ВИСШИТЕ ПУБЛИЧНИ НАЗНАЧЕНИЯ В ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Анализ на нормативната рамка и институционалната практика при назначаването на ръководителите на структури в публичната администрация

2022 г.

Iceland Liechtenstein Norway
Active citizens fund
BiLI
BULGARIAN INSTITUTE FOR LEGAL INITIATIVES

Iceland Liechtenstein Norway Active citizens fund

Тази публикация е създадена с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България поФинансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българския институт за правни инициативи и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

www.activecitizensfund.bg

BiLI
БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ

Български институт за правни инициативи

София 1000
ул. „Г. С. Раковски“ № 132а

www.bili-bg.org

ISBN: 978-619-91738-6-2

Автори: Биляна Гяурова-Вегертседер, Исидора Димова, Мартин Граматиков, Наталия Киселова, Теодор Славев, Цветомир Тодоров

Научен редактор: Даниела Доковска

Проектът „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по Фонд Активни граждани България в рамките на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Основната цел на проект „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент за добро управление“ е да се очертаят възможности за противодействие на продължаващото овладяване на държавните институции чрез структурирането на механизми за осветляване на назначенията на ръководителите на еднолични или колективни органи, избирани парламента или правителството, базирани на методи за наблюдение на процедури по публични назначения.

www.appointmentsboard.bg

Съдържание

Предговор 5
Списък на използваните съкращения 8
Таблици и диаграми 11
I. Теоретични, исторически и практически аспекти на възникването и развитието на структури към централната изпълнителна власт 12
1. Изпълнителна власт и публична администрация 12
2. Теоретични аспекти на развитието на публичната администрация. Нов публичен мениджмънт 15
3. Висша държавна служба и агенцификация 20
4. Агенциите при постновия публичен мениджмънт и измеренията на тяхната независимост 24
II. Сравнителен анализ на механизмите и критериите за подбор и назначение на висши административни ръководители 29
1. Цел и метод на сравнителния анализ. Дефиниции 31
2. Модели на управление 32
2.1. Политически назначения 33
2.2. Национални конкурси 34
2.3. Специализирана служба за подбор, назначение и кариерно развитие на ВАР 35
3. Критерии и методи за подбор и назначение на ВАР 36
3.1. Методи за прилагане на критериите при подбор и назначаване на ВАР 37
4. Процедури за подбор и назначаване на ВАР 38
5. Добри практики 39
5.1. Кралство Нидерландия 39
5.2. Португалия 40
5.3. Словения 41
5.4. Латвия 41
III. Анализ на нормативната рамка и институционалната практика при назначаването на ръководителите на структури в публичната администрация в България 43

1. Структура на централната администрация на изпълнителната власт 43
1.1. Държавни агенции 52
1.2. Държавни комисии 55
1.3. Изпълнителни агенции 56
1.4. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт 58
1.5. Специализирани териториални администрации 61
2. Подбор и назначения 62
2.1. Държавни агенции 65
2.2. Държавни комисии 70
2.3. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт 73
2.4. Изпълнителни агенции 78
2.5 Специализирани териториални администрации 80
3. Бюджетни измерения 82
4. Независимост и политизация 86
IV. Препоръки 96
Използвана литература 108

Предговор

Колко и какви структури има в изпълнителната власт, които не са част от министерствата? С какво се занимават те и какви бюджети разпределят? Кои са ръководителите на тези структури? Как се контролират и отчитат? Как се назначават? Независими ли са?

Отговорите на тези въпроси се опитваме да намерим в настоящия анализ. Той е резултат от последователните и многогодишните усилия на Българския институт за правни инициативи за прилагане на високи стандарти при избора на ръководители от различни власти. Работата ни започна още през 2010 година с наблюдение на това как Висшият съдебен съвет (ВСС) избира административните ръководители – председатели на съдилища. Малко по-късно включихме и избора на административни ръководители в прокуратурата. Изготвили сме над 200 публични представяния (профили) на магистрати, които са участвали в процедури за избор на ръководител на орган на съдебната власт, включително и такива, кандидатствали за членове на ВСС. Тази практика се превърна в устойчива и се институционализира от ВСС. Адаптирахме методологията ни за мониторинг към процедурите за избор на различни органи от Народното събрание и създадохме специализирана платформа за мониторинг – www.appointmentsboard.bg.

Фокусът ни сега се насочва към изпълнителната власт и органите, чиито ръководители се назначават от правителството. В българския контекст тези органи, без териториалните им подразделения, са 94 и включват държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции и административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Сред тях има истинско разнообразие – агенция, център, фонд, служба, институт, главна дирекция, бюро, комисия, инспекторат, ведомство, дом, музей, регистър, дирекция и др. Ръководителите на тези органи са изложени на повишен риск от корупционно въздействие и неправомерно влияние. Общо те разходват над 4 млрд. и 609 млн. лева. За сравнение – разходната част на приетия държавен бюджет за 2021 г. е 15 млрд. 817 млн. 840 хиляди лева, или анализираните от нас органи разходват 29,14% от

всички планирани за 2021 г. разходи в държавния бюджет[1].

В съдържателен аспект анализът е организиран в 4 основни части. Първата част обръща внимание на теоретичните аспекти и идейни течения в процеса на осмисляне и създаване на тези агенции в периода преди, по време на и след навлизането на теорията за Нов публичен мениджмънт в публичната администрация. Детайлно са отразени принципите, етапите, предимствата и недостатъците в процеса на агенцификацията – или създаване на „*правителство на една ръка разстоя*ние“, както се нарича в литературата комплексът от тези **полуавтономни структури, които са разположени в изпълнителната власт, но са извън министерската администрация**. Анализирана е концепцията за висшата държавна служба и е направен опит за обяснение на *raison d'être* на агенциите. Втората част на анализа представя синтезирана информация от редица изследвания на публичните администрации от държави – членки на ЕС, с оглед начина на избор на ръководителите на агенциите. Третата част се фокусира върху българския контекст, като са анализирани нормативната база и практика при създаването на тези структури, начинът за рекрутиране на ръководителите – тяхното назначаване и отчетност. Представени са бюджетните измерения на тези органи и е направен анализ на тяхната политическа (не)зависимост. Четвъртата част предлага препоръки за подобряване на средата, които са от нормативен, институционален и практически характер. Използвани са разнообразни аналитични методи и похвати –правен анализ, анализ на нормативна рамка и практика, сравнителен анализ, статистически анализ, документален анализ и др.

В най-общ план може да твърдим, че **България има проблем с начина на рекрутиране и назначаване на ръководителите на тези органи**. В повечето случаи назначаването и освобождаването на тези ръководители се осъществява без обосновани мотиви и е силно политизирано. Изискванията за заемане на ръководните длъжности, където ги има, са общи и формални. В публичното пространство има данни за корупция в работата на тези органи. В същото време те осъществяват изключително важни обществени функции в разработването и изпълнението на политики, доставянето на услуги, лицензирането, регистрирането, санкционирането на физически и юридически лица и др. в различни сектори като национална сигурност, транспорт, здравеопазване, земеделие, социални дейности, култура и т.н. Затова в най-пряк обществен интерес е ръководителите на тези органи да бъдат избирани по прозрачна и конкурентна процедура, която да създаде гаранции за гражданите, че държавата работи в полза на общественото благо.

Публикацията е уникална за България, защото за първи път се прави целенасочен анализ на статута и начина на избор на ръководителите на административни структури в централната публична администрация. Анализът е насочен към подготвящите и вземащите решения, към изследователската и академична общност и към активните граждани. Анализът стана възможен благодарение на финансовата подкрепа на Фонд „Активни граждани“, на който поднасяме своите благодарности. Автори на анализа са Биляна Гяурова-Вегертседер, д-р Исидора Димова, д-р Теодор Славев, д-р Мартин Граматиков, доц. д-р Наталия Киселова и Цветомир Тодоров. По изследването са работили и Елена Маркова, Калин Цвятков, Петя Петрова, Мария-Константина Маринова. Научен редактор на текста е адвокат Даниела Доковска.

д-р Теодор Славев

Ръководител на проект
„Граждански мониторинг
на публичните назначения –
стратегически инструмент за
добро управление“

1 Представените суми се отнасят за 83 организации, за които има публични данни за бюджетите им, тъй като не за всички е налична публична информация. Вж. повече в раздел: Бюджетни измерения на настоящия анализ, с. 82.

Списък на използваните съкращения

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АДЦ	Антидопингов център
АППК	Агенция за публичните предприятия и контрол
АР	Административен регистър
АЯР	Агенция за ядрено регулиране
БАИ	Българска агенция за инвестиции
БД	Басейнова дирекция
БИМ	Български институт по метрология
ВАР	висши административни ръководители
ВСВ	Втората световна война
ВСС	Висш съдебен съвет
ГДИН	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“
ГСС	Горска семеконтролна станция
ДА	Държавна агенция
ДАА	Държавна агенция „Архиви“
ДАБ	Държавна агенция за бежанците
ДАБДП	Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“
ДАДРВВЗ	Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДАМТН	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДАР	Държавна агенция „Разузнаване“
ДАТО	Държавна агенция „Технически операции“
ДВ	Държавен вестник
ДИ	Дипломатически институт
ДКИ	Държавен културен институт
ДКСБТ	Държавна комисия по стоковите борси и тържищата
ДКСИ	Държавна комисия по сигурността на информацията
ДНП	Дирекция „Национален парк“
ДПП	Дирекция на природен парк
ДФ	Държавен фонд

ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗПКОНПИ	Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
ИА	Изпълнителна агенция
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
ИАЛ	Изпълнителна агенция по лекарствата
ИАПО	Изпълнителна агенция „Програма за образование“
ИАСОСЕЗФ	Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от Европейските земеделски фондове“
ИИСДА	Интегрираната информационна система на държавната администрация
ИПА	Институт по публична администрация
КЗП	Комисия за защита на потребителите
ЛЗС	Лесозащитна станция
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МВФ	Международен валутен фонд
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НАОА	Национална агенция за оценяване и акредитация
НАП	Национална агенция за приходите
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НБПП	Национално бюро за правна помощ
НВИМ	Национален военноисторически музей
НИНКН	Национален институт за недвижимо културно наследство
НИО	Национален инспекторат по образованието
НКБТХ	Националната комисия за борба с трафика на хора
НКЖФ	Национален компенсационен жилищен фонд
НПО	неправителствена организация (неправителствени организации)
НС	Народно събрание

НСИ	Национален статистически институт
НСО	Национална служба за охрана
НСЦРЛП	Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти
НФК	Национален фонд „Култура“
ОДЗ	Областна дирекция „Земеделие“
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПВ	Патентно ведомство
ПДИ	Програма „Достъп до информация“
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РДГ	Регионална дирекция по горите
РЗИ	Регионална здравна инспекция
РИОСВ	Регионална инспекции по околна среда и водите
РМС	Решение на Министерския съвет
РУО	Регионално управление по образованието
СВП	Служба „Военна полиция“
УС	Управителен съвет
ФНИ	Фонд „Научни изследвания“
ЦКБППМН	Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЦОРХВ	Център за оценка на риска по хранителната верига
ABD	Algemene Bestuursdienst

Таблици и диаграми

Таблица 1: Най-често срещани критерии и методи за оценка на качествата на кандидатите....30

Таблица 2: Структура на изпълнителната власт....47

Таблица 3: Централни органи на изпълнителната власт, ръководители на ведомства без ранг на министерства (според модела, регламентиран в Закона за администрацията)....51

Таблица 4: Щатна численост на държавните комисии....56

Таблица 5: Назначаване на председатели на държавни агенции....67

Таблица 6: Назначаване на държавни комисии....71

Таблица 7: Назначаване на ръководители на административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (към МС)....74

Таблица 8: Назначаване на ръководители на административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (към министерства)....76

Таблица 9: Назначаване на ръководители на специализирани териториални администрации....81

Таблица 10: Структури с най-голям разходен бюджет....84

Таблица 11: Структури с най-малък разходен бюджет....84

Таблица 12: Подреждане на органите според обема на разходи съгласно планирания за 2021 г. бюджет....85

Таблица 13: Брой промени на ръководители на органи по структури (1 януари 2009 г. – 15 юли 2022 г.)....90

Диаграма 1: Времетраене на управлението на ръководителите на административни структури....87

Диаграма 2: Брой промени на ръководители на структури на централната изпълнителна власт по години....88

1. Теоретични, исторически и практически аспекти на възникването и развитието на структури към централната изпълнителна власт

1. Изпълнителна власт и публична администрация

Модерната европейска демокрация след Втората световна война (ВСВ) предполага **разделение на властите** между няколко относително независими един от друг титуляри, от които се изисква да си сътрудничат в съответствие с предварително установени процедури във формирането на волята на държавата. Стабилността на конституционната система, изградена върху принципа на разделение на властите, се осигурява преди всичко чрез **механизмите за поддържане на равновесие** между основните политически институции на държавата.

Но политическата практика по света през втората половина на XX в. и в първите две десетилетия на XXI в. показва значително по-голямо разнообразие на „*гъвкаво*" или „*стриктно*" прилагане на класическия принцип за разделение на властите. Парламентарното управление, възприето в повечето държави в ЕС, макар да не възприема опростеното механично разбиране за пълно разделение на властите, не го и изключва, а предполага **взаимно проникване между тях, като отразява модерното значение на принципа**[2]**.** В този контекст парламентаризмът като система за управление се свързва с наличието на равновесие между носителите на законодателната и изпълнителната власт, което се постига по пътя на т. нар. ***„взаимна зависимост чрез интеграция"***, за разлика от „*взаимната зависимост чрез координация*" при президентската система. В условията на различни демократични форми и модели на управление на национално ниво този принцип се допълва със съвременния трипартизъм на политически функции – определяне на политика, осъществяване на политика и политически контрол[3].

При съвременния парламентаризъм значението, ролята и правомощията на правителството нарастват, като се изхожда от признаването на **новото значение на изпълнителната власт – инициатор на политика**[4]**.** Конституцията на Република България придава особено значение на стабилността на носителя на изпълнителната власт, тъй като от неговото функциониране в най-голяма степен зависи ефективността на управлението. В условията на парламентарен режим относителната самостоятелност на правителството при управлението на страната намира своята противотежест във възможността за политически (парламентарен) контрол върху целите, актовете и действията на правителството и в политическата му отговорност пред парламента.

Функцията на **политическо ръководство на държавата се възлага преди всичко на правителството,** което ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите – чл. 105, ал. 1 от Конституцията[5]. Така основната част от лостовете на управлението се съсредоточава в правителството (политическа функция[6]). И докато политическото ръководство е свързано с определяне, съгласуване и подреждане във времето на целите на държавното управление, то **осъществяването на политиката носи традиционно наименованието „администрация"**[7]

---

2 Вж. **Танчев, Е**. *Въведение в конституционното право, ч. I, С.: Сиби, 2003, с. 214*

3 **Loewenstein, K.** *Political Power and Governmental Process, Chicago, 1963, 42–52.*

4 **Grosser, A.** *The Evolution of European Parliaments. In: Daedalus, Vol. 93, № 1, 153–78. JSTOR, 1964, p. 162.*

5 В съвременната европейска парламентарна система на управление правителството, което възглавява „изпълнителната власт", осъществява т.нар. „правителствена функция" – процеса на формиране и провеждане на държавната политика. Тази функция има двустранен характер. Правителството „ръководи" и „управлява", от една страна, а от друга – осигурява изпълнението на законите и прилага на практика определена политика. В дейността на съвременното правителство могат да се разграничат функционално „концепцията", т.е. формирането на политиката, и „претворяването", т.е. превръщането на определена политика в реалност. В зависимост от това, дали „ръководи" или „осъществява" политиката, функциите на правителството може да бъдат разделени на две големи групи – „политическа" и „административна / изпълнителна". Blondel, J. Comparative Government (An Introduction), New York, 1990, 259–260.

