.[2] Съществува становище и че „държавното управление в организационен аспект, представлява апарат, призван да осъществява дейността по държавното управление“, както и че „държавният апарат като широкообхватна структура, включва в себе си както държавните органи, така и други персонални веще-

ни части“. В този аспект „основната и преобладаващ често от държавното управление се осъществява от административния апарат“.[3] Според други автори „административният апарат е организационният сбор от държавни и местни органи, които са предназначени да осъществяват задачите на държавното управление“.[4]

Анализът на разработки на български юристи – административисти, показва, че в административноправната теория липсва единно становище за дефиниране и разкриване на същността на системата на органите на изпълнителната власт. Някои я определят като „държавен апарат“, други като „административен апарат“, но всички свързват тази система с понятието за „държавно управление“. Съществуват и разногласия и по отношение на субектите, които осъществяват това управление – дали са държавни органи, административни органи, изпълнителни органи или др. Съществува становище дори, че „по изключение по изричната воля на законодателя, изпълнителна власт могат да осъществяват и други държавни органи, включително съдебни и прокурорски, а дори и представители на гражданското общество, общински съвети и населението, като субекти на представителното и непосредствено осъществяване на местното самоуправление.“[5]

За да се изясни същността на системата на органите на изпълнителната власт е необходимо да се разкрие същността на съставляващите го понятия не само в теоретикоюридически, но и в тълкователен и управленски аспект. В тълкователен аспект понятието „система“ се схваща като „съвкупност от отделни части или органи, които представяват една цялост“.[6] Носители на изпълнителната власт са нейните органи, които имат функции да прилагат законите.

В своята съвкупност органите на изпълнителната власт съставляват организирания сбор от административни и местни органи, които са предназначени да осъществяват задачите на административното управление, и да развиват конкретна, изпълнително-разпоредителна дейност. Субекти на това управление са всички административни органи – органите на изпълнителната власт. Обекти на това управление могат да бъдат всички сфери на държавна дейност, в които се проявяват формите на административна дейност. При осъществяване на това управление органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация.[7]

В управленски аспект тази системата на органите на изпълнителната власт съдържа редица организационни нива и подразделения, административно-организационни единици, органи и администрация, която да ги подпомага, за да предоставя публични услуги на гражданите и обществото. Ха-

рактерна черта на тази система е йерархията на нейните органи и нивата на структурните звена на администрацията в него. Тази йерархия се проявява в подчинеността на актовете и действията на по-нисшите органи на висшестоящите органи, както и във възможностите за административен контрол, упражняван от висшестоящите органи по отношение на нисшестоящите органи. [8]

В следствие на резултатите от теоретичните анализи може да се направи **обобщен извод**, че:

Системата на органите на изпълнителната власт представлява изкуствено създадена социално управляема система, която прилага законите, чрез които се осъществява административното управление в различни сфери на държавна дейност, в които се проявяват формите на административна дейност.

Системата на органите на изпълнителната власт в Република България се състои от:

- **централни органи на изпълнителната власт** – Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели, министри;
- **териториални органи на изпълнителната власт**:
 - областни управители; кметове на общини; кметове на райони; кметове на кметства; кметски наместници;
- **други органи на изпълнителната власт**:
 - председатели на държавни агенции; държавни комисии; изпълнителни директори на изпълнителни агенции;
 - ръководители на държавни институции, създадени със закон или с постановелние на Министерски съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт;
 - ръководни органи на административни структури, отчитащи дейността си пред Нардното събрание;
 - ръководни органи на специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

1. ЦЕНТРАЛНИ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Министерски съвет (правителството) – той е *централен орган* на изпълнителната власт и оглавява нейната система. Това дава основание да се приеме, че той е титуляр на изпълнителната власт. Той е *колективен орган* по своя състав. Състои се от равноправни членове. Макар че се възглавява от министър-председател, правата и задълженията на останалите негови

