

ПАНЕЛЪ 4. СКЛАДНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ВИТЧИЗНЯНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Проф. д-р Николай Арабаджийски
Ръководител на секция „Публична администрация“
при Нов български университет, Република България

ПОЛИТИКИ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИЯ ПЕРИОД КЪМ ЄВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

След 10 ноември 1989 г. историческото развитие на България се отличава с преходен период към демокрация и пазарна икономика. В периода от 1989 г. до 1997 г. в администрацията на изпълнителната власт се прилага немския модел на държавна служба. Той се основава на Веберовата теория на бюрокрацията, при който се допуска назначения на „политически лица“ на висше равнище в администрацията¹. Политиките на осем правителства² в този период не водят до съществени промени в структурата на администрацията на изпълнителната власт. Всички прилагат този модел на държавна служба.

В предприсъединителният период на Република България за пълноправен член на Европейския съюз от 1995 г.³ до 2007 г. голяма част от институциите, съставляващи структурата на администрацията на изпълнителната власт, се изграждат,

¹ Бел.авт. За моделите на държавната служба в страни-членки на ЕС по-подробно вж. Арабаджийски, Н. Организация на публичната администрация в Република България. Изд. НБУ. С., 2010 г., с.71-73

² Бел.авт. В периода от 1989 г. до 1997 г. управляват последователно осем правителства с министър председатели: **Андрей Луканов 1** (от 8 февруари 1990 г. до 21 септември 1990 г.), **Андрей Луканов 2** (от 22 септември 1990 г. до 20 декември 1990 г.), **Димитър Попов** (от 20 декември 1990 г. до 8 ноември 1991 г.), **Филип Димитров** (от 8 ноември 1991 г. до 30 декември 1992 г.), **Любен Беров** (от 30 декември 1992 г. до 17 октомври 1994 г.), **Ренета Инжова** (служебно правителство от 17 октомври 1994 г. до 25 януари 1995 г.), **Жан Виденов** (от 25 януари 1995 г. до 12 февруари 1997 г.) и **Стефан Софийански** (служебно правителство от 12 февруари 1997 г. до 21 май 1997 г.)

³ Бел.авт. Европейското споразумение за асоцииране на Република България към ЕС е подписано на 8 март 1993 г. и влиза в сила на 1 февруари 1995 г.

функционират и развиват на базата на експертните препоръки и с финансирането от Европейската комисия.

След 1997 г. правителството с министър председател Иван Костов⁴ формулира политики, които реализира чрез приета Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България от 1998 г.⁵ Вследствие на реализация на този стратегически документ са приети два основни закона регламентиращи изграждането и функционирането на администрацията на изпълнителната власт и правният режим на държавните служители – Закон за администрацията⁶ и Закон за държавния служител⁷.

С приемането на Закона за администрацията през 1998 г. в Република България се въвежда френския модел на държавна служба. Той се основа върху „политическите кабинети“, които следва да подпомагат органите на управление да реализират правителствените политики в съчетание със скандинавския модел на държавна служба, основаващ се на „политическия неутралитет на държавните служители“, назначени в администрацията, на които е разрешено да участват в политическа дейност.

Законът въвежда унифициран модел за администрацията на изпълнителната власт. Тя включва централни органи (Министерски съвет, министър-председател, заместник министър – председатели и министри), териорилани органи (областните управители, кметовете на общини, кметовете на райони, кметовете на кметства и кметските наместници). За органи на изпълнителната власт се считат и председателите на държавни агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Централните органи на изпълнителната власт, както и председателите на държавни агенции и областните управители създават на свое пряко подчинение „политически кабинети“. Всеки орган на изпълнителната власт се подпомага от администрация за да осъществява съответни законоустановени правомощия на управление. Друга основна функция на администрацията е и да предоставя съответни публични услуги.

⁴ Бел.авт. Правителството на **Иван Костов** управлява с мандата на Обединените демократични сили /ОДС/ в периода от 21 май 1997 г. до 24 юли 2001 г.

⁵ Приета с Решение на Министерския съвет № 36 от 09.02.1998 г.(необнародвана)

⁶ Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г., с посл. изм. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016 г.

⁷ Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016 г.

Администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална.