6 Политическата функция на правителството се реализира чрез политическото ръководство на страната. Ръководството се осъществява чрез насочване и интегриране на цялата държавна дейност, тъй като при държавното управление не само се предлагат целите, но се осигурява тяхното съгласуване чрез определяне на неговите приоритети.

7 Понятието „администрация" и свързаните с него „служители", „служба / служби" след ВСВ при възхода на бюрократичната държава вече не се свеждат само и единствено до изпълнителната власт и подпомагащите ги експерти. Както Конституцията на Република България, така и действащото законодателство използват тези понятия в повече от едно значение. Така на конституционно ниво чл. 105, ал. 2 използва понятието „държавна администрация", чл. 143, ал. 1 – „областна

(административна функция).

Администрацията има за предназначение да осигурява изпълнението на законите, като за тази цел се създават и привеждат в действие механизмите, чрез които държавната политика се осъществява на практика и става реалност. Правителствената дейност има изключително разнообразен, динамичен и сложен характер. Тя намира израз не само в приемането на съответни подзаконови актове или в предприемането на конкретни мерки. За да функционира правителството, са необходими както система от централни държавни и териториални административни органи и подпомагащи ги служители, които ги привеждат в действие, така и финансови и материални средства, чрез които се осигурява постигането на целите на управлението.

Правителството ръководи, координира и контролира **най-разклонената и многокомпонентна система от публични органи и структури и подпомагащите ги експерти – публична администрация**[8]**.** Ръководството на администрацията включва структуриране на съответните органи и служби, а така също и разпределяне на човешките и финансовите ресурси между тях. Провеждането на последователна и непротиворечива управленска политика по необходимост изисква синхронизиране на действията на многобройния административен апарат и контрол за постигането на

администрация“, а чл. 147 – „местна администрация“. В международни споразумения понятието „администрация“ се използва в значение на държавна администрация или специализирана държавна (морска / митническа) администрация. На ниво закон, кодекс, Правилник за организацията и дейността на Народното събрание и подзаконов акт обаче за целите на съответния акт понятието „администрация“ може да има значение, което се отдалечава както от конституционното разбиране, така и от съдържанието, което се влага от законодателя в Закона за администрацията (като част от изпълнителната власт на централно или териториално равнище).

8 Публичната администрация може да бъде определена като комплекс от обществени отношения, процеси, организации и лица, действащи в официални длъжности и роли, свързани с изпълнението на Конституцията, законите и другите нормативни актове в сферата на публичната власт на държавата и
обществото в общ интерес. В организационен аспект системата от организации и лица, които заемат официални длъжности, привлечени чрез назначаване, избор или конкурс за постоянно или временно, при изпълнение на работа въз основа на закон или друг нормативен акт в общ интерес в сферата на публичната власт, и получават за нея предвидено възнаграждение, можем да определим като „публична служба“. Вж. друга дефиниция при **Кънде**в**а, Е**. *Публична администрация. С.: Сиела, 2003, с. 16.*

предварително определените цели. Промяната[9] е постоянно състояние на модерната публична администрация[10]. Администрацията на изпълнителната власт и служителите в нея непрекъснато са подложени на предизвикателствата на бързо променящите се национални и наднационални (международни и европейски) условия.

2. Теоретични аспекти на развитието на публичната администрация. Нов публичен мениджмънт

Публичната администрация и като изследователско направление, и като практика отразява в най-пълна степен **националните специфики на всяка държава.** Източниците на тези специфики са както исторически и политико-институционални, така и социално-културни. Тези исторически наследства придават „национален привкус“ на всяка национална администрация и на институционалния ѝ дизайн. В изследванията за публичната администрация например има две контрастиращи си традиции, а съответстващите им изследователски подходи, в основите на съвкупността им от разбирания и ориентации към обществото, са ориентирани към „*безгражданската*“ (stateless) природа на англосаксонските общества и „*гражданската*“ (stateness) природа на обществата в континентална Европа[11]. След ВСВ започва **процес на трансфер на идеи,** концепции, модели и конкретни практики между двата посочени модела. В мащабно изследване на взаимодействията в областта на публичната администрация в САЩ, Германия и Франция се описва подробно как националните системи се развиват и усъвършенстват през годините. Така например в периода след ВСВ САЩ се повлияват от постиженията на Веберовата теория за бюрокрацията, докато в Германия и Франция навлизат идеите, разработвани в САЩ, като например дихотомията

9 Функционирането и промените в публичната администрация се осъществяват въз основа на определени тенденции, които се основават на принципи, закрепени в правни актове на европейско и национално ниво. Такива са например правовата държава, принципът на добра администрация и др. Вж. повече при
Панайотова, Е. *Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018, 154–179.*

10 Вж. и **Кънде**в**а, Е., И. Спиридонова-Хект.** *Сравнителна публична администрация. Държавно управление и администрация в други страни, С.: Сиела, 2006, с. 10.*

11 Вж. повече в: **Hildreth, B. Mileer, G., Lindquist, E.** *(eds.). Handbook of Public Administration (4th ed.). Routledge, 2021.*

между политическо и административно начало и демократичното управление, административната продуктивност, организационният бихейвиоризъм и социалната психология[12].

Глобализацията – разрастването на връзките между хората, изграждането на взаимнозависимо световно стопанство, появата на технологичната революция (по-конкретно въвеждането на персоналните компютри в държавната администрация и Интернет) оказват влияние върху публичната администрация. Този процес започва да се развива още през 60 – 70-те години на миналия век и с много висока скорост след 80-те години. **Глобализацията променя публичната администрация** така, че тя да изгражда все по-големи умения за водене на преговори, респ. за търсене на мениджъри, които притежават тези качества – поради това, че бизнесът и големите транснационални компании започват да контактуват директно с националните администрации вместо да използват държавни или частни представителства. В този период две идеологически течения оказват влияние върху структурирането на публичната администрация (нейния институционален модел и функциите, които да изпълнява) – от една страна, възникналият като течение на икономическата мисъл на Фрайбургската школа **ордолиберализъм** (60-те години), а, от друга страна, **неолиберализмът** като следствие на Вашингтонския консенсус (80-те години). Като течения на либерализма те са сходни във фундаменталната си и ценностна позиция към света, но се различават във възгледите за регулацията и мястото на правителството и публичната администрация спрямо икономиката.

Ордолиберализмът залага на разбирането, че благоденствието на потребителя в либералната капиталистическа икономика се постига чрез множество малко фирми, които се конкурират по между си. Ордолиберализмът е елемент на изграждането на европейския социален модел, познат и като кейнсианска държава в Европа до 80-те години на миналия век, и е в основата на американското антитръстово законодателство в САЩ. Развитието на социалната пазарна икономика (на социалноориентираното пазарно стопанство) изисква **публичната администрация да изгражда структури за защита на пазарната конкуренция,** а легислатурата да създава

12 **Sager, F., Rosser, Ch., Mavrot, C., Hurni, P**. *A Transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France. Northampton, MA, Edward Elgar, 2018, p. 132.*

силни правила за регулация. Неолиберализмът променя този фокус, като налага дерегулация, приватизиране на правителствени функции от пазара и в крайна сметка по-малка и **публична администрация с ограничена компетентност,** която не действа като регулатор.

Неолиберализмът (известен още като „тачъризъм – рейгънизъм“) се съпътства от възникналата в Университета във Вирджиния, САЩ, политологична школа на теорията за обществения избор. Според това направление ***„почти всяка дейност на държавата се представя като кариеризъм, а въвеждането на нова публична услуга – като целяща разширяване и окопаване на държавните служители в администрацията“*** [13]**.** Налагането на практиката на неолиберализма води до загуба на умения и управленски капацитет в публичната администрация, тъй като все повече нейни дейности отпадат или се прехвърлят на частни субекти за изпълнение чрез промяна в нормативната уредба на законово и подзаконово ниво. Във връзка с това настъпва и **криза на мениджмънта в държавната администрация,** тъй като тя губи функции и правомощия не само да се намесва в икономическите процеси, но и да носи отговорност. След финансовата и икономическа криза от 2008 г. международни организации като Световната банка, ОИСР и МВФ променят насоката на своите препоръки за ролята на правителството, респ. на държавната администрация. Особено актуални понастоящем са изследвания, които предвиждат **нова роля на мениджърите в държавната администрация, които трябва да притежават все повече качества за реакции при кризи.** Тези тенденции описват подход към **пост-Новия публичен мениджмънт** и предвиждат по-силна централна координация в публичната администрация вместо нейното фрагментиране.

Понятието „нов публичен мениджмънт“ възниква през 90-те години на миналия век, а въвеждането на новия публичен мениджмънт в публичните администрации датира от 80-те години[14]. Най-общо казано, новият публичен мениджмънт представлява **комплекс от инструменти (концепции, модели, техники), които се опитват да трансформират публичните администрации, заемайки добри практики от управленските и организационни модели в бизнеса (частния сектор).**

13 Вж. повече напр. в: **Крауч. К.** *Неолиберализмът. С.: ИК „Труд“, 2019.*

14 Вж. повече в: **Jackson, M., Hood, Ch. The New Public Management:** *A Recipe for Disaster? Canberra Bulletin of Public Administration. No 64, 16–24, May 1991, 17–21.*

Следва да се посочат основните постулати на новия публичен мениджмънт, които имат отношение към въпроса какви хора и по какъв начин как да се избират, за да заемат висшите ръководни позиции в администрацията, а именно[15]:

- **Състояние на управление и контрол, който се стреми към идентифициране и поставяне на цели и продължаващ мониторинг на постигнатото. На висшия мениджмънт се придава повече самостоятелност във вземането на решения.** *Това означава, че висшите администратори следва да действат с* ***по-голяма оперативна самостоятелност,*** *гарантирана както от нормативната рамка, така и от практиката, за да постигат* ***предварително поставени (измерими) цели.*** *Резултатите от тяхната работа се наблюдават постоянно от политическото ръководство. Изискванията към висшите административни ръководители се променят от познаване на бюрократичните и административните процеси към познаване на пазара и пазарните специфики в определен сегмент.*

- **Въвеждане на финансови и качествени одити чрез прозрачни и предварително ясни инструменти за оценка на постигнатото, поставяне на критерии и цели за постигане, използване на протоколи за подобряване на професионалното поведение.** *Концепцията предвижда да се използват обективни инструменти за оценка на постигнатото при предварително зададени крайни цели за постигане за определен период. Целта е да се избегнат субективизмът и политическият патронаж при оценка на работата на висшия държавен мениджмънт.*

- **Дерегулация на пазара на труда и заместване на колективните договори с индивидуални пакети за възнаграждения за висшия мениджмънт при краткосрочни договори.** *Приложението на тази мярка е спорно, тъй като редица изследвания показват дефицити, когато тя се прилага в публичната администрация. Идеята зад тази мярка е да се разделят ръководните длъжности от останалите служители и да се прилагат различни модели на договаряне при назначаването и определяне на възнаграждения им. Целта е възнаграждението на мениджърите да става по-атрактивно и адаптирано към постигнатите резултатите, тъй като* ***тези висши ръководни административни служители участват в процеса на вземане на решения, предлагат политики и носят определена политическа отговорност.*** *Краткосрочните индивидуални договори на мениджърите (обикновено тригодишни или петгодишни, за да не съвпадат с политическия мандат) целят да ги стимулират към постигане на по-добра оценка на резултатите от страна на политическото ръководство, както и да създадат възможност за по-голяма конкуренция при рекрутирането на държавни мениджъри.*

- **Въвеждане на предприемаческа култура при мениджмънта и прехвърляне на управлението на човешките ресурси върху ръководителите на административни структури.** *Идеята е* ***държавният мениджър да действа повече като предприемач,*** *търсещ да подобрява ефективността на публичната администрация и удовлетвореността на гражданите от нея. Държавният мениджър следва да има правомощия да търси, назначава и определя параметрите на трудовите/служебните отношения с хората, които работят в структурата, да оценява работата им, да отговаря за кариерното им развитие и дисциплинарния контрол.*

3. Висша държавна служба и агенцификация

С навлизането на Новия публичен мениджмънт в Европа в отделните публичните администрации на страните на Стария континент започва да се развива т. нар. **процес на „*агенцификация*“ – създаването на агенции към централната изпълнителна власт.** Паралелно започва обособяване и на **висшата държавна служба.** В категорията „висша държавна служба“ е прието да се включват и други висши държавни служители (главни или държавни секретари, директори на дирекции, ръководители на административни единици в министерствата и в други структури към изпълнителната власт и др.), т.е. понятието „висша държавна служба“ се използва в по-широк смисъл от ръководители на разглежданите в настоящия анализ структури, но те също са част от висшата държавна служба. Процесът на агенцификация започва в края на XX и началото на XXI век, а за първи път **висшата държавна служба** е обособена в САЩ през 1979 година[16]. ОИСР разглежда

15 За пълен обзор относно Новия публичен мениджмънт вж. Онлайн библиотека за Нов публичен мениджмънт – New Public Management. [online] In: Management Study Guide, [Viewed 07.2022]. Available from: https://www.managementstudyguide.com/

16 За пълнообхватен исторически и теоретически преглед на висшата държавна служба. Вж. **Маринов, Ал**. *Административният елит на XXI век. С.: Сиби, 2010.*

следните предпоставки за обособяването на мениджърска (лидерска) роля на най-висшите ръководители в държавната администрация: 1) подобряване на координацията на политиките в различните публични сектори; 2) повишаване на конкурентоспособността на публичния сектор спрямо частния от гледна точка на условията на труд (включително заплащане) и кариерно развитие; 3) необходимост от основано на знанието управление вследствие на развитието на глобализационните процеси и информационните технологии; 4) увеличаване на обхвата, сложността и динамиката на обществените, политическите и икономическите процеси, които изискват регулация или управление от страна на администрацията[17].

Александър Маринов отличава следните **общи характеристики на висшата държавна служба,** които са приложими и към обекта на настоящото изследване (като отново подчертаваме, че мениджърите на агенции са специфична и частична група от по-широкото понятие за висша държавна служба):

- група от **държавни служители, заемащи най-високите позиции** в публичната администрация;
- ангажирани са както **в процеса на разработване на политики**, така и **в ръководството на агенциите, натоварени с оперативни функции** по прилагане на политиките;
- намират се **в преки взаимоотношения с министрите** и другите политически ръководители;
- в преобладаващата си част са генералисти, т.е. **не са тясно специализирани** в една-единствена управленска област или функция;
- **постъпването и кариерното развитие във висшата държавна служба е селективен процес,** гарантиран от специални механизми, които не се прилагат (или се прилагат в ограничена степен) спрямо останалите служители в администрацията[18].

Доколко рекрутирането и професионалното развитие на висшите държавни служители, натоварени с управленски отговорности, отговаря на последната обща характеристика, изведена от Ал.

17 Public Sector Leadership for the 21th Century. OECD. 2021.

18 **Маринов, Ал.** *Цит. съч., с. 130.*

Маринов, е обект на изследване в третата част на анализа. Преди това обаче е необходимо да се разгледа **защо се създават тези органи на централната изпълнителна власт,** какъв е техният *raison d'être*, какво е положението им спрямо политическото ръководство (правителство или отделни министри) и какви са предизвикателствата пред техните ръководители.