членове, от които се състои/заместник министър-председатели и министри/, са еднакви при обсъждането и решаването на съответни въпроси. Всеки от членовете на Министерския съвет има право на един глас при вземане на колективните решения. В това си качество Министерският съвет действа като *колегиален орган*. Министерският съвет е *орган с обща компетентност*. Неговите правомощия се отнасят до всички сфери и отрасли на държавното управление. Той ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с *конституцията* и *законите*. Административните актове, които приема, са *постановления, разпореждания и решения*. С *постановления* Министерският съвет приема *правилници и наредби*, които са подзаконовни нормативни актове за изпълнение на приетите от Народното събрание *закони* в тяхната цялост.

Министерският съвет е *изборен орган*, който не се избира пряко от избирателите, а от Народното събрание по регламентирана в *Конституцията на Република България процедура*.^[9] В продължение на 32 години до приемането на промените в *Конституцията на Република България*, които влязоха в сила на 22 декември 2023 г., *процедурата* бе следната: „След провеждането на парламентарни избори и конституиране на Народното събрание президента провежда консултации с парламентарните групи. Най-голямата по численост парламентарна група излъчва кандидат за министър-председател. Президентът връчва на кандидата мандат за съставяне на правителство. Кандидатът за министър-председател трябва да изготви проект на структурата и персоналният състав на Министерския съвет в срок от 7 дни. Ако не успее, връща мандата. Ако изготви състава на Министерски съвет, Народното събрание гласува предложенията. Изборът е успешен при гласували най-малко 121 депутата от 240 присъствали в зала. Ако изборът е неуспешен, президентът връчва нов мандат на излъчен кандидат за министър-председател от втората по големина парламентарно представена група. Ако и неговите предложения не се приемат от народните представители, президентът връчва трети мандат на избрана от него от останалите парламентарни групи. Ако народните представители не гласуват предложенията и на третия кандидат за министър-председател, президентът разпуска Народното събрание и насрочва предсрочни парламентарни избори.“

Министерският съвет може да бъде и *назначаем орган*. Когато президентът насрочи предсрочни парламентарни избори, той назначава служебно правителство. Това правителство има основните функции в рамките на до 2 месеца да организира и произведе предсрочните парламентарни избори.

Промените на Конституцията през 2023 г. регламентираха *нова проце-*

дура: „Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател назначава служебно правителство и насрочва нови избори в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. [10] Нов момент е, че Обикновеното народно събрание продължава да функционира до избирането на ново.

Министър-председател – той е *централен едноличен орган* на изпълнителната власт с *обща компетентност*. Той свиква и председателства заседанията на Министерския съвет. Министър-председателят ръководи общата политика и текущата дейност на Министерския съвет и носи отговорност за тях пред Народното събрание. Той определя правомощията и ресорите на заместник министър-председателите и координира работата им, както и назначава и освобождава от длъжност *заместник-министрите* в министерствата. С допълнения на *Закона за администрацията* през 2016 г. се регламентира, че „заместник-министрите трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“.[11]

Министри – те са *централни еднолични органи* на изпълнителната власт със *специална компетентност* и ръководят отделно министерство. Министрите ръководят, координират и контролират осъществяването на държавната политика според своите правомощия. По своята правна природа и по мястото, което заемат в държавния апарат, те изцяло са в сферата на изпълнителната власт, като присъстват и работят в нея в няколко качества. Министрите са членове на правителството. Те са *еднолични държавни органи със специални компетенции*, като ръководят и отговарят за определен ресор и публичен сектор в изпълнителната власт. Министрите стоят на върха на една административна пирамида в отделен ресор на административното управление. Длъжността им има политически характер. Министрите издават *правилици, наредби, инструкции и заповеди*.