Централната администрация включва: администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комиси, изпълнителните агенции и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Териториалната администрация включва: областните администрации, общинските администрации и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

Системата на централната администрация и на областните администрации е изградена централизирано и се регламентира със Закона за администрацията. Администрацията е организирана в дирекции. Тези от тях, които имат териториални звена се наричат главни дирекции. В дирекциите се създават отдели, а при необходимост към тях сектори. Администрацията е разделена на обща и специализирана. Общата администрация осъществява вътрешно административни дейности, като подпомага органа на управление, като ръководител на администрацията и осигурява дейността на специализираната администрация, която осъществява външни административни дейности по предоставянето на публични услуги. Административното ръководство на администрацията на съответен орган се осъществява от главен секретар. В структурните звена на администрациите се назначават държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Всяка администрация към съответен орган се изгражда в съответствие с приет от Министерския съвет Устройствен правилник.

Системата на общинските администрации от 1991 г. е изградена децентрализирано. Структурите и не се изграждат на базата на унифицирания модел въведен със Закона за администрацията. Общинските администрации се изграждат в съответствие със Закона за местното самоуправление и местната администрация⁸. Общинският съвет одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на кмета на общината. Предложението му следва да е съобразено с бюджета на съответната община. Кметът на общината утвърждава Устройствения правилник на общинската администрация и назначава

⁸ Обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991 г., с посл. доп. ДВ. бр.9 от 26 Януари 2017 г.

безсрочно секретар на общината, който да отговаря за дейността на общинската администрация.

Със Закона за държавния служител приет през 1999 г. се въвежда отделен правен режим за държавните служители в администрацията – административноправен режим. Съществуващите до този момент трудовоправни правоотношения, регламентирани с Кодекса на труда⁹ за държавните служители се преобразуват в служебни правотношения.

В периода от 2000 г. до 2006 г. по специалния структурен фонд за подпомагане на държавите - кандидатки за членство в Европейския съюз, създаден с Регламент 1267/1999 г. на Съвета на Европа с наименованието „Инструмент за структурна политика за предприєднияване“ (ИСПА), в Република България започва реализирането на редица проекти. Някои от тях не са успешни поради липсата на административен капацитет на служителите на администрацията, които ги подготвят.

С Регламент 1268/1999 г. на Съвета на Европа е създаден още един специален Фонд за подпомагане на предприєдинителните мерки в селското стопанство и земеделското развитие на държавите кандидатки през периода за подготовката за членство (САПАРД)¹⁰. Много от проектите по него също не са успешни, което се отразява негативно върху развитието на сектора земеделие и селско стопанство.

Системата на администрацията на изпълнителната власт в Република България се усъвършенства чрез политики на правителството с министър председател Симеон Сакскобурготски¹¹. То приема и реализира през 2002 г. Стратегия за модернизиране на държавната администрация в Република България от присъединяване към интегриране¹². Като цяло моделът на държавната служба не се изменя. Изграждането на административните звена на централната и териториалната администрации на изпълнителна власт е вследствие на формулирани политики на базата и на резултати на извършен анализ за състоянието на дава фактора – достъпност до администрацията и обществени очаквания от нейната дейност. През 2002 г. е приета и първата Стратегия за електронно правителство.

⁹ Обн. ДВ. бр.26 от 1 Април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016 г.

¹⁰ Вж. Шикова, И. Регионалните и местните власти в процеса на Европейската интеграция. С., 2000 г., с. 50-53.

¹¹ Правителството на **Симеон Сакскобурготски** е образувано от дейци на Националното движение „Симеон Втори“ (НДСВ), Движението за права и свободи (ДПС) и независими експерти. Управлява в периода от 24 юли 2001 г. до 17 август 2005 г.

¹² Приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.

Системата на администрацията на изпълнителната власт в Република България продължава да се усъвършенства чрез политики на правителството с министър председател Сергей Станишев. То е образувано от дейци на „Коалиция за България (БСП и коалиция), Национално движение „Симеон Втори“(НДСВ) и Движение за права и свободи(ДПС). Управлява от 16 август 2005 г. до 27 юли 2009 г. с мандата на третата политическа сила ДПС. Правителството е формирано на базата на коалиционно споразумение. То е наречено „Правителство на европейската интеграция, икономическия разтеж и социалната отговорност“. В публичното пространство е известно, като правителство на „Тройната коалиция“.