През последните десет години много държави започват да насочват целите и задачите за постигане на дадени политики в различни сектори на **периферия от полуавтономни организации, известни като агенции[19].** Този процес е резултат от вертикална и хоризонтална специализация, която води до **дезинтеграция чрез „агенцификация"[20].** Най-общо процесът има (1) структурни изменения – атомизация на органите, при която отговорностите и автономността/независимостта на публичните организации се редефинира; (2) функционални изменения – начинът, по който правителството осъществява контрол върху тях, промяна в механизмите на отчетност, като се преминава от ex ante към ex post контрол, т.е. контрол, който е ориентиран повече към постигнатите резултати, отколкото към предварително определяне на бюджета и тясно нормативно-административен контрол. Следва да се подчертае, че процесът на агенцификация не е еднозначен, а през последните години, особено поради кризата от пандемията от COVID-19, бива критикуван и някои дефицити изпъкват, извеждайки на преден план нуждата от цялостност във функционирането и координацията на държавното управление (whole-of-government)[21], особено когато трябва да се управляват кризи.

Агенциите не са нова организационна форма. Те съществуват

19 В част от англосаксонската литература агенциите (agencies) се наричат и quangos. Това понятие се разбира по два начина: 1) пейоративно като квазинеправителствени организации и 2) като квазиправителствени организации или „правителство на една ръка разстояние". Вж. повече напр. в: **Talbot, C., Politt, C.** *(eds) Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, Routledge. 2004.*

20 Частта от анализа, посветен на агенцификацията, е разработена по студията на **Verhoest, K.** *Agentification in Europe. In: The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Ongaro, Ed., van Thiel, S. (eds.), 327–346, Palgrave Macmillan, 2017.*

21 Вж. напр. Whole of Governance Approach to Fragile States. Governance. [online] Peace and Security, OCED, 2006 [Viewed 07.2022]. Available from: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragilityresilience/docs/37826256.pdf

преди появата на Новия публичен мениджмънт, но той (заедно с пост-Новия публичен мениджмънт) променя две основни характеристики на агенциите: 1) организационната им автономност и 2) начинът, по който те се контролират от политическото управление.

Няма утвърден единен подход, нито общоприложима дефиниция за агенциите, най-малко поради институционалните и национални характеристики на всяка публична администрация, както и поради културно-историческите специфики на обществото. В литературата има консенсус, че **под „агенция“ следва да се разбира организация (ведомство), част от публичната администрация[22], която е структурно отделена от правителството или от звено в министерство.** По правило агенциите оперират в по-свободен режим, който е по-близо до частния сектор, отколкото до правителствената бюрокрация – те може да имат различна от министерствата и други органи на изпълнителната власт финансова система и политики за развитие на персонала, въпреки че степента на финансова, кадрова и управленска автономия варира според типа на агенцията. Най-общо казано, агенциите **имат някаква форма на независимост в процеса на вземане на решения относно управлението на агенцията** и политиките по финансови, кадрови и управленски въпроси. В сравнителен план, поне формално, агенциите следва да имат по-малко йерархична организация, а служителите да са по-независими в работата си от политическо въздействие. Това не означава, че върху тях няма контрол, напротив – формално контролът (под различни форми) се осъществява от правителството или от отделни министерства, защото тези органи са натоварени с отговорности за **осъществяване на обществени задачи, като например регулация, надзор, контрол, издаване на разрешителни за дейности, доставка на услуги, прилагане на политики и др.[23]** Очакванията са, че

22 Вж. и изследване за системата от изпълнителни органи, която Народното събрание създава. Те се конституират от парламента или смесено от няколко органа съгласно разпоредба на закон и нормативно не са подчинени на Министерския съвет. Броят на тези органи през изминалите двадесет години непрекъснато нараства, а Народното събрание е все по-склонно „да иззема“ конститутивна компетентност от изпълнителната власт и да преобразува органите от административни и подчинени на Министерския съвет в независими (неподчинени) на Министерския съвет, според К. Пехливанов. Вж. подробно при **Пехливанов, К.** *Независимите административни органи при парламентарното управление. С.: Сиела, 2016*

23 За подробен анализ на различните задължения, които имат агенциите в изпълнителната власт и секторите, в които те оперират, вж. **Van Thiel, S.** *Comparing*

агенциите ще имат продължително съществуване през времето, което ги отличава от различните видове работни групи, консултативни или междуведомствени съвети и др.

В сравнително изследване на 30 държави в началото на миналото десетилетие е изведена трикатегориална типография на агенциите[24]. Първият тип агенции стои най-близо до централното правителство. Това са **полуавтономни органи или звена без нормативна независимост** (независимостта им не е установена в нормативен акт) с някаква форма на управленска автономия (имат отделен ръководител от министъра или администрацията на министерството). Най-често те са свързани с доставянето на някаква услуга или издаване на разрешителни, вписване в регистри и др. Вторият тип агенции са **нормативно независими организации или органи,** което се посочва в техния устройствен нормативен акт, и имат управленска автономия, която се основава на публичното право. Тези агенции участват в политическия цикъл, подготвят и прилагат политики. Съществува разнообразие в начина, по който се конституира ръководството им – от законодателната и изпълнителната власт (поотделно или съвместно) с участие или без участие на други органи (президент), но правомощията на такива агенции са определени със закон. Третият вид агенции са **структури, които се съотнасят към частното право, създадени са от името на правителството** и действат като фондации или организации, компании или предприятия, в които правителството притежава мажоритарен дял от собствеността или цялата собственост. Това са търговски предприятия, държавни компании или предприятия и държавни фондации. Следва да се подчертае, че типологизирането на база не/зависимост на агенциите спрямо правителството е изключително сложно, тъй като възприемането само на нормативното положение като индикатор за степените на не/зависимост е ограничено и статично и не включва динамични процеси, като например

Agencies across Countries. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. (eds), Government Agencies. Public Sector Organizations. Palgrave Macmillan, London, 2012. В държавите от ЕС изпълнителната и законодателната власт си споделят функциите по създаване на структури, които имат отговорности по регулацията. Правилото е, че структурите, избирани от парламентите, са независими в по-голяма степен, защото в обсега на техните правомощия се инвестира правото да регулират и държавата, която се третира като агент (участник) в различни икономически или обществени процеси. В изследването се анализират само тези агенции, които са относими към централната изпълнителна власт.

24 **Van Thiel, S.**, *Ibid.*

институционална култура и участие в международни мрежи.

4. Агенциите при постновия публичен мениджмънт и измеренията на тяхната независимост

Мотивите за създаването на агенциите в периодите преди и след навлизането на Новия публичен мениджмънт са различни – най-вече поради различните обществени задачи, които държавите трябва да решават. Основният въпрос, който трябва да се реши при тяхното създаване, в най-голяма степен се отнася до **дилемата между независимостта на агенциите, от една страна, и осъществяването на контрол от политическото начало, от друга страна.** Както вече изяснихме, след възникването и разпространението на концепцията за новия публичен мениджмънт в публичните администрации на развитите и развиващите се държави по света аргументите за създаването на агенции се променят, така че да инкорпорират в работата на държавните органи повече модели на организация и управление от частния сектор. **Концепцията се променя от това да се позволи на агенциите да управляват към това да се накарат да управляват.** Наред с навлизането на принципите за максимална ефективност и потребителска удовлетвореност от работата на тези структури по подобие на частните фирми, навлиза и **договорното начало като основание за отношенията между политическия принципал и ръководството на агенцията.** Това може да бъде както срочен план за действие с отбелязани за постигане цели и резултати, така и договор, в който тези цели и резултати са описани. Контролът се променя от предварителен към последващ, по-голямо значение придобива постигането на резултатите, отколкото придържането към нормативните или бюджетни рамки (като се допуска промяна в нормативната рамка – структура и функции на организациите, както и на техните бюджетни рамки съобразно оценката на постигнатите резултати).

Централно място в доктрината на новия публичен мениджмънт от това време заема разбирането, че тези структури ще бъдат по-съвършени от традиционните организации в държавната администрация поради тяхната ориентираност към постигането на резултати и удовлетвореност на гражданите, иновативното и предприемаческото им поведение и култура, ефективността и качеството на услугите. През

последните няколко години все повече стават **критичните гласове срещу раздробеността на държавната администрация и липсата на централизирана координация**, особено след кризата с COVID-19. Емпирични данни сочат за намаляване на прозрачността в работата на агенциите, за способността на правителството да координира, за намаляване на контрола поради наличието на множество независими или полунезависими органи, за неспособността за реакция и справяне с кризи, за лошо управление на големи социални проблеми като национална сигурност, климатични изменения, бедност и др., които изискват координиран и всеобхватен подход.

След 1995 г. агенциите започват да се променят, да се преименуват, да се сливат, включително в сферата на финансовата администрация, информационно-техническото обслужване и управлението на човешките ресурси, а в някои държави протича процес на връщането им като звена в министерствата. Започва да се осмисля идеята за мрежово сътрудничество и интеграция в наднационални структури –в работата им се въвеждат принципи и понятия като доверие, социален капитал, общо ценностно разбиране, взаимодействие между структурите и др. Историята на развитието на новия публичен мениджмънт условно описва и историята на управленските модели на агенциите – в периода преди новия публичен мениджмънт са налице квазийерархични взаимоотношения между правителството и агенциите, по време разцвета на новия публичен мениджмънт тези отношения минават под формата на договорни отношения, хоризонтално ръководство и конкуренция, а при постновия публичен мениджмънт фокусът е върху взаимоотношения, основани на сътрудничество за справяне с кризи.[25] Извън темата за специфичните отношения между политическото ръководство и ръководството на агенциите и за мотивите и аргументите за тяхното създаване или преструктуриране остава **ключовият въпрос за баланса между необходимостта от автономност (независимост) и контрол.**

Какво означава една агенция да е независима? **„Независимостта“** на агенциите е двукомпонентно понятие, което включва, първо, **нагласата на ръководството на агенцията да проявява интегритет** и, второ, **липсата на нормативни и оперативни**

25 **Verhoest, K**. *Agencification Processes and Agency Governance: Organizational Innovation at a Global Scale? In: Organizational Innovation in Public Service Series, Palgrave Macmillan, 49–71, 2013.*

пречки в регулаторната им дейност. Източници на влияние върху ръководителите на агенции могат да бъдат както избрани политици, така и регулираните от тях субекти. На основата на тази широка дефиниция може да разграничим две групи изследвания на независимостта на агенциите: 1) като **статичен феномен** и 2) като **динамичен феномен.**

Редица емпирични изследвания се опитват да оценяват степента на независимост на агенциите и техните ръководители като статични променливи. Такива фактори от структуралистка парадигма разглеждат формалната структура на агенцията, като се допуска, че тя влияе върху организационното поведение, тъй като определя позициите и правомощията на актьорите, техните роли и задачи. От гледна точка на концепцията за инструменталната рационалност разделението на задачите между министрите и ръководителите на агенциите влияе на практика върху независимостта на агенциите, тъй като концепцията за инструментална рационалност допуска, че вземащите решения са рационални субекти, които създават формални структури с предварително зададена степен на независимост и контролни механизми. Емпиричните изследвания обаче показват огромни разминавания в реалната степен на независимост на ръководителите на агенциите, на база на техните собствени оценки[26]. Така например няма неопровержими данни дали структурната отдалеченост и правният статут на агенцията спрямо правителството повишават на практика независимостта ѝ. Според данни от самите ръководители на агенции от сравнително изследване на тяхното мнение не може да се направи категорична оценка дали дадена структура е по-независима от това дали е изпълнителна агенция или държавна комисия, дали се отчита периодично или не, дали и каква независимост има при вземането на решения за организацията на бюджета и управлението на човешките ресурси и др. По подобен начин данните за реалната независимост, според оценката на мениджърите, се различават според това дали агенция, която се състои от борд вместо от едноличен ръководител, е по-независима, макар и първоначалното хипотетично допускане да е, че колективните органи

26 Вж. изследване на мнението на ръководителите на агенции в 30 държави в: **Bianculli, Andrea C., Fernández-i-Marín, X., Jordana, J.** *When Accountability Meets Regulation: An Introduction. In: Accountability and Regulatory Governance Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation, pp. 1–22. Palgrave Macmillan, 2015.*

могат да балансират по-успешно спрямо влияние от политическото ръководство. На трето място, не са хомогенни и данните за това дали по-големи агенции, с повече персонал и по-голям бюджет са по-независими. Няма и безспорни данни за степента на независимост на агенциите спрямо функционалната им работа – дали тези, които се занимават с регулиране, са по-независими от тези, които например доставят услуги.

Все още са оскъдни изследванията, които разглеждат **независимостта на агенциите като динамичен феномен.** Като такъв те отразяват социокултурните особености на отношенията между политическото ръководство и ръководителите на агенциите, включително и особеностите на институционализацията. Този подход почива на разбирането, че **тези агенции са социален конструкт, възникнал в определен социален и исторически момент.** Тук водещи при анализа на независимостта са изграждането на **институционална идентичност и доверието,** което съществува както между министрите и ръководителите на агенции, така и в обществото. Независимостта на агенцията не е само следствие на взаимоотношенията между министъра (министър-председателя) и ръководителя на агенцията, но и съвкупен резултат от взаимоотношенията между агенцията и други актьори в политико-административната система, както и между агенцията и други обществени актьори – групи за натиск, групи по интереси, консултанти, граждани и клиенти, медиите и общественото мнение. Изследвания, които се основават на теориите за социалния капитал, показват, че колкото повече се повишава **легитимността на агенцията** чрез взаимодействие с множество актьори, толкова по-независима е тя. Легитимността се обосновава от редица фактори, сред които увереността, че агенцията прилага равен подход към регулираните и че **ръководството ѝ има ясен мандат, а самото то е избрано в процедура, която гарантира високи професионални и етични качества на мениджърите.** Това изискване придобива още по-голямо значение поради обстоятелството, че по правило тези ръководители попадат в обхвата на лица, по отношение на които (или на техни близки) съществува завишен корупционен риск (politically exposed persons). Изводите от редица изследвания показват, че **включването и интеграцията на агенциите в наднационални структури действа положително върху тяхната независимост.** Участието им в регулаторните мрежи на агенциите на ниво ЕС позволява ръководствата и техните служители да натрупват експертиза

и допълнителна легитимация пред националните правителства, тъй като са включени в процеса на вземане на решения на национално ниво и участват в разширен процес на информационен обмен, което позволява стратегическо позициониране на агенциите спрямо политическото ръководство[27].