С допълнения на *Закона за администрацията* от 2016 г. се регламентира, че „за *еднолични органи* могат да бъдат назначавани лица, които са български граждани, с доказан професионален опит в съответната област и които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, освен ако са реабилитирани.“[12] Този регламент съществено повишава очакванията на гражданите към номинираните за избор или назначаване, като *еднолични органи на изпълнителната власт* да бъдат професионално компетентни и

да притежават необходимите знания, умения и опитност, за да осъществяват ефективно административно управление. Като цяло системата от органи на изпълнителната власт би следвало да се усъвършенства.

Министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите създават на свое пряко подчинение политически кабинет. Те са организационни структури със съвещателни, контролни и информационно-аналитични функции, които подпомагат съответния орган на изпълнителната власт при определянето и провеждането на правителствената политика в сферата на неговите правомощия, както и при представянето ѝ пред обществото. За реализирането на програмата на Министерския съвет съответния политически кабинет предлага на органа на изпълнителната власт стратегически приоритети, цели и решения, свързани с неговата компетентност, и следи за тяхното изпълнение. Той организира и връзките на органа с другите държавни органи и с обществеността.

През изследвания 32-годишен период/от 1991 г. до 2023 г./ българските правителства са приели множество стратегически документи за развитието на държавната администрация. Такива са: *Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България от 1998 г.*, *Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране от 2002 г.*, *Стратегия за модернизиране на държавната администрация 2003-2006*, *Стратегия за развитието на държавната администрация 2014-2020*. Анализът на посочените стратегически документи показва, че в нито един от тях няма заложен стратегически цели, свързани с усъвършенстване на процедурите за конституиране на централните органи на изпълнителната власт, както и по отношение на изискванията за тяхното номиниране.

За период от 32 години *избраните и назначените* правителства на Република България са общо 21. От тях 12 редовни и 9 служебни. Само в периода от последните 2 години/от 2021 г. до 2023 г./ бяха назначени от президента Румен Радев 4 служебни правителства. Изненадващо за опозицията в 49-то Обикновено народно събрание и за част от обществото парламентарните групи на ПП-ДБ /политическа коалиция между коалиция „Продължаваме промяната“ и коалиция „Демократична България“/ и ГЕРБ-СДС/политическа коалиция между ГЕРБ, Съюза на демократичните сили и движението „Гергьовден“, подкрепени от ДПС/политическа партия Движение за права и свободи/ инициираха съществени промени в *Конституцията на Република България*. Част от тях са мотивирани с *усъвършенстването на системата на органите на изпълнителната власт*.

Съществено изменение на *Конституцията* са регламентирани новите промени в конституирането на Министерския съвет, засягащи изискванията за избиране на неговите членове:

- първото изискване е, че „членове на **Министерския съвет** могат да бъдат български граждани, които отговарят на **условията за избиране на народни представители**/бел.авт. в съответствие с чл. 65, ал. 1 тези условия са: да е български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода;
- второто изискване е, че „условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“ **не се прилага**. [13]

Веднага след обнародването на промените в *Конституцията* те бяха атакувани пред **Конституционния съд на Република България** от президента Румен Радев и опозиционните партии „Гергьовден“, БСП и „Има такъв народ“ с искане да бъдат обявени, като противоконституционни. В мотивите са изложени подробно *проблемните аспекти* на приетите промени – основни от които са: необходимостта от приемането на промените от Велико народно събрание, бързината на тяхното приемане, възможността със закон да се определят квалифицирани мнозинства за избора на ръководства на държавни органи, реда за назначаване на служебно правителство.

2. ТЕРИТОРИАЛНИ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Териториалните органи на изпълнителната власт се създават и функционират в съществуващите административно-териториални и териториални единици. Основните *структурни единици на територията* на Република България в съответствие с *Конституцията на Република България* са областите и общините. [14]

Органи на изпълнителната власт в областите са **областните управители**. Те се назначават от Министерския съвет и се подпомагат от областни администрации.

Органи на местното самоуправление в общините са **общинските съвети**, които се избират от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със *закон*.