Правителството приема и започва активно изпълнение на управленската си програма за четиригодишния си мандат. Основни функции за изграждането и усъвършенстването на държавната администрация се възлагат на министъра на държавната администрация и административната реформа. Като основна цел, която трябва да достигне ръководеното от него Министерство на държавната администрация и административната реформа е „да фокусира усилията си върху дълбочината на промените в администрациите“, като „въвлече обществото във формулиране на политиките“. За постигането на тази цел министреството следва да „оптимизира структурата, общото и оперативното ръководство на държавната администрация“ и да „подобри управлението на човешките ресурси в нея и да укрепи административния капацитет на централно, регионално и местно ниво“. То следва да формулира политики с цел продължаване модернизацията на държавната администрация в унисон с практиките на държавите-членки на ЕС¹³.

През 2006 г. правителството инициира законодателни изменения в двата основни закона отнасящи се до изграждането и функционирането на администрацията на изпълнителната власт – Закона за администрацията и Закона за държавния служител. Чрез тях се осъществява административна реформа по отношение на: разграничаване на политическото от административното ниво в администрацията, регламентиране процеса на разработване на политики, създаване на ефективен вътрешен контрол, ефективно управление на човешките ресурси в администрацията и укрепване статута и повишаване мотивацията на държавните служители. За определяне рамките на дейността по управление на човешките ресурси,

¹³ Вж. Програма на Правителството на европейската интеграция, икономическия разтеж и социалната отговорност 2005-2009 г., стр.30 и 70

както и за повишаване на административния им капацитет през същата година са приети Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г. и План за нейното изпълнение¹⁴, и се актуализира Стратегията за обучение на служителите в администрацията¹⁵.

През 2006 г. е правителството приема нова Стратегия за децентрализация 2006 -2015 г.¹⁶. В нея са заложили важни стратегически цели за провеждането на националната политика за усъвършенстване на териториалното управление. Тя е интегрален документ, който обединява секторните политики и тяхната координация на различните равнища на териториално управление. Акцентът е върху обвързването на модернизацията на държавната администрация и изграждането на децентрализираната администрация с процеса на децентрализация. Тя се основава на приоритетите на европейските политики за децентрализация, устойчиво и балансирано развитие на регионите. Тези приоритети се основават на принципите на Лисабонската стратегия в регионалната политика на България и са съобразени с Европейската харта за местното самоуправление¹⁷.

Част от изискванията за институционалното изграждане на системата на администрацията на изпълнителната власт в Република България са и тези за провеждането на регионални реформи. Целта е в Република България да се изградят региони, способни да се възползват от структурните фондове¹⁸. С решение на Европейския парламент (ЕП) от м. септември 2007 г. в България се утвърждават 6 планови региона (NUTS 2), всеки от които обхваща между 4 и 5 области (NUTS 3)¹⁹. Дискусиите за броя на регионите в Република България продължават.

¹⁴ Планът е приет с Протокол № 29.16 от заседанието на Министерския съвет на 20 юли 2006 г.

¹⁵ Приета с Решение на Министерски съвет № 85 от 14 февруари 2002 г., актуализирана с Протокол № 11.1 на Министерския съвет от 16 март 2006 г.

¹⁶ Приета с Решение на Министерския съвет № 424 от 05.06.2006 г.

¹⁷ Бел.авт. Европейската харта за местно самоуправление е приета от държавите-членки на Съвета на Европа в Страсбург на 15 октомври 1985 г. Ратифицирана е със закон, приет от 37-о Народно събрание на Република България – обн. ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

¹⁸ Бел.авт. За регионалната икономическа политика на Европейския съюз, политиката на сближаване 2007-2013 г., структурните фондове на Европейския съюз и несъответствията на регионалната политика на ЕС по-подробно вж. Георгиев, Л. Регионална икономика. Изд. НБУ. С., 2009 г., с. 305-391; Георгиев, Л. Регионални и общински несъответствия. Изд. НБУ. 2012 г., с.355-362 и Гълъбинова, Юл. Европейските региони – формално изследване на номенклатурата или използване на възможностите за сближаване. Изд. НБУ. С., 2015 г., с. 59- 91

¹⁹ Бел.авт. По-подробно за плановите региони в Република България вж. Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. Изд.НБУ. С., 2014 г., с.112-114