27 **Ruffing, E.** *Agencies between Two Worlds: Information Asymmetry in Multilevel Policy-making. Journal of European Public Policy 22 (8), 1109–1126, 2015*

II. Сравнителен анализ на механизмите и критериите за подбор и назначение на висши административни ръководители

Целта на тази част от анализа е да разгледа възможните подходи за назначаване на лица за ръководители на централните органи на изпълнителната власт (висши административни ръководители, ВАР). Конкретният въпрос, на който търсим отговор е: **какви са практиките в други държави на Европейския съюз за повишаване на прозрачността при високопоставените политически назначения?** В търсенето на отговор на този въпрос се използва методът на сравнителния анализ. В резултат на прилагането на този метод стигнахме и до интересен извод – повечето изследвания разглеждат **въпроса за отделянето на държавната служба от политическата сфера.** Това показва, че **съществува известна празнота – рядко в страните на ЕС са анализирани конкретно критериите, методите и процедурите за назначаване на ВАР[28].**

В резултат от проведено сравнително изследване във връзка с висшите публични мениджъри в Европа, Куперус и Роуд извеждат пет модела за определяне на ВАР:

1. **Политическо назначение** – кандидатът трябва да е съгласен с политическите цели на правителството; срокът на назначаването често е свързан с мандата на ресорния министър, а висшият публичен мениджър може да бъде освободен по всяко време;
2. **Формално политическо назначение** – министърът(ите) взема(т) окончателното решение за назначаване от кратък списък със селектирани/препоръчани кандидати;
3. **Назначаване от държавен служител на по-високо ниво** – държавен служител на по-високо ниво, който пряко ще управлява

28 *За целите на настоящия анализ са ползвани:* **Kuperus, H., Rode, A.** *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. EUPAN, December 2016;* **Ruffing, E.**, *Op. cit.; A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Palaric, E., Thijs, N., Hammerschmid, G., Publications Office, 2018;* **Wójcicka, E.** *The New Model for Filling Senior Positions in the Civil Service in Poland, 111-128, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2018, и др.*

висшия публичен мениджър, осъществява назначаването;

4. **Назначаване от изборна комисия** – изборна комисия прави подбора и назначава кандидата;
5. **Без назначаване** – висшите публични мениджъри се излъчват не чрез нарочно назначение, а по-скоро чрез постоянен процес на подбор или повишение.[29]

Поради различния политически, правен и исторически контекст отделните държави използват разнообразни подходи и инструментариуми, за да рекрутират ВАР. В по-голямата част от страните – членки на ЕС, ВАР се назначават в съответствие със специално разработени процедури за рекрутиране. Въпреки разнообразието, моделите в Европа за назначаване на ръководителите на централните органи на властта може да се обобщят в три варианта:

- Политически назначения на ВАР;
- Национални конкурси за подбор и назначения на ВАР;
- Специализирана служба за подбор, назначение и кариерно развитие на ВАР.

И при трите модела се прилагат **критерии и методи за оценка на качествата на кандидатите.**

Таблица 1: Най-често срещани критерии и методи за оценка на качествата на кандидатите

Критерии за оценка	Методи за оценка
Общ и специфичен професионален опит	Преглед на референции (препоръки)
Специфични умения за конкретната ръководна длъжност	Оценка по автобиография или въпросник относно трудовия стаж
Професионална квалификация и компетентност	Проверка на представянето (в конкретна работна среда) за определен срок (например 3 години назад)
Образователна степен	Интервю(та)
Гражданство	Писмен тест
Чисто съдебно минало	Практически казус Личностен тест Разработване, представяне и защита на концепция /доклад/ есе за управление

29 **Kuperus, H**., *Rode, A. Op. cit., p. 23.*

В тази част на текста сме подбрали и добри практики, които гарантират, че лицата, назначени за ръководители на централни органи на власт, са опитни, компетентни и ще се ръководят на първо място от обществения интерес. Добрите практики също така показват примери за гарантиране на прозрачността на процесите на назначаване на едни от най-отговорните постове в изпълнителната власт.

1. Цел и метод на сравнителния анализ. Дефиниции

Целта на тази част от анализа е да разгледа възможните подходи за назначаване на лица за ръководители на централните органи на изпълнителната власт (висши административни ръководители). Конкретният въпрос, на който търсим отговор, е: какви подходи се прилагат в държавите от ЕС, за да се повиши прозрачността при висшите публични назначения?

За открояването на такива подходи ще бъде използван методът на сравнителния анализ. Анализът ще разгледа практиките в държавите – членки на ЕС. Подходите за назначаване на ВАР ще бъдат групирани с цел по-лесното им отнасяне към българската практика и формулиране на предложения *de lege ferenda*. Въз основа на анализа ще бъдат представени и някои добри практики. При разработването на анализа са разгледани правните, политическите и организационни аспекти на назначенията на ВАР във всички държави – членки на ЕС, и във Великобритания.

Предмет на сравнителния анализ е назначаването на ръководители на органи на централната изпълнителна власт. Трябва да се направи уточнението, че в различните изследвания, представени в анализа, често се размива границата между *висш държавен служител* и *орган на власт*. Основният акцент в съществуващите изследвания е върху държавната служба и изолирането ѝ от политически влияния. Въпреки това направихме всичко възможно да се придържаме максимално близко до основния изследователски въпрос и до системите за назначаване на ВАР (висши ръководители на административни структури в изпълнителната власт).

ОИСР[30] дефинира висшата държавна служба като ***система от***

30 *Определения на ОИСР, използвани в Качество на публичната администрация. Европейски семестър – тематичен информационен документ, 2018. [Прегледан през*

служители на ръководни позиции на високо и най-високо ниво в националната държавна служба, официално или неформално призната от орган, или чрез общо разбиране за организацията на такава група, структурирана и призната система от кадри за висшите неполитически позиции в управлението. В някои изследвания това ръководно ниво се определя като **„*висши държавни служители от първа категория*".** Изследването на Куперус и Роуд *се фокусира върху централните нива на публичната администрация (министерства и агенции*) и разглежда високите нива на управленски позиции.[31]

Макар да няма общоприета универсална дефиниция за „висши държавни служители", Методологическата рамка на програмата SIGMA[32] на ОИСР (2019) определя понятието по следния начин: „*професионални държавни служители, наети на ръководни позиции на най-високо ниво в националната държавна служба, формално или неформално признати като отделна група*". Системата разграничава няколко нива на държавни служители. Най-близко до предмета на настоящото изследване са служителите от категория 1: „*ръководни длъжности едно ниво под съответния министър или заместник-министър, ако заместник-министърът е политическа длъжност (например главен секретар, държавен секретар или постоянен секретар) или еквивалент на посоченото*".

2. Модели на управление

В тази част се разглеждат **основните модели, използвани за назначения на ВАР в държавите – членки на ЕС.** Тук отново подчертаваме методологичното предизвикателство – **отграничаването на двете сфери на управление – държавна администрация и органи на изпълнителната власт.** В редица държави разликата е минимална и често се размива. Поради това посочените по-долу модели не са абсолютни. В някои случаи в органите на централната изпълнителна

март 2022] Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_bg.pdf: „Висши публични служители" са длъжностните лица под министъра или държавния секретар. „Висшите ръководители" представляват нивото под най-висшите публични служители. „Висши специалисти" са политически анализатори и други специалисти, участващи в разработването на политики и програми.

31 **Kuperus, H., Rode, A**. *Op. Cit., pp. 9–10.*

32 За повече информация относно програмата вж. https://www.sigmaweb.org/

власт работят държавни служители и назначението им е част от системите за подбор на държавни служители. В други случаи, както например в България, съществува разграничение между органите на централната изпълнителна власт и висшите държавни служители[33]. Тези специфики затрудняват пълното и точно сравняване на моделите на управление. Ролята на моделите е да организират подходите към назначаване на ВАР в групи със сходни белези.

Прегледът на литературата води до **открояване на три общи модела за подбор и назначаване на ВАР:**

- Политически назначения, при които назначаващият орган има почти пълна дискреционна власт да направи назначение по политическо усмотрение и без да предоставя конкретни мотиви;
- Стандартизирани национални конкурси, в които кандидатите участват, преди да бъдат назначени;
- Специализирани служби или системи за подбор, назначаване и развитие на ВАР.

2.1. Политически назначения

В същината си понятието „политическо назначение" означава, че органът по назначение подбира и назначава ВАР въз основа на **политически мотиви и критерии.** Лоялност, надеждност и споделени идеи са само част от основанията за назначаването на определено лице начело на орган на изпълнителната власт. Основната позитивна черта на политическото назначение е, че висшите административни мениджъри изпълняват политиките на конкретно правителство. Смята се, че правителството трябва да има възможност да подбере хора, които споделят и подкрепят тези политики. Кандидатът за назначение трябва да е съгласен с целите на правителството или поне с целите в конкретния ресор, в който е назначението. Това, разбира се,

33 В България съгласно Закона за държавния служител висши държавни служители са ръководните служители, които заемат длъжностите главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция, директор на дирекция и ръководител на инспекторат (чл. 5, ал. 2 от ЗДС). Позициите, които са обект на настоящия анализ, не са включени в групата на висшите държавни служители (съгласно ЗДС). Те се определят като органи на изпълнителната власт (съгласно чл. 11, чл. 4 от ЗА). В административната структура на изпълнителната власт те са част от централната администрация, а по смисъла на чл. 6, ал. 1 от ЗПКОНПИ те са част от лицата, заемащи висши публични длъжности.

означава, че с прекратяването на мандата на конкретното правителство следващото правителство има същите основания да назначи нови лица на ръководни позиции.

Отвъд легитимните мотиви при политическото назначение може да има и **неморални мотиви** от типа на непотизъм, разпределение на държавни позиции в полза на партийния апарат, корупция и пр. **Непрозрачното назначаване на спорни личности подкопава доверието в справедливото функциониране на политическата система,** а оттам – и на управлението на държавата. Усещането за корупция по високите нива на властта е особено вредно за доверието във върховенството на правото.

Сред държавите, в които ВАР се определят чрез политическо назначение, попадат България, Дания, Латвия, Румъния, Холандия и Швеция. В модела на политическо назначение има **вариации под формата на критерии, които „смекчават" дискреционната власт на назначаващия орган.** Подобни критерии имат за цел да гарантират публичния интерес – че ВАР притежават определена квалификация да изпълняват функциите, за които са назначени. В Белгия, Дания и Чехия например се изискват задължително четири години трудов стаж в частния сектор. В България и Чехия кандидатът трябва да притежава минимум магистърска степен. В други държави по-голям акцент се поставя върху придобитите умения и компетенциите в съответната област.

В Дания в процеса по заемане на основните висши постове в централното управление е ангажирана правителствена комисия („*regeringens ansættelsesudvalg*") в състав: министър-председателят, министърът на финансите, министърът на правосъдието и министърът на външните работи.

2.2. Национални конкурси

Провеждането на **конкурс** цели да гарантира, че **най-добрите кандидати за съответната позиция ще бъдат идентифицирани и назначени.** Не по-маловажна цел е **гарантирането на прозрачност и справедливост** на процеса.

Конкурсите може да се провеждат под различна форма. В Австрия, Белгия, Ирландия, Люксембург, Малта, Португалия, Словения,

Унгария, Финландия, Хърватия, Чехия и Обединеното кралство **се назначава кандидат от предварително селектирани лица.** В други страни, като Гърция и Кипър, изборна комисия подбира и назначава кандидата. В Германия, Естония, Ирландия, Кипър и Холандия комисия за предварителен подбор извършва оценка и подбор и изготвя кратък списък на кандидатите за по-нататъшния процес на избор.

В Естония, Ирландия, Кипър, Малта, Португалия, Словения и Хърватия изборната комисия е независима от правителството. Комисията осъществява пресяването на автобиографиите, провежда тестове и/или интервюта и изготвя (кратък) списък на кандидатурите. В Италия и Литва оценяването при този първи етап на подбор е централизирано. В Кипър тази независима комисия (Public Service Commission) е и органът по назначаването. В други държави, като Гърция и Словения, има независим орган, наблюдаващ процеса на подбор и гарантиращ неговата обективност и професионализъм.

В някои държави подборът и назначението на ВАР се улесняват от специализирано учебно заведение / Национално училище по публична администрация (Франция, Испания, Италия) или от федерална служба за подбор на служители (Белгия). В Латвия, Литва, Португалия, Словакия, Словения и Унгария в процеса по рекрутиране на висшите държавни служители участва и **конкурсна комисия, създадена за конкретните свободни позиции.**[34]

2.3. Специализирана служба за подбор, назначение и кариерно развитие на ВАР

В някои от разглежданите държави се създават специализирани органи (служби, комисии) за консултиране или предварителен подбор на най-добрите кандидати за ВАР. В четири държави членки (Дания, Ирландия, Кипър, Нидерландия) има комисия за предварително рекрутиране, която извършва оценка и подбор и изготвя кратък списък на кандидатите за по-нататъшния процес на избор. Във Великобритания и Естония има специализирани служби за ВАР, които изпълняват координираща роля в процеса на подбор, но не е работят като изборни комисии.

В част от държавите членки има някакъв вид изборна комисия или

34 **Wójcicka, E.**, *Op. cit.*

консултативен съвет към министрите, който е ангажиран с процеса на рекрутиране и свежда избора до една или няколко кандидатури.[35]

3. Критерии и методи за подбор и назначение на ВАР

Критериите са обективни или субективни индикатори за уменията, възможностите, опита и личността на ВАР. С помощта на ясни и точни критерии се цели прозрачност относно способността на конкретния кандидат за ВАР да се справи с изискванията на конкретната позиция. Наличието на критерии подпомага, но и задължава назначаващите органи да направят избора си, обосновано спрямо обществото.

Най-често прилаганите критерии при подбора и назначаването на ВАР са:

- Общ и специфичен професионален опит;
- Специфични умения за конкретната ръководна длъжност;
- Професионална квалификация и умения;
- Образователна степен;
- Гражданство;
- Чисто съдебно минало.

Най-често срещаният критерий за избор на ВАР са годините натрупан професионален опит (20 държави членки). Други важни критерии за подбор са: квалификацията и компетенциите, необходими за конкретната позиция (14 държави членки), специфични умения за изпълняването на ръководната длъжност, като лидерски умения (10 държави членки), и общи задължителни изисквания, които се отнасят за всички държавни служители – гражданство, чисто съдебно минало и др. (11 държави членки).

По отношение на ВАР се наблюдава, че все по-често се изисква широко познаване и разбиране на комплексни и взаимосвързани проблеми. В процеса на подбиране и назначаване това може да бъде удостоверено чрез изискване за професионален опит в различни министерства или сектори. Например в Холандия, за да заемат

35 **Kuperus, H.**, *Rode, A. Op. cit., p. 37.*

високопоставени позиции, кандидатите трябва да отговарят на поне три от четирите общи критерия, определени от централната служба, ангажирана с ВАР: 1) международен опит, 2) трудов стаж в поне две различни министерства, 3) опит, натрупан в различен контекст – в поне две области на дейност, например формулиране на политика, предоставяне на услуги, инспекция или оперативно управление, 4) професионален опит извън централната публична администрация. В Дания също има подобен списък с входни критерии, които оказват влияние при избора.

3.1. Методи за прилагане на критериите при подбор и назначаване на ВАР

Методите са способите, чрез които се събират и удостоверяват данни за проверка на критериите за подбор и назначаване на ВАР. Най-често срещаните методи са:

- Преглед на референции (препоръки);
- Оценка по автобиография (и квалификация) или въпросник относно трудовия стаж;
- Проверка на професионалното представяне в определен срок (например 3 години назад);
- Интервю(та);
- Писмен тест;
- Практически казус;
- Личностен тест;
- Разработване, представяне и защита на концепция / доклад / есе за управление.

В допълнение към посочените има и други специфични методи, използвани за избор на ВАР в различните държави – членки на ЕС: преглед на референции (Словения, Малта); използване на практически казуси/изпит (Словения); личностни тестове (Естония, Ирландия); казус (Белгия, Литва); писмен доклад или есе (Естония); въпросник относно трудовия опит на кандидата (Ирландия); проверка на последните три оценки на представянето (Малта); включване на психолог при тестване на кандидати (Швеция); представяне на

стратегическа визия за развитие на съответния сектор (Латвия); самооценка (Португалия).

4. Процедури за подбор и назначаване на ВАР

Най-често срещани в държавите – членки на ЕС, са интервюта (всички държави членки) и подбор по автобиография (22 държави членки). Писмените тестове и оценяванията също са много често срещани – съответно 17 и 15 държави членки използват тези методи за подбор. Ползват се различни видове тестове – от психометрични и оценяващи общи умения и квалификация до познания по мениджмънт, публична администрация и финанси, владеене на чужд език и умения в областта на информационните технологии.