Органи на изпълнителната власт в общините са **кметовете**. Те се избират от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със *закон*.

Други административно-териториални единици са създадени в съответствие със *Закона за административно-териториалното устройство на Република България*. [15] Такива са:

- Административно-териториални единици – област и община;
- Съставни административно-териториални единици – район и кметство;
- Териториални единици – населено място и селищно образувание. [16]

В съответствие с приетия през 1998 г. в Република България *Закон за администрацията* [17] **областните управители** и **едноличните органи на местното самоуправление** – **кметовете на общини, кметовете на райони, кметовете на кметства** и **кметските наместници** са териториални органи на изпълнителната власт.

В Република България се *избират 265 кметове на общини* и *35 кметове на райони* – в Община Столична – 24, в Община Пловдив – 6 и в Община Варна – 5, **кметове на кметства** – **3159** и **кметски наместници** – **841**. [18]

Независимо, че в *Конституцията на Република България* териториалните органи на изпълнителната власт са регламентирани заедно в нейната Глава седма с наименование „Местна власт и местна администрация“ тяхното конституиране, като нива на управление, процедури и изисквания към номинирането им, е различно. По този начин в държавата се изграждат три нива на управление:

– *първо ниво на управление* – централните органи **Министерски съвет и министри**;

– *второ ниво на управление* – териториалните органи **областни управители**, които централизирано се управляват от министър-председателя;

– *трето ниво на управление* – териториалните органи за местно самоуправление **общински съвети и кметовете на общини**, които са децентрализирани.

През изследвания 32-годишен период са приети от българските правителства множество стратегии за децентрализация в местното самоуправление. Такива са: *Стратегия за децентрализация 2006-2009, Актуализирана Стратегия за децентрализацията 2006-2015, Стратегия за децентрализация 2016 – 2025*.

Анализът на посочените стратегически документи показва, че в нито един от тях няма заложен стратегически цели, свързани с усъвършенстване на процедурите за конституиране на териториалните органи на изпълнителната власт, както и по отношение на изискванията за тяхното номиниране. Целите са за оптимизиране на „второто ниво на управление“, за „броя на де-

концентрираните структури“ за „броя на общините“ и за „прехвърлянето на публични услуги от централните към териториалните администрации“ в Република България, но голяма част от тези стратегически цели не са достигнати, а дискусиите продължават.[19]

Анализът на приетите нормативни актове през изследвания период за избора на териториални органи на изпълнителната власт показва, че политиките за усъвършенстване на подсистемата от тези органи, които са част от системата на органите на изпълнителната власт в Република България, са реализирани основно чрез промяна на регламенти в законодателството.

Областни управители – те са *органи на второто ниво на управление* и са *еднолични териториални органи на изпълнителната власт* в областта. Те осъществяват в нея държавното управление, и осигуряват съответствие между националните и местните интереси при провеждане на *регионалната политика*. [20] Фигурата на областния управител възниква по системата на *назначението*, и то безсрочно.

Всеки от **28-те областни управители** се определя с решение на Министерския съвет и е пряко подчинен на министър-председателя. Те са *органи с обща компетентност*, въпреки че компетентността им е определена от тяхната роля да осъществяват деконцентрация на държавната власт с цел постигане на ефективна *регионална политика*. Те издават *заповеди* в границите на предоставените им правомощия. Те създават на свое пряко подчинение *политически кабинет*, който включва *заместник областните управители* и *служителя за връзка с обществеността*. *Заместник областните управители* се назначават от министър-председателя.

Основните политики за повишаване изискванията към номинираните за назначаване, като **областни управители** и *заместник областни управители*, се реализират през 2016 г. с допълнение на ал. 5 и ал. 6 в чл. 19 на *Закона за администрацията*. Съгласно тях областните управители и заместник областните управители трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“, като за такива могат да бъдат назначавани лица – български граждани, с доказан професионален опит в съответната област и които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, освен ако са реабилитирани. Тези регламенти съществено повишават очакванията на гражданите към номинираните за назначаване **областни управители** и *заместник областни управители* да бъдат професионално компетентни и да притежават необходимите знания, умения и опитност, за да осъществяват ефективно административно управление в областта.