Проблемите на децентрализацията на областно и общинско ниво в Република България са предмет на множество задълбочени научни изследвания проведени в периода от 2006 г. до 2008 г. от различни български експерти. Резултатите в изготвените от тях аналитични доклади показват, че няма единно обособило се мнение за второто ниво на управление. Повечето от експертите считат, че ако политическото решение е това ниво да бъде нивото на изградените и функциониращи 28 области, управлявани от назначаеми областни управители, които се подпомагат от областни администрации, то в правомощията им трябва да се инкорпорират част от деконцентрираните служби. Ако политическото решение е за създаването на по-малко и аброй но по-големи региони (6, 9 или 12), то задължително според експертите трябва да се създаде междинно ниво²⁰. Дискусиите в тази насока също продължават. Учените се обединяват около тезата, че на този етап не е възможно да се вземе предвид един-единствен унифициран модел за териториално управление, който да е приложим от всички държави - членки на Европейския съюз²¹. Това предполага формулиране и реализиране на различни политики за изграждане и функциониране на териториалните органи на управление и какви да бъдат структурите на администрациите, които да ги подпомагат, и да предоставят публични услуги на местно ниво.

Вследствие на демографския срив в Република България, една голяма част от общините не са с население над 6000 души. В съответствие с изискванията на Закона за административно-териториалното устройство на Република България приет през 1995 г.²² това условие е валидно само за новосъздаващите се общини. Със Закон за териториалното деление на Столична община и големите градове от 1995 г.²³ се урежда териториалното деление на градовете с население над 300 000 души. Такива са София, Пловдив и Варна. В тях са създадени райони и кметства в районите. Дебатът за количествените изисквания за броя на населението в тези закони също продължава.

На 21 декември 2006 г. правителството одобрява Национална стратегическа референтна рамка на България /НСРР/ - програмен

²⁰ Вж. Аналитичен доклад „Проучване на модели на координация на деконцентрираните звена в страните - членки на ЕС, със сходно административно и териториално устройство“. С., МРРБ, 2006г. - заключение.

²¹ Бел.авт. По-подробно за резултатите от аналитичните доклади вж.Арабаджийски, Н. Организация на публичната администрация в Република България. Изд. НБУ. С., 2010 г., с.145-152

²² Обн. ДВ. бр.63 от 14 Юли 1995 г., с посл. изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017 г. – чл.8, ал.1 т.1

²³ Обн. ДВ. бр.66 от 25 Юли 1995 г., посл. изм. ДВ. бр.90 от 15 Октомври 1999 г. – чл.1

период 2007-2013 г.²⁴. Част от нея е утвърдения стратегически документ Оперативна програма „Административен капацитет“. С изпълнението ѝ се цели постигането на общи стандарти и правила за реформа в държавната администрация, на всички нива – централно, областно и общинско. Започва реализирането и на Оперативната програма „Техническа помощ“.

На 1 януари 2007 г. Република България е приета за пълноправен член на Европейския съюз. Една година по-късно правителството на Сергей Станишев актуализира управленската си програма за преиода 2008-2009 г. В нея се предвижда „подобряване капацитета на администрацията за извършване оценка на въздействието при разработване и прилагане на политики и законодателство“, както и „внедряване на Административния регистър, с оглед постигане на по-голяма публичност, прозрачност, яснота, откритост и отчетност на администрацията“²⁵.

Моделът на държавна служба, въведен със Закона за администрацията през 1998 г. не е променен. Промените са предимно функционални и засягат структурни звена на централната администрация (дирекции, отдели, сектори), както и броя на техните служители. В териториалната администрация няма промени в броя на структурите. Оптимизацията се свежда до съкращаване на щатната численост на служителите. Това е показател за устойчивостта на изградената система на администрацията на изпълнителната власт и провеждане на планирани политики за оптимизацията ѝ.

Литература:

1. Арабаджийски, Н. Организация на публичната администрация в Република България. Изд. НБУ. С., 2010 г.
2. Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. Изд.НБУ. С., 2014 г.
3. Георгиев, Л. Регионална икономика. Изд. НБУ. С., 2009 г.
4. Георгиев, Л. Регионални и общински несъответствия. Изд. НБУ. 2012 г.
5. Гълъбинова, Юл. Европейските региони – формално изследване на номенклатурата или използване на възможностите за сближаване. Изд. НБУ. С., 2015 г.

²⁴ Бел.авт. НСРР е изготвена в съответствие с чл.27 и чл.28 от Регламента на Съвета на ЕС(№1083/2006 г. от 11 юли 2006 г.). Тя е документ, описващ ролята на структурните фондове през периода 2007-2013 г. в подкрепа на глобалната стратегия за развитие на България.

²⁵ Вж. Актуализирана програма на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност 2008-2009 г., с.21