По време на интервюто/тата се оценяват компетенциите за заемане на съответната позиция на селектираните в краткия списък кандидати (например в Белгия, Естония, Италия, Литва, Португалия, Румъния), оценяват се уменията за общуване и междуличностните отношения, както и лидерските умения (Белгия, Португалия), индивидуалността (Белгия, Португалия) и мотивацията (Португалия, Румъния). В Естония се провеждат няколко интервюта: обстойно фокус интервю, интервю със съответната организация, интервю за оценка на компетенциите с експерти и панелно интервю с Комисията за избор на висши държавни служители. В Португалия се провежда лично интервю, състоящо се от цялостен анализ по 12 критерия. Освен това от потенциалния кандидат също се изисква да направи самооценка с оглед на профила на позицията, за която кандидатства.

В Италия, Литва, Словения и Холандия процедурата за избор е смесена – започва на централно ниво, например чрез централно организиран изпит или чрез централна изборна комисия, и на следващ етап преминава към конкретната организация, в която е вакантната позиция за ВАР. В Словения и Холандия централният орган наблюдава процеса през всички етапи на подбора.

5. Добри практики

5.1. Кралство Нидерландия

Като уникална се определя системата за набиране на служители за

висши позиции в Нидерландия. Там кандидатите се селектират чрез **отворен конкурс, провеждан от външни частни фирми, независими от администрацията.** Макар да не се ползва унифицирана, единна процедура, изследователите твърдят, че „*холандската бюрокрация се характеризира с политически неутралитет и технократска специализация*“[36].

Единната служба по мениджмънт (Algemene Bestuursdienst, ABD)[37] е своеобразно обединение на около 1700 управленски длъжности в публичния сектор на Нидерландия. Очевидно тази система обхваща както ВАР, така и ръководните позиции в публичната администрация. Това трябва да се има предвид при изводите относно добрите практики, които биха имали приложение в България.

Всички служители, които изпълняват една от длъжностите в ABD, автоматично стават част от персоналния състав на ABD. Всеки един от членовете на ABD може да кандидатства за друга позиция. Често кадрите преминават от един сектор в друг. Това е възможно, тъй като се презумира, че на това ниво основните знания и умения са в областта на лидерството и управлението. Ефективният лидер може да ръководи екипи от експерти и организационни структури, които са специализирани в същината на съответната политика (или политики при органи с мултидисциплинарен обхват).

Към момента топ нивото обхваща 96 длъжности – относително сравнимо ниво с централните органи на изпълнителната власт в България. Най-високите нива на системата от държавни органи (с изключение на политическите назначения на министри и заместник-министри) може да се заемат само от лица, които са вече част от ABD-системата. Това означава, че начело на органите на власт може да бъдат назначени само лица, които са част от висшата администрация и имат богат опит в областта на управлението. Положителните страни на тази система са, че така назначените ръководители са публични мениджъри от кариерата, професионални, а не политически назначения. Тази система дава стимули и гаранции на талантливите организатори и ръководители, че могат да се развиват в публичния

---

36 **Wójcicka, E.**, *Op. cit.*

37 Algemene Bestuursdienst (Organisatie), [online], In: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [Viewed 05.2022]. Available from: https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst

сектор и че възможността да достигнат до най-високото ниво е съвсем реална. Разбира се, няма гаранция, че определено лице ще стигне до най-високите позиции или до конкретна позиция, но няма и риск лице с опит и компетентности да бъде изместено чрез политическо назначение от лице, което няма тези качества. В допълнение, ABD системата осигурява прозрачност на назначенията. Това е важно за обществото, което вижда, че политиките се прилагат и обществените средства се управляват от възможно най-подготвените хора в страната. Важно е и за самите организации, които системно и непрекъснато се ръководят от способни и талантливи личности. Еврокомисарят Франс Тимерманс е пример за такъв кадър, който след дълга и успешна кариера в различни публични организации в Нидерландия стига до най-високите нива на управление на европейско равнище.

Не на последно място ABD системата позволява бърз и достоверен анализ на състоянието на равенството на половете във висшето управление на страната. Към момента жени са около 40 % от участващите в ABD.

Извън най-високите нива на управление, резервирани за ABD, външни кандидати също могат да участват в конкретен конкурс, но те се преценяват от специална комисия към съответния орган. Това създава вход към системата за способни кадри извън системата на публичното управление.

Своеобразен минус на ABD-системата е нейната силна връзка с контекста на правене и прилагане на политики в Кралство Нидерландия. Прозрачността, превенцията на злоупотреби, консенсусът за предимството на общия пред частния интерес са част от политическата, правната и социалната култура на страната и обществото. Това означава, че копирането на модела в различна среда вероятно няма да даде същите или дори подобни резултати.

5.2. Португалия

В Португалия процедурата за подбор и назначение на ВАР се инициира от съответния член на правителството, който има управленски, контролни, надзорни или инспекционни правомощия върху административната структура, в която се е овакантила ръководна позиция. Министърът има задължението да посочи компетенциите,

които трябва да се притежават за съответната позиция, мандата за управление (в смисъл на цели и задачи), основните отговорности и функции на длъжността, както и нормативните основания за назначението. Критериите, по които се оценяват кандидатите, включват три основни направления: лидерство и управление, социални умения и лични умения, като по тях се оценяват всички кандидати за висше и средно мениджърско ниво в държавната администрация. Заедно с обявяването на назначаването се публикува и **изпълнителна програма (mission charter), която ръководителят на органа трябва писмено да се съгласи да изпълнява.** Изпълнителната програма съдържа надлежно разписани измерими цели и срокове за постигането им, но подлежи и на промени.

5.3. Словения

В Словения специален орган, наречен **Съвет на държавните служители (Officials Council), се занимава с процеса на подбора и назначението на ВАР.** Съветът се състои от 12 членове, четирима от които се назначават от правителството, двама се избират от висшите държавни служители, двама се назначават от синдикатите, а трима – от президента на републиката. Към 2018 г. председател на Съвета е деканът на Факултета по администрация към Университета в Любляна, професор по Управление на човешките ресурси. Ролята на Съвета е да определя общите и специфични за длъжността критерии, да обявява свободните позиции и да назначава комисия за подбор за всяка длъжност (комисиите за подбор обикновено се състоят от един член на Съвета и от вътрешни и външни експерти). Основната задача на комисията за подбор е да провери кои кандидати отговарят на поставените критерии и да предложи кратък списък на министъра или министър-председателя. Окончателното решение се взема от съответния министър или премиера.

5.4. Латвия

В Латвия през 2015 г. Държавната канцелария осъществява **централизирана процедура за рекрутиране на ВАР.** Изборната комисия включва експерти извън структурите на публичната администрация, които да оценят компетенциите на кандидатите, и неправителствени организации (НПО), които да наблюдават процеса. В някои случаи представители на НПО може да бъдат и членове на

изборната комисия. С участието на НПО се цели ограничаване на политическия фактор в избора. Новата изборна процедура се оценява като по-професионална, каквато е била и основната цел на реформата. Министърът взема окончателното решение за назначаване, след като Държавната канцелария даде мнението си за кандидатите.

III. Анализ на нормативната рамка и институционалната практика при назначаването на ръководителите на структури в публичната администрация в България

1. Структура на централната администрация на изпълнителната власт

Обществените промени след 1989 г. са съпроводени от реформа на държавната администрация.[38] Разработват се стратегически и нормативни актове, регламентиращи организацията и структурата на българската публична администрация, длъжностите в нея, ръководните ценности и принципи при осъществяване на дейността ѝ, правомощията на органите на изпълнителната власт и пр. С приемането на Закона за администрацията през 1998 г. се създава **единна организационна структура на администрацията на изпълнителната власт.** Усилията за модернизация на държавната администрация се повишават в контекста на преговорите за присъединяването на България към ЕС. През 2002 г. е разработена и приета с решение на Министерски съвет (МС) Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, която е актуализирана следващата година (2003 – 2006 г.). За постигане на целите на Стратегията са приети план за изпълнението ѝ, както и Програма за модернизиране на държавната администрация. Тази политическа линия продължава с приемането на редица други стратегии и концепции в областта на управлението на човешките ресурси и обучението на служителите в държавната администрация, вътрешния контрол в публичния сектор, подобряването на административното обслужване, децентрализацията, електронното управление, киберсигурността. Процесът на модернизиране на администрацията се подкрепя и чрез оперативни програми, като „Административен капацитет 2007 – 2013“ и последващата „Добро управление 2014 – 2020“.

---

38 Вж. **Пеев, Г.** *Реформите в администрацията, позволили влизането на Република България в Европейския съюз. В: Сборник доклади. Международна кръгла маса – София, 14 – 15 юни 2013 г. [онлайн], С.: НБУ [Прегледан през юли 2022]. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/adminconf/8_G.Peev.pdf*

Николай Арабаджийски прави преглед на политиките за развитие на администрацията на изпълнителната власт в Република България през втория програмен период на членство в Европейския съюз. Той стига до извода, че политиките на редовните правителства, попадащи в обхвата на анализа (2014 г. – 2017 г.), не водят до съществени промени в организационния модел на администрацията на изпълнителната власт.[39]

С цел подобряване работата на държавната администрация и повишаване на нейната ефективност през 2010 г. се разработват и утвърждават Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация и Наръчник за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ[40]. През 2019 г. са утвърдени нови Методология за провеждане на функционален анализ[41] и Наръчник за прилагането ѝ. „*Методологията осигурява инструмент за оптимизация на държавната администрация, съобразен с тенденциите в областта на административната реформа в Европа, насочени към намаляване на фрагментацията, мрежова ориентация, хоризонтална и вертикална координация между административните структури, прозрачност и отговорност на управлението, въвличане на бизнеса и неправителствените организации, дигитализация на публичната администрация, намаляване на вътрешната бюрокрация, по-силен фокус към резултати и постигането на цели и др.*

Администрациите следва да използват новата Методология при провеждане на реформи, насочени към: преструктуриране на административни структури; подобряване на разпределението на функциите и на отговорностите между отделни структури и звената в тях; оптимизиране на вътрешната структура, премахване на дублиращи се и остарели функции, подобряване на вътрешната комуникация при изпълнение на работните процеси; подобряване на координацията между администрациите и дейността на

39 **Арабаджийски, Н.** *Политики за развитие на администрацията на изпълнителната власт в Република България през втория програмен период на членство в европейския съюз. В: 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството, С.: НБУ, 2018, 255–262.*

40 *Изготвени от Консорциум на „КПМГ България" ООД, „Ню Ай" ООД, „София Консултинг" ООД, 2010.*

41 *Д-р Снежана Димитрова Миликина, Силвия Тодорова, Ирена Борисова, Христо Йовков, д-р Алеко Джилджов, Радослав Миланов, Емилия Александрова.*

консултационните съвети; подобряване на ефективността и ефикасността при изпълнение на политиката и др."

Нормативната уредба, регламентираща организацията и дейността на административните структури и органите на изпълнителната власт, включва Закона за администрацията, Закона за държавния служител, Административнопроцесуалния кодекс, Наредбата за Административния регистър и др. Редица закони регламентират различни области от дейността на държавната администрация – Закон за публичните финанси, Закон за нормативните актове, Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, Закон за вътрешния одит в публичния сектор, Закон за държавните такси, Закон за местните данъци и такси, Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за държавната собственост, Закон за общинската собственост, Закон за достъп до обществена информация и др.

В общата система на органите на изпълнителната власт може да се обособят условно две групи:

- ✓ Ръководни органи на административни структури, конструирани изцяло или частично от Народното събрание;
- ✓ Органите на изпълнителната власт, изброени в чл. 19 от ЗА.[42]

Според чл. 37 от ЗА администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална. На централно ниво са администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Териториалната администрация включва: областната администрация, общинската администрация и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.[43]

Органите на изпълнителната власт са централни и териториални (чл. 19 от ЗА). На централно ниво са: министерският съвет; министър-

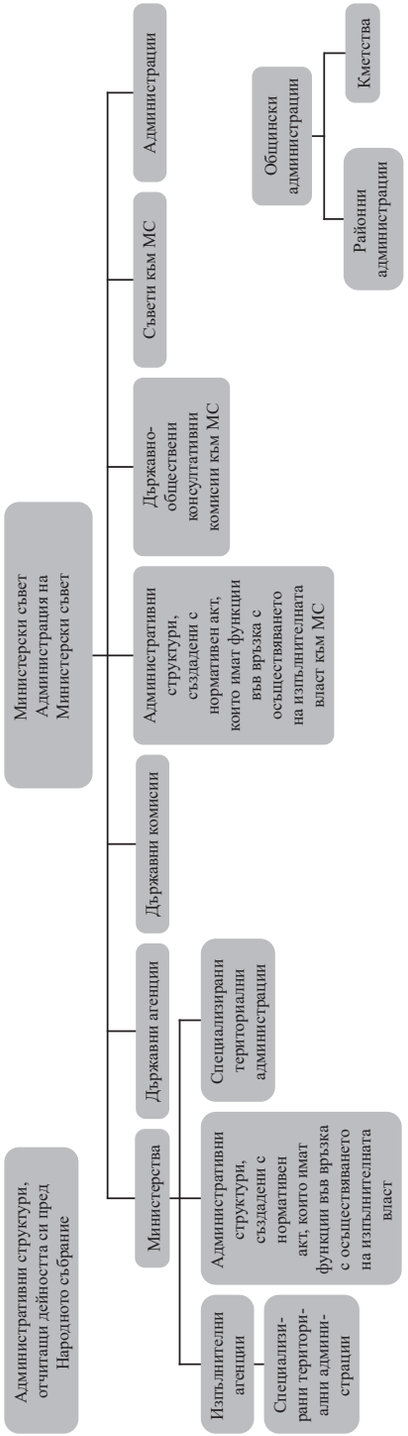
42 *Константин Пехливанов обособява в отделна група административните структури, подчинени на президента – понастоящем такава структура е само Националната служба за охрана.* **Пехливанов, К.** *Независимите административни органи при парламентарното управление. С: Сиела Норма, 2016, с. 22.*

43 *Непредвидените в Конституцията административни структури се създават, преобразуват и закриват с постановление на Министерския съвет (чл. 35 от ЗА).*

председателят; заместник министър-председателите; министрите; председателите на държавните агенции; членовете на 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. Териториални органи на изпълнителната власт са областните управители, кметовете на общини на райони и на кметства и кметските наместници.

Таблица 2: Структура на изпълнителната власт

СТРУКТУРА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ



Източник: Административен регистър, 2022

Според обема на притежаваните правомощия органите на изпълнителната власт се подразделят на органи с обща компетентност и органи със специална (отраслова, функционална) компетентност. **Според начина на вземане на решения** те биват еднолични и колегиални. Според спецификата на дейността си органите на изпълнителната власт могат да бъдат отраслови и функционални, като работата на последните има характер на *обслужваща дейност за всички отрасли на управлението*. Органите на изпълнителната власт се регламентират чрез два подхода – конституционен и извънконституционен. В първата група попадат основните изпълнителни органи – министерският съвет, областните управители, кметовете на общини. Останалите органи се създават чрез закон или подзаконови нормативни актове – с цел да се осигури по-голяма гъвкавост и оперативност в отговор на многообразието от задачи, с които е натоварено държавното управление.[44]

Обект на настоящата част от анализа са централните органи на изпълнителната власт – **ръководителите на ведомства без ранг на министерства, както и ръководните органи на специализирани териториални администрации,** създадени като юридически лица с нормативен акт, като тук са включени и структурите по чл. 60 от ЗА. Те попадат в изброените в чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество лица, заемащи висши публични длъжности. Това са ***„лица, които имат решаващи функции при разходването на значителни публични ресурси и при които е налице повишен корупционен риск“***[45].