Общински съветници и кметове – те са *органи на третото ниво на*

управление и са териториалните органи за местно самоуправление.

Общинските съвети са *колективни органи* на местното самоуправление и се избират от жителите на *общината* при условия и по ред, определени от закона. Те одобряват *структурата на общинската администрация* по предложение на **кмета на общината**. **Общинският съвет** приема *Правилник за организацията и дейността на общинския съвет*, избира състава на неговите *комисии* и определя процедурите по взаимодействието му с *общинската администрация*.

Кметовете на общини, кметовете на райони, кметовете на кметства и кметските наместници са *органи с обща компетентност*, каквато имат и **областните управители**, но те упражняват своите *правомощия* на територията на съответната *община, район или кметство*. Те функционират в две качества: *като органи на местно самоуправление в общината, района или кметството*, и *като административни органи*. Като *органи на изпълнителната власт* те притежават *специална компетентност*, а във второто си качество са *недържавни органи*.^[21] Така **кметовете** се явяват *изпълнителни органи* не само с *властнически правомощия*, произтичащи от местното самоуправление, но и с *държавновластнически правомощия*.

Основните *политики* за повишаване изискванията към номинираните за избиране, като **общински съветници и кметове**, се реализират чрез усъвършенстване на *изборното законодателство* след приемането на *Конституцията на Република България* през 1991 г.

Със *Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове*^[22] през 1991 г. се определя редът и условията за тяхното избиране, както и редът за прекратяване на правомощията им. Право да бъдат избирани за **съветници в общинските съвети** и за **кметове** имат всички граждани на Република България, които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание „лишаване от свобода“ и са адресно регистрирани на територията на общината, съответно на населеното място, най-малко 2 месеца преди изборния ден.

Изборът на **съветници в общинските съвети** се произвежда по *пропорционалния принцип* с изборни листи на партии, независими кандидати, коалиции от партии и коалиции от партии с независими кандидати в общините, всяка от които представлява многомандатен избирателен район. Независимите кандидати трябва да представят **500 подписа на избиратели от съответния избирателен район**, а за населени места под 1500 избиратели – една трета от техния брой.

Кметовете на общините се избират пряко от избирателите на община-

та. **Кметовете в населените места** се избират пряко от избирателите на съответното населено място.

През 1995 г. е приет нов *Закон за местните избори*. [23] С него се определят условията и редът за избиране на **общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства**. Няма промяна в условията им за избор. Кандидатите за **общински съветници** и за **кмет** се посочват и предлагат за регистриране от централните ръководства на политическите партии и коалиции, които отговарят на изискванията на *Закона за политическите партии* [24] и са регистрирани пред Централната избирателна комисия за местни избори и пред общинската избирателна комисия, че ще участват в изборите. Не могат да бъдат посочвани и регистрирани като кандидати за съветници и кмет от името на политически партии и коалиции офицери, сержанти и старшини от Министерството на отбраната/МО/, служители в дипломатическата служба, държавни служители от Министерството на вътрешните работи/МВР/, съдии, прокурори и следователи. Тези граждани могат да участват в изборите като независими кандидати.

След приемането на Република България за пълноправен член на Европейския съюз през 2007 г. условията за избиране на **общински съветници и кметове** се изменят и допълват в *закона*. Право да бъдат избирани имат:

– *българските граждани*, които нямат друго гражданство в държава извън Европейския съюз, навършили са 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели преди датата на насрочване на изборите в съответната община;

– *всеки гражданин на държава членка на Европейския съюз*, който не е български гражданин, няма гражданство в държава извън Европейския съюз, навършил е 18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, живял е преди датата на насрочване на изборите в съответната община, не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран.