В тази част на изложението посредством институционален анализ ще представим органите, предмет на изследването, в общата структура на изпълнителната власт, като наред с общите характеристики сме проследили и въпроси, свързани с бюджета – изразходваните публични средства, големината на администрациите – щатната им численост, дублирането на функции между отделните административни звена, отчетността и др. Направен е опит да се анализира степента им на политическа (не)зависимост

През годините, от различна перспектива, се анализира структурата

44 По-подробно вж. **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** *Административно право на Република България. Обща част, С.: Сиби, 2012, 113–116.*

45 Мотиви към законопроекта на ЗПКОНПИ.

на централната администрация с цел да се подобряват възможностите за ефективно и прозрачно управление. Агенция СТРАТЕГМА, по възлагане от Европейската комисия, чрез Службата за подкрепа на структурните реформи, изготвя *преглед на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация* и представя през 2020 г. доклад с резултатите и идентифицираните възможности за по-целесъобразно разпределение на функциите сред структурите и органите на централната администрация. През 2018 г. е публикуван *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU 28* на Европейската комисия. Материалът представя различните системи на публична администрация в държавите – членки на ЕС. В периода 2014–2015 г. Институтът по публична администрация (ИПА) провежда поредица от изследвания и публикува резултатите от тях (*Системи за управление на качеството в държавната администрация*). Някои изследователи и експерти също работят по темата – проф. Александър Маринов[46], доц. Константин Пехливанов[47], проф. Борислав Борисов[48] и др. Анализи, акцентиращи върху различни аспекти по темата, са публикувани и в сборници от научни конференции[49]. Информация за административните структури на изпълнителната власт може да се получи и от докладите за състоянието на държавната администрация и пр. През 2022 г. са публикувани три доклада на ОИСР по проект „Напредване на реформата в публичната администрация“.[50]

46 Вж. **Маринов, Ал.** *Административният елит на XXI век. С.: Сиби, 2010;* **Маринов, Ал.** *Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. С: ИВРАЙ, 2016;* **Маринов, Ал.** *Въвеждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи. В: Политиките: теория и практика. Публични политики.bg, Година 2, Бр. 4, октомври 2011, С.: СУ „Св. Климент Охридски“, 74–87.*

47 Вж. **Пехливанов, К.** *Независимите административни органи при парламентарното управление. С.: Сиела Норма, 2016;* **Пехливанов, К.** *Централни органи на държавно управление (дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор”), 2012.*

48 Вж. **Борисов, Б.** *Индекс на административния капацитет на държавната администрация на Република България за 2019 година (Аналитичен доклад), С.: Фондация „Димитър Ценов“ и ИПА, 2020.*

49 Вж. 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството, Сборник с доклади от национална научна конференция, С.: Изд. на НБУ, 2018.

50 Проектът е финансиран от Службата за подкрепа на структурни реформи на Европейската комисия. Бенефициент по проекта е администрацията на Министерския съвет. Изпълнител по проекта е ОИСР.

Докладите съдържат анализ, изводи и препоръки в 3 ключови сфери за административната реформа в България – ролята на центъра на управление в стратегическото планиране и координация на политики[51], регулаторната политика[52] и интегритета в държавната администрация[53]. Към настоящия момент в България не е провеждано специализирано изследване на моделите за подбор и назначения на ръководителите на органите на изпълнителната власт (без ранг на министри).

51 Centre of Government Scan of Bulgaria, OECD, Paris, 2022. [Viewed 07.2022]. Available from: file:///C:/Users/pc5/Downloads/OECD%20Centre%20of%20Government%20Scan%20of%20Bulgaria.pdf

52 Regulatory Policy Scan of Bulgaria, OECD, Paris, 2022. [Viewed 07.2022]. Available from: file:///C:/Users/pc5/Downloads/OECD%20Regulatory%20Scan%20of%20Bulgaria.pdf

53 Public Integrity Scan of Bulgaria: Strengthening Institutional Co-operation and Standards for Integrity, OECD, Paris, 2022. [Viewed 07.2022]. Available from: file:///C:/Users/pc5/Downloads/OECD%20Public%20Integrity%20Scan%20of%20Bulgaria.pdf

Таблица 3: Централни органи на изпълнителната власт, ръководители на ведомства без ранг на министерства (според модела, регламентиран в Закона за администрацията)

Орган	Според начина на вземане на решения са	Подчиненост	Акт за създаване	Определяне на ръководителя	Сключване и прекратяване на договор	Административна структура	Правомощия на административната структура
председатели на държавни агенции (с политически кабинет)	еднолични	пряко подчинени на МС	ПМС	РМС	министър-председател	държавни агенции	Разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство
държавни комисии	колегиални	към МС или към министър	ПМС	РМС	министър-председател	администрация на държавните комисии	Осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет
изпълнителни директори на изпълнителните агенции	еднолични	към определен министър	закон или ПМС	–	ресорен министър, съгласувано с министър-председателя	изпълнителни агенции	Административно обслужване на физически и юридически лица, както и изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията
ръководители на държавни институции, създадени със закон или с ПМС, имащи функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт	–	към МС или към определен министър	закон или ПМС	–	–	административни структури, създадени с нормативен акт с функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	Функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт
	–	към МС или към определен министър	ПМС	–	–	структури по чл. 60 от ЗА[54]	Определят се с устройствен правилник

54 Експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и др.

1.1. Държавни агенции

Според ЗА *държавната агенция е администрация на пряко подчинение на* ***Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство.*** Държавните агенции се създават с ПМС, което определя както начина им на функциониране, така и необходимата административна организация за осъществяване на дейността им. Председателят на държавна агенция се определя с решение на МС и се подпомага от заместник-председатели, чиито брой се определя в постановлението за създаване на агенцията. Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и заместник-председателите. МС приема устройствен правилник, с който се определят дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавната агенция. Председателят на държавната агенция представя в МС ежегоден доклад за дейността на държавната агенция. Председателите на държавни агенции са еднолични органи на изпълнителната власт.

Към юли 2022 г. държавните агенции са 10 (включително Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, която е към министъра на икономиката и индустрията, и НСИ, който има статут на държавна агенция).[55] **Общата численост** на 7 от агенциите (без държавните агенции *Национална сигурност*, *Разузнаване* и *Технически операции,* за които информацията е поверителна) е 2172 души, от които 1575 са на служебно правоотношение (по Закона за държавния служител), 597 – на трудово правоотношение (по Кодекса на труда), а 291 места не са заети. Най-голяма по своя състав е ДА „Държавен резерв и военновременни запаси“, в която има 512 служители (преди промените в административната структура на изпълнителната власт от 2022 г. с най-голям числен състав е била ДА „Електронно управление“ – 592 места). Най-малка по численост е ДА „Безопасност на движението по пътищата“ (39 души).

Половината от държавните агенции са първостепенни

55 Промени от 2022 г.: Държавна агенция „Електронно управление“ (функциите преминават към министъра на електронното управление – новосъздадено министерство – и се създава Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление“ – ПМС № 89/19.05.2022 г.), Държавна агенция за научни изследвания и иновации (закрита, създава се Министерство на иновациите и растежа); Държавна агенция за българите в чужбина (преобразува се в изпълнителна агенция към МВнР – ПМС № 73/05.05.2022 г.).

разпоредители с бюджет, останалите са второстепенни, като 3 са по бюджета на МС, две – съответно по бюджета на Министерството на труда и социалната политика и Министерството на икономиката и индустрията.

В институционалния модел за структурата и организацията на централната администрация на държавните агенции е определена специфична политическа роля – основните им функции са свързани с разработването на политики (поради което към председателите им, както към министрите, се създават политически кабинети). Това е причината държавните агенции да бъдат определяни като квази- или мини-министерства (или като „*правителство на една ръка разстояние*“). **При тях обаче не се следва принципът за отчетност пред Народното събрание**. Според чл. 49 от ЗА председателите на държавните агенции представят ежегодно в МС доклад за дейността на структурите. За някои от разглежданите по-горе органи на изпълнителната власт са предвидени и допълнителни изисквания за отчетност и контрол – изисква се те да представят резултатите от дейността си за постигане на предварително планирани и заложени цели. Това се отнася за ДАЗД и НСИ, които изготвят и отчет за изпълнение съответно на Националната програма за закрила на детето и на Националната статистическа програма. Трябва също да се отбележи, че върху държавните агенции, които са част от структурата на системата за защита на националната сигурност, и върху техните председатели се осъществява парламентарен контрол (по силата на чл. 21 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност).

В свой доклад Алеко Джилджов стига до няколко извода за държавните агенции в общия модел на централната администрация, разкриващи някои основни проблеми и дефицити, които все още не намират своето решение. Той отчита, че **пред председателите на държавните агенции са поставени процедурни ограничения по отношение на възможностите им да формулират политики.** Дори в случаите, когато се осъществява дейност по разработване на политика, тя не покрива отделна област на публичното управление, а само ограничена част от нея. Наблюдава се също припокриване и дублиране на функциите на държавните агенции с някои функции, изпълнявани също и от министерствата; недостатъци в осъществяването на координацията с МС; липса на критерии, предхождащи решението за

създаване на агенция, и пр.[56]

Тези заключения фигурират и в Прегледа на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация на СТРАТЕГМА. В доклада са посочени отклонения от модела, регламентиран в ЗА, и по отношение на основните правомощия и функциите на държавните агенции. Констатира се, че при 6 от сега съществуващите държавни агенции (ДАА, ДАДРВВЗ, ДАБ, ДАЗД, ДАМТН, НСИ) основните правомощия не са свързани с разработване на политики. Има и държавни агенции, при които се наблюдава дублиране на функции с такива, изпълнявани и от министерства –ДАЗД (МТСП). На основата на констатираните отклонения са проследени посочените от Ал. Джилджов проблемни области. На първо място е отчетено, че реално капацитетът на тези органи на изпълнителната власт да разработват политики е силно ограничен, тъй като нямат правомощия да внасят предложения за разглеждане от МС. А от друга страна, за разлика от министрите, те не подлежат на парламентарен контрол.[57] В доклада на СТРАТЕГМА се констатира също, че за 25 % от държавните агенции областите, в които е предвидено да *имат самостоятелна компетентност за разработване и осъществяване на политика*, са *част от по-широка област на политика*. Във връзка с това са посочени ДАБ по отношение на международната закрила, която е част от външната политика на страната; ДАБДП, тъй като безопасността на движението попада в прерогативите на министъра на транспорта; сред основните функции на ДАЗД не е да формира политиката, а да осъществява и подобрява координацията между институции и организации, работещи в областта на детските политики, и да съблюдава спазването правата на детето. За някои от държавните агенции (ДАА, НСИ, ДАДРВВЗ и ДАМТН) на практика не се предвижда да разработват политики.[58]

Отчетено е и дублиране на функции с министерства в областта на съответната политика. В доклада се посочват ДАБДП – с дейности, изпълнявани и от дирекция „Национална транспортна политика“ на

56 **Джилджов, Ал.** *Демократичност, децентрализация, самоуправление, 2019. Цит. по: Преглед на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация, European Commission, Support for Public Administration Reform N° SRSS/C2019/030, Агенция СТРАТЕГМА, 2020, с. 45.*

57 *Пак там, 74–75.*

58 *Пак там.*

МТС, МВР и кметовете на общини; ДАЗД – с дейности, изпълнявани и от дирекция „Социално включване“ на МТСП.[59]

1.2. Държавни комисии

Според чл. 50 от ЗА държавната комисия е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за **осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции** по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет. Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет, като министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия.

Към м. юли 2022 г. структурите, които по статут са определени като държавни комисии, са 4 (две към МС и две – към министри):

- Държавна комисия по сигурността на информацията (ДКСИ към МС);
- Държавна комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ към МС);
- Комисия за защита на потребителите (КЗП към министъра на икономиката и индустрията);
- Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти (НСЦРЛП към министъра на здравеопазването).

Всички те, с изключение на НСЦРЛП, имат **5-годишен мандат.** Само ДКСИ е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, останалите са второстепенни по бюджета на съответните министерства (ДКСБТ е по бюджета на Министерството на икономиката и индустрията). Общата щатна численост на всички държавни комисии е 542 души, като се отчита, че по големина на администрациите те се различават значително.

59 *Пак там.*

Таблица 4: Щатна численост на държавните комисии

Орган	Обща щатна численост	*По служебно правоотношение*	*По трудово правоотношение*	*Незаети места*
ДКСИ	298	255	43	25
ДКСБТ	29	21	8	0
КЗП	171	156	15	18
НСЦРЛП	44	37	7	6
ОБЩО	**542**	**469**	**73**	**49**

Източник: Административен регистър, ИИСДА, 2022

В ЗА не са отбелязани различия в правния режим при държавните комисии към Министерския съвет и тези към съответните министри.[60] По отношение на изпълняваните функции от държавните комисии не се наблюдават значими разминавания от институционалния модел, предвиден в ЗА. Като водещ проблем се посочва, че освен държавните комисии, и редица други структури изпълняват контролни и регистрационни функции, в това число и т. нар. *независими регулатори*, отчитащи дейността си пред Народното събрание, както и част от изпълнителните агенции. От такава гледна точка се поставя **въпросът за прецизиране на структурата и организацията на държавната администрация** и за ясно и съдържателно диференциране статута на различните органи, осъществяващи регулаторни, контролни, регистрационни и лицензионни функции. С цел постигане на по-висока ефективност организационните промени следва да се предхождат от цялостна оценка на регулаторната политика, така че структурните промени да създадат по-добре функциониращ подход за приложението ѝ и едновременно с това да се намалят негативните последици от фрагментацията и раздробеността.

1.3. Изпълнителни агенции

Съгласно чл. 54 от ЗА изпълнителната агенция е администрация към конкретен министър *за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията*. Изпълнителните агенции се създават със закон или с постановление на Министерския съвет. Ръководител на изпълнителната агенция е изпълнителен директор. *Договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя*. В закона изрично е отбелязано, че не е необходимо в наименованието на тези агенции да се изписва прилагателното „изпълнителна“ (чл. 54 от ЗА).

Към юли 2022 г. изпълнителните агенции са 32. През същата година са направени няколко промени: създадена е Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление“ (ПМС № 89/19.05.2022 г.); преобразувана е Държавната агенция за българите в чужбина в Изпълнителна агенция за българите в чужбина към министъра на външните работи (ПМС № 73/05.05.2022 г.); преобразуван е Националният филмов център в Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ към министъра на културата; изменена е подчинеността на Българската агенция за инвестиции и на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия – от Министерството на икономиката и индустрията към Министерството на иновациите и растежа (ПМС № 20/25.02.2022 г.).

Изпълнителните агенции не са равномерно разпределени към министерствата – повече от половината са към три министерства. Към 10 от министерствата има по една изпълнителна агенция, към 3 министерства има по две изпълнителни агенции, към Министерството на земеделието има 7 изпълнителни агенции, към Министерството на транспорта и съобщенията изпълнителните агенции са 4, а към Министерството на труда и социалната политика – 5.

Общата щатна численост на работещите в изпълнителните агенции е 13 127 души, от които 6734 – по служебно правоотношение, 6393 – по трудово правоотношение, а 862 места са незаети. За разлика от вече разгледаните групи административни структури, при изпълнителните агенции като цяло се забелязва приблизително еднакво разпределение на заетите по служебно и трудово правоотношение. Въпреки че измежду тях разпределението е различно, като има агенции, чиито служители са само по трудови правоотношения.

По отношение на отчетността и при изпълнителните агенции основната форма е представяне на ежегодни доклади, като има

60 Вж. **Пехливанов, К.** *Цит. съч., с. 31.*

случаи на по-честа отчетност – БАИ (тримесечни доклади); и случаи, в които не е регламентирана формата и периода за отчетност – ИАСОСЕЗФ, ИАПО, ИАЛ. Политическа отговорност за дейността на изпълнителните агенции носят ресорните министри, които подлежат на парламентарен контрол, включително и по въпроси, свързани с функциите и правомощията на изпълнителните директори. Ресорният министър задава политическата посока и целите, определящи дейността на агенциите, и осъществява контрола върху тях.

При тази група административни структури се констатира необосновано разминаване с нормативно определените им правомощия по ЗА и разширяване на тези правомощия. **По-голямата част от изпълнителните агенции (около 2/3) изпълняват функции, различни от нормативно предвидените за тях.** Освен административно обслужване и предоставяне на услуги на физически и юридически лица те осъществяват контролни, разрешителни, лицензионни дейности. В доклада на СТРАТЕГМА се посочва, че в тази група попадат 11 от изпълнителните агенции, изпълняващи функции, нормативно определени като компетентност на държавните комисии. Има и изпълнителни агенции, които участват в разработването на политики, които според доклада са около 15 % от всички.[61]

Всичко описано води до **нецелесъобразна раздробеност на системата на централната администрация, затруднява ефективността ѝ от функционална гледна точка, прави я по-тромава и по-малко прозрачна и възпрепятства осъществяването на резултатна регулаторна политика от държавата.**

1.4. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт

В структурата на изпълнителната власт са включени и специфична група контролни и регулаторни органи, създадени със закон, които изцяло или частично се избират от Народното събрание. Тези структури се определят като *независими*, като с поправка в Конституцията от 2007 г. е уреден въпросът за отчетността им – Народното събрание

61 Вж. по-подробно: Преглед на съответствието на текущия модел…, 45, 108, 232.

изслушва и приема докладите за дейността им (чл. 84, т. 17).[62] Тази група регулаторни и контролни органи не попада в прекия фокус на настоящия анализ[63].

Другите административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, са разделени в две основни групи – към МС или към определено министерство. Броят на тези, които са към МС, е 8, а към министерствата – 40. Това е най-голямата и разнообразна група в структурата на централната администрация на изпълнителната власт. В нея са включени комисии, агенции, фондове, институти и др., част от които са структури по чл. 60 от ЗА. Специфичното е, че макар близо половината от администрациите на централната изпълнителна власт да попадат в тази група, **няма нормативно определени общи изисквания към нея** (за разлика от държавните агенции и комисии, и изпълнителните агенции). Администрациите от тази група са разпределени в 13 министерства, като най-малко са към Министерството на младежта и спорта и Министерството на здравеопазването – по една, а най-много са към Министерството на земеделието, Министерството на образованието и науката и Министерството на правосъдието – по пет.

Общата щатна численост на осемте административни **структури към МС** е 230 места, от които 192 – по служебно правоотношение, 38 – по трудово правоотношение, и 29 са незаетите (не е включена НСО, тъй като за нея информацията е поверителна).

По своята численост най-голяма е Агенцията за ядрено регулиране (114 души обща щатна численост), четири са с численост между 20 и 30 души, а двете най-малки са Националната комисия за борба с трафика на хора (11 щатни места) и Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (6 души).

62 **Пехливанов, К.** *Независимите административни органи…;* **Смилова, Р.** *Проблеми с независимостта на регулаторни и контролни органи в България. Проблеми на прехода: насърчаване независимостта и доверието в институциите на либералната демокрация, С.: ЦЛС, 2016, и др.*

63 От 2014 г. БИПИ осъществява постоянен мониторинг на административните структури, избирани изцяло или частично от НС. Вж.: Платформа за гражданско наблюдение на публичните назначения в Република България, където са описани процедурите за избор и има систематизирана информация както за самите органи, така и за всяко конкретно назначение.

За административните структури към министерства е определена численост от 25 601 щатни места, от които 21 662 – по служебно правоотношение, и 3969 – по трудово правоотношение, а около 1419 са незаети (не е включен Националният фонд „Култура“, за който няма данни в Административния регистър).

Най-големите по численост административни структури са към Министерството на финансите – Национална агенция за приходите – със 7925 щатни места, Агенция „Митници“ – с 3362; към Министерството на правосъдието – Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ – с 4558 щатни места, и Главна дирекция „Охрана“ – с 1540; към МРРБ – Агенция „Пътна инфраструктура“ – с 2417 щатни места; към Министерството на земеделието – Българска агенция по безопасност на храните – с 2266 щатни места, и Държавен фонд „Земеделие“ – с 1563 щатни места. Всички останали структури са с далеч по-малка численост, като има и такива с по-малко от 10 щатни места.

Разнообразие има и при наименованията на структурите в тази група: агенции (10); центрове (10); фондове (5); служби (3); институти (5); главни дирекции (3); бюра (2); комисии (2); инспекторат; ведомство; дом; музей; регистър; дирекция; бюро. Повечето органи на изпълнителната власт в тази група са второстепенни разпоредители с бюджетни средства към МС или към определено министерство. Първостепенни разпоредители с бюджет са Агенцията за ядрено регулиране, Фонд „Земеделие“, Националната служба за охрана. Ръководителите на някои от разглежданите административни структури са определени от МС заместник министър-председатели (такава е Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните). По отношение на отчетността за една част от структурите е определено, че трябва да представят ежегодни доклади за дейността си. Има и структури, за които не е изрично регламентирана формата за отчетност – Националният инспекторат по образованието (представя анализи за качеството на образованието), Националната агенция за професионално образование и обучение, Българският институт по метрология, Патентното ведомство и др. За някои структури са предвидени и други форми за отчетност, като АЯР, която трябва да представя и доклади в изпълнение на международни конвенции и споразумения; НСО, която освен че изготвя ежегодни доклади, се отчита и пред Народното събрание и предоставя

информация на президента и министър-председателя по въпроси от своята компетентност; АППК представя 6-месечни и годишни отчети пред парламента; НФК представя тримесечни и годишни доклади; и пр. Констатира се, че агенциите в тази група административни структури функционират като изпълнителни агенции, като и тук се наблюдава, че част от тях изпълняват регулаторни функции.[64]

1.5. Специализирани териториални администрации

В прегледа попадат и специализираните териториални администрации като структури към министерства и към изпълнителни агенции. Те са предвидени в чл. 38, ал. 2, т. 3 от ЗА като част от териториалната администрация на изпълнителната власт. Специализираните териториални администрации се създават като юридически лица с нормативен акт. Общият брой на специализираните администрации, вписани в Административния регистър, е 138, като структурите към министерства са 106, а към изпълнителни агенции – 32:[65]

- ✓ към министъра на здравеопазването – 28 регионални здравни инспекции (РЗИ);
- ✓ към министъра на земеделието и храните – 28 областни дирекции „Земеделие“ (ОДЗ);
- ✓ към министъра на образованието и науката – 28 регионални управления по образованието (РУО);
- ✓ към министъра на околната среда и водите – 4 басейнови дирекции (БД); 4 дирекции „Национален парк“ (ДНП), 16 регионални инспекции по околна среда и водите (РИОСВ).
- ✓ към Изпълнителна агенция по горите: две горски семеконтролни станции (ГСС); 11 дирекции на природен парк (ДПП); 3 лесозащитни станции (ЛЗС); 16 регионални дирекции по горите (РДГ).

---

64 Вж. Преглед на съответствието на текущия модел…

65 В настоящия текст разглеждаме само структурите, включени в Административния регистър. В прегледа не попадат ОДМВР и РДПБЗН, които също може да се разглеждат като специализирани териториални администрации, както и териториалните статистически бюра. Пак там, 164, 173–174

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. са изведени редица проблемни области и дефицити, които трябва да намерят своето решение. Сред посочените предизвикателства е *фрагментираната структура на администрацията*, което *води до дублиране и припокриване на функции, затрудняват се координацията и изпълнението на секторните и хоризонталните политики, създават се предпоставки за преразход на публични ресурси*[66]. Политиката на правителствата от 2014 г. до днес по отношение на държавната администрация не води до съществени промени за справяне с посочените предизвикателства. Търсенето на решения на тези проблеми трябва да се предхожда от цялостен преглед на модела на организация на структурите на изпълнителната власт, който да включва и функционален анализ. Към настоящия момент все още се правят само отделни функционални анализи на административни структури, но не се анализира системата от всички институции. В доклада на СТРАТЕГМА, след направения преглед и анализи, са формулирани препоръки за подобряване на организационния модел на държавната администрация. За да се реализират съществени целесъобразни промени, трябва да се създаде **централизиран механизъм за съгласуване на всички изведени дотук препоръки**.

2. Подбор и назначения

Органите на държавната власт, **с оглед начина на създаването им,** са конституционноустановени и такива, създадени на основание закон или подзаконов нормативен акт. За първите е необходимо да се гарантира по-висока степен на правна стабилност, тъй като те са основните и най-значими органи на държавното управление. При създаването и организирането на вторите се следват изискванията за по-висока степен на гъвкавост и оперативност, за да се осигури ефективното изпълнение на множеството комплексни задачи на държавното управление.

Според **начина на формиране** държавните органи са избираеми и назначаеми. Най-често срещаният в административното право способ при органите на изпълнителната власт е назначението. Това обаче не е единственият способ. Кметът се определя чрез пряк избор, а примери

66 Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., с. 22.

за непряка изборност виждаме при т. нар. „независими регулатори“. Някои независими колегиални органи се формират чрез смесен модел – непряка изборност и назначения.

Органите на изпълнителната власт биват **централни и териториални, еднолични и колективни, мандатни и немандатни**. Изискванията към различните висши публични длъжности би трябвало да са обусловени от вида на съответния орган (предвид изброените разграничения) и от обема и спецификата на вменените правомощия.

Важни критерии при определянето на висшите публични длъжности са свързани **с допустимостта, т.е. с условията и предпоставките за назначаването на дадена позиция.** Определянето на общите и специфични изисквания за назначаване на висшите публични позиции, както и на несъвместимите длъжности и дейности, е следствие на законодателна преценка и целесъобразност.[67]

Значителна част от ръководителите на централните структури на изпълнителната власт в България се назначават по политически мотиви и без ясни критерии. Хората, поставени на тези позиции чрез политически назначения, ръководят организации, които са в основата на важните политики, засягащи всяко едно физическо лице и всяка една организация в страната. Бюджетите на държавните агенции, изпълнителните агенции, комисии и други първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни средства са огромни.

Въпреки високата отговорност на ръководителите на тези структури и голямото значение, което те имат за държавата и обществото, **в изключително редки случаи при назначаването им присъства каквато и да е било прозрачност**. Най-често публичната информация се свежда до кратко съобщение, че за ръководител на дадена организация е назначено конкретно лице.[68] Възникват

67 Подробно въпросите относно допустимостта и несъвместимостта са изследвани в докторската дисертация „Допустимост и несъвместимост в държавното управление според Конституцията на Република България“ на Зорница Йорданова, 2012.

68 Вж. напр. Регионалният министър назначи нов шеф на АПИ, 30.12.2021, iNews.bg. [Прегледано през март 2022] Достъпно на: https://inews.bg/%D0%91%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F/-%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8A%D1%80-%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B8-%D0%BD%D0%BE%D0%B2-

редица въпроси, които обикновено остават неизяснени: Какви са квалификациите на конкретния кандидат за позицията? Какъв общ и специфичен опит има, преди да заеме съответната позиция? Какви са визията и идеите на кандидата за конкретната политика и организация? Кои са били другите кандидати за позицията и с какво назначеният ги е превъзхождал? Имало ли е изобщо други кандидати?

Тази липса на прозрачност не е в противоречие с нормативната уредба. Законодателят стриктно се е ръководил от принципа, че правителството трябва да има почти неограничени политически възможности да подбере кадрите, които да осъществяват политиките му. Тази теоретична и нормативна конструкция, разбира се, включва и експлицитното очакване, че при смяна на изпълнителната власт новото правителство ще подбере нов управленски състав на органите на изпълнителната власт.

Както често се получава в нормативната уредба и административната наука, абстрактният модел изглежда логично, но практическото му приложение нерядко поражда проблеми.

Общите и минимални изисквания към органите на централната изпълнителна власт са закрепени в разпоредбите на чл. 19, ал. 5, 6 и 7 от ЗА: **образование** (придобито висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“)[69]; **гражданство** (да е български гражданин); **професионален опит** (изисква се опит в съответната област, но без да се определя неговата продължителност); **липса на осъждане** (лицето да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, освен ако е реабилитирано). Изискването за образование е въведено с нормативни промени от 2016 г., но законодателят не предвижда никакви други общи критерии, които да гарантират по-добър подбор за назначаваните на висши публични длъжности.

Нормативно е определена и несъвместимостта – централните органи на изпълнителната власт не могат:

%D1%88%D0%B5%D1%84-%D0%BD%D0%B0-%D0%90%D0%9F%D0%98_l.a_c.327_i.686181.html и РОКАДИ: Кирил Петков назначи ново ръководство на ключови агенции, 2022, eurocom.bg. [Прегледано през юни 2022] Достъпно на: https://eurocom.bg/new/rokadi-kiril-petkov-naznachi-novo-rkovodstvo-na-klyuchovi-agentsii

69 Въведено с измененията на закона през 2016 г.

1. да заемат друга държавна длъжност;

2. да упражняват търговска дейност или да са управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици;

3. да са членове на орган на управление или контрол на юридическо лице с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация;

4. да упражняват свободна професия, с изключение на научна или преподавателска дейност или упражняване на авторски и сродни права;

5. да бъдат ръководители на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет[70].

Според чл. 19а, ал. 2 от ЗА **правоотношенията** с разглежданите тук органи на централната изпълнителна власт *могат да бъдат* ***прекратени без предизвестие*** *от органа, който ги назначава, съответно определя, по негова преценка*. Тази разпоредба дава **много голяма свобода на съответния орган по назначаването да сменя определен ръководител на административна структура, без да е необходимо да се мотивира за взетото решение.**

2.1. Държавни агенции

Законодателят определя специфичен статут на председателя на държавна агенция, чиито правомощия са свързани с разработване и осъществяване на политика, за разлика от държавните комисии и директорите на изпълнителни агенции, които са натоварени с контролни и изпълнителни функции. Поради тези функции само към председателя на държавна комисия се създава **политически кабинет.** Александър Маринов определя държавните агенции като „мини министерства“, чието създаване не следва принципите на добрите модели при процеса на „agencification“, а е в отговор на чисто политически съображения. Той прави извода, че ръководителите на агенциите (и висшите държавни служители в тях) ***се назначават изцяло на партийно-политически принцип от съответната***

70 Въведена с промените в закона през 2013 г.

управляваща партия или коалиция.[71]

Според чл. 47, ал. 4 от ЗА председателите на държавни агенции се определят с решение на Министерския съвет, а министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с тях.