Изборите за **общински съветници** се произвеждат по пропорционалната система, а за **кметове** се произвеждат по мажоритарната система.

От 2011 г. изборното законодателство в Република България се кодифицира, като изборите на **общински съветници и кметове** се регламентират с *Изборен кодекс* [25]. Няма промяна в общите условия за техния избор. Завишават се само изискванията за уседналост, а именно да са живели най-малко

през последните 6 месеца в съответното населено място.

Изборният кодекс регламентира в чл.41б **необходимия брой избиратели, които подкрепят независим кандидат според броя на жителите на населението.**

Изборите за **общински съветници** се произвеждат по пропорционална изборна система с кандидатски листи на регистрирани в многомандатни изборни райони партии и коалиции от партии и независими кандидати.

Изборите за **кметове** се произвеждат по мажоритарната изборна система с кандидатски листи на регистрирани в едномандатни изборни райони партии и коалиции от партии и независими кандидати. В разпределението на мандатите участват партиите, коалициите от партии и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от общинската избирателна квота.

През 2014 г. е приет нов *Изборен кодекс*. [26] В съответствие с неговите регламенти изборите за **общински съветници** се произвеждат по пропорционална изборна система с регистрирани в многомандатни изборни райони кандидатски листи на партии и коалиции и инициативни комитети, като условията към кандидатите не са променени. При гласуване за кандидатска листа на партия или коалиция избирателят може да отбележи едно предпочитание (преференция) за кандидат в кандидатската листа за **общински съветници**, като по този начин изрази своето предпочитание (преференция) относно реда на подреждане на кандидатите от кандидатската листа, за която гласува. Няма промяна в разпределението на мандатите да участват партиите, коалициите и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от общинската избирателна квота.

Изборите за **кметове** се произвеждат по мажоритарна изборна система с регистрирани в едномандатни изборни райони кандидатски листи на партии и коалиции и инициативни комитети.

3. ДРУГИ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Председатели на държавните агенции – те се определят с решение на Министерския съвет или се избират от Народното събрание. В дейността си се подпомагат от *заместник-председатели*, чийто брой се определя със *закона или постановлението* за създаването на държавната агенция. С допълнения за *Закона за администрацията* през 2016 г. се регламентира, че „председателите и заместник-председателите трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“. Председателите на **9-те държавни агенции** в Република България са *органи по назначаване-*

то на *държавните служители* в агенциите. Те създават на свое пряко подчинение *политически кабинет*.

Държавни комисии – те са *колегиални органи* към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на *закон* или *постановление* на Министерския съвет. С *постановлението* за създаване на държавна комисия Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. *Председателите* и *членовете* на държавните комисии се определят с *решение* на Министерския съвет. С допълнения за *Закона за администрацията* през 2016 г. се регламентира, че „членовете на държавните комисии трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“. *Председателите на 5-те държавни комисии* в Република България ръководят дейността им и ги представляват. Те са *органи по назначаването* на държавните служители в администрацията на комисиите.

Изпълнителни директори на изпълнителните агенции – те се определят от министъра, към който е създадена изпълнителната агенция, съгласувано с министър-председателя. С допълнения за *Закона за администрацията* през 2016 г. се регламентира, че „изпълнителните директори трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“. С тях се сключва *договор*, който се изменя и прекратява от съответния министър. **32-та изпълнителни директори на изпълнителни агенции** са *органи по назначаването* на *държавните служители* в агенциите.

Като *органи на изпълнителната власт* законодателно са установени и:

- **ръководителите на държавни институции, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт** – такива са **71 ръководители** на главни дирекции, дирекции, институти, центрове, агенции, комисии, надзорни съвети, съвети, фондове и др.;
- **ръководни органи на административни структури, отчитащи дейността си пред Нардното събрание** – такива са **17 ръководители** на държавни комисии, комисии, надзорни съвети, съвети, управители, подуправители, председатели.
- **ръководните органи на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт** – такива са **144 директори** на *дирекции, природни паркове, станции, инспекции и други структури*. [27]

Конкретните изисквания за назначаване на тези ръководни органи на изпълнителната власт са регламентирани в актовете за създаването и функционирането на институциите. Основните изисквания са за притежаване на съответна образователно-калфикационна степен, професионален опит, професионален стаж, мандат на заемане на длъжността.

В периода от 2021 г. до 2023 г. неправителствената организация **Български институт за правни инициативи/БИПИ/** реализира проект „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент на добро управление“. Резултати от реализирането на проекта са публикуваните анализи: „Висшите публични назначения в изпълнителната власт. Анализ на нормативната рамка и институционалната практика при назначаването на ръководители на структури в публичната администрация“(2022) и „Из коридорите на властта. Как се назначават ръководителите на териториалните структури в страната?“(2023).[28]

Резултатите от тези анализи ракриват множество от съществуващите проблеми, свързани с изискванията към номирините за избор и назначаване на ръководни органи в изпълнителната власт, както и при прилагането на законоустановените процедури за това в практиката на българската публична администрация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вследствие на извършени анализи на научни разработки, стратегически документи и нормативни актове за изграждането и функционирането на системата на органите на изпълнителната власт в Република България могат да се направят следните **обобщени изводи**:

- политическите идеи за усъвършенстване на системата на органите на изпълнителната власт на Република България и реализираните политики на българските правителства за прилагането им в периода от 1991 г. до 2023 г. се реализират единствено чрез *промени на законодателството*:
 - за колективния орган на централната изпълнителна власт **Министерски съвет** реформите се реализират през 2023 г. с изменение и допълнение на *Конституцията на Република България*;
 - за териториалните органи на изпълнителната власт реформите се реализират през 1995 г., 2007 г., 2011 г. и 2014 г. с изменение и допълнение на *изборното законодателство*;
 - за други органи на изпълнителната власт реформите се реализират през 2016 г. с допълнение на *Закона за администрацията* и с

изменения и допълнения на *нормативни актове за създаването и функционирането на институциите, които ръководят;*

- проблемите, които се констатира в изследвания период, са вследствие на регламентирани и законоустановени процедури за т.нар. „политически избори“ и „политически назначения“ на органи на изпълнителната власт, които не са с фокус върху изисквания за притежаването на съответна експертност в публичната сфера на управление от номинираните, необходима образователно-калфикационна степен, която трябва да притежавадат, техния професионален опит, професионален стаж и мандатността за заемането на длъжността.

Посочените **обобщени изводи** не потвърждават **тезата**, че „като цяло политическите идеи за реформи в системата на органите на изпълнителната власт, които са осъществени в предприсъединителния период за пълноправно членство на Република България/от 1995 г. до 2007 г./ в Европейския съюз, се прилагат и в съвременни условия.“ Такива реформи са реализирани перманентно чрез изменение и допълнение на законодателството. Като проблем се констатира, че политическите идеи за тези реформи са осъществени, без да са формулирани като стратегически цели в стратегически документи, които да са представени за широко обсъждане в обществото.

Перспективите за усъвършенстването на системата от органите на изпълнителната власт в Република България са то да се осъществява чрез нови политики, заложи като стратегически цели в стратегически документи, които да са получили висока степен на одобрение в обществото и едва след това да се пристъпва към законодателни промени, за да не се атакуват пред **Конституционния съд**.

ЛИТЕРАТУРА

1. Цит. Ангелов, Ав, Г. Костадинов, Ив. Дерменджиев (1968) Административно право на НБР. Обща част. София, Издателство: СУ „Кл.Охридски“, с.100 и Костадинов, Г., Ив. Дерменджиев(1975) Административно право на НРБ. София, Издателство СУ „Кл.Охридски“, с.41
2. Цит. Дерменджиев, Ив, К. Костов, Д. Хрусанов (1996) Административно право на Република България. Обща част.София, Издателство: Тилиа, с.98 и с.103
3. Цит. Димитров, Д. (1995) Административно право. Обща част. София, Издателство за правна литература: Сиби, с.40 и с.43

4. Цит. Къндева, Ем. (1998) Публична администрация. София, Издателска къща Сиела, с.85
5. Цит. Димитров, Д. (2006) Основи на публичното право. София, Издателска къща: Сиела, с.46
6. Вж. Андрейчин, Л. и колектив (1994) Български тълковен речник. София, Издателство: Наука и изкуство, с.886
7. Вж. Арабаджийски, Н. (2014) Държавно и публично управление. София, Издателство: Нов български университет, с.60
8. Бел.авт. По-подробно за осъществяването на *административния контрол* вж. Балабанова, Хр. (2004) Административен контрол. Варна, Издателство: ВСУ „Черноризец Храбър“
9. Конституция на Република България, обн.ДВ.бр.56/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.106/2023 г. – отменен чл.99
10. Конституция на Република България, обн.ДВ.бр.56/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.106/2023 г. – чл.99
11. Закон за администрацията, обн.ДВ.бр.130/1998 г., с посл. изм. и доп. – чл.19, ал.5
12. Пак там. – чл.19, ал.6
13. Конституция на Република България, обн.ДВ.бр.56/1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.106/2023 г. – чл.110
14. Пак там. – чл.135
15. Закон за административно-териториалното устройство на Република България, обн.ДВ.бр.63/1995 г., с посл. изм. и доп.ДВ.бр.102/2023 г. – чл.2 и чл.3
16. Бел.авт. По-подробно за *видовете* административно-териториални и териториални единици вж. Ботев, Й. (2012) Административно-териториално устройство на Република България. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с.64-76
17. Закон за администрацията, обн.ДВ.бр.130/1998 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.88/2023 г. – чл.19, ал.3
18. Бел.авт. Данните са към 30.12.2023 г. и са публикувани в Интернет в „Интегрирана информационна система на държавната администрация – Административен регистър“
19. Вж. Арабаджийски, Н. (2023) Неслучилата се децентрализация в местното самоуправление в Република България, Сборник с научни доклади от VI Международна научно-практическа конференция «Социокултурните кодове на съвременното развитие», 17-19 март гр. Пловдив, Издателство: АСКОНИ-ИЗДАТ, София, с.77-96
20. Вж. Закон за администрацията, обн., ДВ, бр.,130/1998 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.88/2023 г. – чл. 29, ал. 1

21. Вж. Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. С., 2000 г., с. 42
22. Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове, обн., ДВ, бр. 69/1991 г. – отменен
23. Закон за местните избори, обн., ДВ, бр. 66/1995 г. – отменен
24. Закон за политическите партии, обн., ДВ, бр. 29/1990 г. – отменен
25. Изборен кодекс, обн., ДВ, бр. 9/2011 г. – отменен
26. Изборен кодекс, обн., ДВ, бр. 19/2014 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 104/2023 г.
27. Бел.авт. Данните са към 30.12.2023 г. и са публикувани в Интернет в „Интегрирана информационна система на държавната администрация – Административен регистър“
28. Бел.авт. Анализите са публикувани в Интернет: Анализи – AppointmentsBG- Платформа за гражданско наблюдение на публичните назначения в Република България (appointmentsboard.bg)

ПРЕДСТАВЯНЕ НА АВТОРА:

Проф. д-р Николай Арабаджийски е ръководител на секция „Публична администрация“ към департамент „Администрация и управление“ на НБУ от 2017 г. Основните му научни и практико-приложни приноси са в областта на публичното управление и публичната администрация. Допълнителни изследователски интереси има в областта на националната сигурност. Автор е на множество научни публикации и чете академични курсове в тези области. Член е на редакционния съвет на Годишника на департамент „Администрация и управление“ на НБУ.