71 **Маринов, Ал.** *Въвеждане на агенцията…, с. 85.*

Таблица 5: Назначаване на председатели на държавни агенции

№	Председател на…	Нормативен акт, регламентиращ структурата и функциите	Определя се с…	Орган по назначаване	Мандат	Политически кабинет
1	Държавна агенция „Архиви“ (ДАА)	Закон за Националния архивен фонд; Устройствен правилник	РМС	министър-председателят	не е определен	двама зам.-председатели
2	Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ (ДАБДП)	Устройствен правилник; Приложение № 1 към ПМС № 21/01.02.2019 г.	Не е описано, следователно с РМС	министър-председателят	не е определен	зам.-председател и експерт по връзки с обществеността
3	Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДАДРВВЗ)	Закон за държавните резерви и военновременните запаси	РМС	министър-председателят	не е определен	зам.-председател и експерт по връзки с обществеността
4	Държавна агенция за бежанците (ДАБ)	Закон за убежището и бежанците; Устройствен правилник	РМС	министър-председателят	5-годишен	двамата зам.-председатели и експерт по връзки с обществеността
5	Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД)	Устройствен правилник	РМС	министър-председателят	не е определен	зам.-председател и експерт по връзки с обществеността
6	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН)	Устройствен правилник	РМС	министър-председателят	не е определен	двама зам.-председатели
7	Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)	Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“; Правилник за прилагане на закона	РМС	президентът на републиката (с указ; по предложение на МС)	5-годишен	двама зам.-председатели
8	Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР)	Закон за Държавна агенция „Разузнаване“; Правилник за прилагане на закона	РМС	президентът на републиката (с указ; по предложение на МС)	5-годишен, но не повече от два мандата	зам.-председатели
9	Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО)	Закон за специалните разузнавателни средства; Устройствен правилник	РМС	президентът на републиката (с указ; по предложение на МС)	5-годишен, но неповече от два мандата	зам.-председатели
10	Национален статистически институт (НСИ)	Закон за статистиката; Устройствен правилник	РМС	министър-председателят	7-годишен, но не повече от два мандата	трима зам.-председатели

Източник: Посочените в таблицата нормативни актове, РМС и Административният регистър, ИИСДА

За пет от общо десетте държавни агенции – държавните агенции „Архиви“, „Безопасност на движението по пътищата“, „Държавен резерв и военновременни запаси“, Държавна агенция за закрила на детето и Националния статистически институт, няма регламентирани допълнителни изисквания, различни от тези в Закона за администрацията. Въпреки това след изтичането на 7-годишния мандат на председателя на **НСИ** е обявена **процедура за публично изслушване** за избор на нов (със заповед на зам. министър-председател). Обявата включва и допълнителни изисквания към кандидатите: за писмено и говоримо владеене на английски език и за знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация и информационна сигурност. Предвидено е публичното изслушване да се организира от **комисия,** определена от зам. министър-председателя по ефективно управление, която да приеме и правила за протичането му. До десет дни след изслушването комисията представя доклад за резултатите от **конкурса.** Обявата е публикувана на сайта на МС в раздел „Обяви за провеждане на конкурси – 2022 г.“ и е единствената на интернет страницата за орган на изпълнителната власт към месец юли с. г.

В Закона за убежището и бежанците са регламентирани **допълнителни критерии** за заемане на длъжността *председател на Държавна агенция за бежанците,* като има забрана за двойно гражданство и изискване за минимален трудов стаж – поне пет години.

При държавните агенции, които са част от системата за национална сигурност – Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“ и Държавна агенция „Технически операции“, има допълнителни изисквания за позицията *председател*, както и различна процедура за назначаването му (спрямо регламентираните в ЗА). Председателите на посочените държавни агенции се назначават с указ на президента на републиката по предложение на МС. Мандатът за заемане на длъжността е петгодишен. За тази група висши публични ръководители[72] са предвидени и допълнителни изисквания за заемане на длъжността. За тях има забрана за двойно гражданство, както и изисквания за трудовия стаж: *дванадесетгодишен юридически стаж или професионален стаж в службите за сигурност и за*

72 За органите на изпълнителната власт, които се разглеждат в настоящия текст, ползваме и двете понятия – висши публични ръководители и висши административни ръководители.

обществен ред, от които 5 години на ръководна длъжност – за председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“; десетгодишен професионален стаж в системата за защита на националната сигурност – за председателя на Държавна агенция „Разузнаване“; десетгодишен юридически стаж или професионален стаж в службите за сигурност, или в службите за обществен ред – за председателя на Държавна агенция „Технически операции“. Изисква се те да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер независимо от реабилитацията и да не са освобождавани от наказателна отговорност за умишлени престъпления от общ характер[73]. Председателите на тези държавни агенции не следва да са лишени от правото да заемат определена държавна длъжност и трябва да имат разрешение за достъп до класифицирана информация с ниво на класификация „Строго секретно“. За тях се изисква и политически неутралитет – да не членуват в политически партии или коалиции или организации с политически цели[74].

Назначенията на висшите административни ръководители на държавните агенции стават по реда на ЗА – както по отношение на процедурата, така и по отношение на изискванията за заемане на длъжността. Критериите за държавните агенции, които са част от системата за национална сигурност, са завишени. По изключение за ръководителя на НСИ се организира конкурсна процедура. За органите с определен мандат има и допълнителни изисквания.

Макар **ръководителите на държавните агенции да се определят по модела на политическите назначения** (единствен допълнителен критерий е политическото доверие и съгласие с правителствените цели и програма), за част от тях е предвидена процедура за рекрутиране, която включва конкурентно начало, специфични професионални изисквания и представяне на визия за развитие на институцията.

По отношение на освобождаването от длъжност и възможностите за политически и партийни промени в общия случай се следва разпоредбата на ЗА, която дава възможност на органа по назначаване

73 В отклонение от общата норма на чл. 19, ал. 6 от Закона за администрацията, която допуска да са били осъждани, стига да са реабилитирани, и не закрепва освобождаването от наказателна отговорност като пречка за заемане на длъжността.

74 За разлика от общата разпоредба на чл. 19, ал. 7, т. 6 от Закона за администрацията, според която не могат да бъдат само ръководители на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет.

да освободи председателите на държавни агенции, **без да се изискват допълнителни основания или мотивиране на решението**. Практиката показва, че **мандатността, определена за част от ръководителите на държавни агенции, не оказва влияние върху политическите решения за кадрови промени**. Пример за това е ДАНС, където от 2009 г. до днес се сменят петима председатели, като само Димитър Георгиев се задържа на поста повече от две години (общо 6 години и два месеца).

Както беше отбелязано, държавните агенции имат по-специален статут. От такава гледна точка има допълнителни основания да се изисква **прецизиране на процедурата за подбор и назначаване**, като съществен елемент е да се представи визия за дейността и развитието на съответната административна структура и някаква форма на управленска програма – т.е. чрез назначението да се възлага постигането на минимални цели и резултати.

2.2. Държавни комисии

Общата процедура за определяне и назначаване на председателя и членовете на държавна комисия е описана в чл. 50, ал. 4 и 5 от ЗА. Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет, а министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с тях.

Таблица 6: Назначаване на държавни комисии

№	Членове на…	Нормативен акт, регламентиращ структурата и функциите на ДК	Определят се с…	По предложение на…	Орган по назначаване	Мандат
1	Държавна комисия по сигурността на информацията (ДКСИ)	Закон за защита на класифицираната информация от 2002 г.; Устройствен правилник	РМС	министър-председателя	министър-председателят	5-годишен
2	Държавна комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ)	Закон за стоковите борси и тържищата от 1996 г.; Правилник за устройството и дейността	РМС	министъра на икономиката и индустрията	МС	5-годишен
3	Комисия за защита на потребителите[75] (КЗП)	Закон за защита на потребителите от 2006 г.; Устройствен правилник	РМС	–	министър-председателят	5-годишен
4	Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти (НСЦРЛП)	Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина от 2007 г.; Устройствен правилник	РМС	министъра на здравеопазването	МС	не е определен

75 Изисква се поне един от членовете на КЗП да е юрист и един – икономист.

Източник: Посочените в таблицата нормативни актове, РМС и Административният регистър, ИИСДА

Както е видно от таблицата, няма големи разминавания с основния модел за определяне и назначаване при различните държавни комисии. За две от комисиите – ДКСБТ и НСЦРЛП, като орган по назначаване не е посочен министър-председателят, а при ДКСИ, ДКСБТ и НСЦРЛП изрично се посочва субект, който отправя предложение до Министерския съвет за вземане на решение за определяне на членовете (съответно министър-председателят, министърът на икономиката и индустрията и министърът на здравеопазването). За всички, освен за НСЦРЛП, е определен 5-годишен мандат.

Допълнителни изисквания за заемане на длъжността има за членовете на **КЗП** (да имат минимум **5 години трудов стаж,** и за състава на комисията като цяло – в него трябва да има поне един юрист и един икономист) и на **НСЦРЛП** (да имат поне **5 години трудов стаж,** а в състава да влязат трима лекари или магистър-фармацевти, двама юристи и двама икономисти).

По отношение на подбора на държавните комисии е възприет **моделът на политическите назначения,** но с някои особености. Първо, мандатността дава срочност на назначенията, различна от тази на МС, и ограничава възможностите за освобождаване от длъжност по всяко време и без мотивирано решение. И второ, пак заради определения мандат се предполага, че не всеки кабинет може да направи свои назначения за разглежданите висши публични длъжности. Въпреки това практиката показва, че **мандатът не гарантира по-голяма сигурност и не ограничава правителствата да правят кадрови промени**. Поставените изисквания за заемане на длъжността не променят модела, тъй като не стесняват съществено възможностите за избор (изискването за 5 години трудов стаж не е особено ограничаващо, макар да гарантира известен професионален опит).

По отношение на процедурата за подбор се очертава **силен дисбаланс между непряко изборните (тези, които се избират изцяло или частично от НС) и назначаемите (в случая това са държавните комисии) органи с основно регулаторни функции.** При първите се предпоставя възможност за прилагане на конкурентен принцип при избора. Същият принцип е редно да се прилага и при определянето на членовете на държавните комисии. Може да се ползва моделът на т.нар. *формални политически назначения,* при който има предварително определени и оповестени критерии и изисквания за

заемане на позицията и МС избира измежду кандидати, предложени след предварителен подбор.

2.3. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт

Тези административни структури са разделени на две групи – към Министерския съвет и към министерствата. За тези администрации ЗА не съдържа обща изрично описана процедура за избор на ръководителя – такава е описана в съответния за всяка от тях специален нормативен акт. Освен това само за част от тези структури са въведени допълнителни изисквания към ръководителите, различни от тези по чл. 19, ал. 5, 6 и 7 от ЗА.

Към Министерския съвет

Наблюдават се пет варианта на процедурата за избор на ръководител на тази категория административни структури:

Председателите на **НКБТХ** и **ЦКБППМН** са част от кабинета – председател е **заместник министър-председател**, определен от МС. Освен за тях, ИПА и НИО, за всички останали се посочва срок за изпълнението на длъжността – мандат.

При половината от структурите в тази група са предвидени допълнителни критерии и изисквания за заемане на длъжността на ръководителя. За **председател на АЯР** може да бъде назначено лице с постоянен адрес на територията на страната. За заемане на поста се изисква и минимум 10 години служебен стаж, като са посочени и конкретните области, в които трябва да е натрупан професионалният опит[76]. **Председателят на НАОА** трябва да е **хабилитирано лице,** а за **председател на УС на НАПОО** може да бъде определено лице с най-малко **пет години стаж в системата** на професионалното образование и обучение. Директорът на **НИО** е **държавен служител.**

76 В областта на използването на ядрената енергия или йонизиращите лъчения, управлението на радиоактивните отпадъци или отработеното гориво, както и в областта на държавното регулиране на безопасното осъществяване на тези дейности.

Таблица 7: Назначаване на ръководители на административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (към МС)

Ръководителят…	***Административна структура***	***Мандат***
се определя с РМС и се назначава от министър-председателя	Агенция за ядрено регулиране	5-годишен, но не повече от два мандата
се назначава от министър-председателя	Институт по публична администрация	*
	Национален инспекторат по образованието	
се назначава от министър-председателя по предложение на министъра на образованието и науката	Национална агенция за оценяване и акредитация	6-годишен, но не повече от един мандат
	Национална агенция за професионално образование и обучение	4-годишен, но не повече от два последователни мандата
се назначава от президента на републиката с указ след съгласуване с МС	Национална служба за охрана	5-годишен, но не повече от два мандата
е зам. министър-председател, определен от МС	*Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) и Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦКБППМН)*	*

Източник: Нормативните актове, регламентиращи структурата и функциите на разглежданите административни структури

В тази група административни структури е поставена и **Националната служба за охрана,** но тя се отличава от всички останали по това, че не е към МС, а към президента на републиката

(който осъществява общо ръководство и контрол върху дейността ѝ). Критериите и изискванията за определяне и назначаване на началника на НСО са идентични с тези, определени за председателите на държавните агенции в системата на сигурността и опазването на обществения ред (вж. Държавни агенции).

Тук е приложим режимът на **политическите назначения,** но със специфики в изискванията за заемане на поста. Изискванията за професионален стаж в конкретната област дават определена гаранция за квалификацията на заемащите длъжността. Мандатността също оказва влияние при вземането на политически решения за конкретната позиция. Изключения в случая са ИПА и НИО, за които не е определен мандат и няма допълнителни изисквания за заемане на длъжността.

Към министерства

В тази група органи на изпълнителната власт се наблюдава сравнително разнообразие по отношение рекрутирането и назначаването на длъжност.

Седем[77] от органите се назначават от министър-председателя, от които 4 – по предложение на ресорния министър. За един от останалите три органа също изрично е записано, че ръководителят се определя с РМС. Всички останали органи (27 на брой) се назначават от ресорния министър, като 4 от тях – по предложение на министър-председателя. За пет от позициите процедурата по избор предвижда успешно преминаване на конкурс[78].

77 Български институт по метрология, Патентно ведомство, Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт, Българска агенция по безопасност на храните, Център за оценка на риска по хранителната верига, Национално бюро за правна помощ, Национална агенция за приходите.

78 Дипломатически институт към министъра на външните работи (представяне на стратегия за развитие на административната структура и интервю); Държавен културен институт към министъра на външните работи; Национален институт за недвижимо културно наследство (концепция за развитието на културния институт); Антидопингов център; Национален военноисторически музей.

Таблица 8: Назначаване на ръководители на административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (към министерства)

Ръководителят се назначава от…	***Брой административни структури***	***Назначават се след процедура за избор след преминаване на конкурс***
ресорния министър	24	ДИ към МВнР; ДКИ към МВнР; НИНКН; АДЦ; НВИМ
ресорния министър след съгласуване с министър-председателя или по предложение на министър-председателя[79]	4	
министър-председателя	3	
министър-председателя по предложение на ресорния министър	4	
президента на републиката с указ[80]	1	
Управителния съвет	3	ФНИ

Източник: Нормативните актове, регламентиращи структурата и функциите на разглежданите административни структури

Директорът на **Служба „Военна полиция“** се назначава с **указ на президента** на републиката. В три от разглежданите случаи (фондовете) изборът се осъществява от управителен съвет. Изпълнителният директор на **Държавен фонд „Земеделие“ се избира от УС** по предложение на министъра на земеделието, съгласувано с министър-председателя. УС избира изпълнителния директор на **Национален фонд „Култура“.** По-сложна процедура за избор е предвидена за управителя на **Фонд „Научни изследвания“.** Той се определя след успешно преминаване на **конкурс,** организиран от Изпълнителния съвет. Конкурсът се провежда на три етапа: подбор по документи съобразно посочените минимални и специфични изисквания; оценка на писмена концепция за организацията и дейността на Фонда, представена от кандидата; събеседване с членовете на Изпълнителния съвет. Самият договор за управление с избрания за управител се подписва от председателя на Изпълнителния съвет.

За десет от висшите позиции има **допълнителни изисквания** за заемане на длъжността – минимален стаж в точно определени професионални области (10 години за ЦОРХВ, АППК, БИМ, ПВ, СВП, ГДИН, АДФИ, НАП и 5 години за НБПП), като за три от тях се изисква и управленски опит (АППК, АДФИ, а за ГДИН – управленски опит в системата на държавното управление). За по-голямата част от посочените се определя и специалността, по която трябва да е придобито изискуемото висше образование. За ЦОРХВ се изисква заемането на академична длъжност – да е хабилитирано лице, а за Института по отбрана – академична длъжност или научна степен. За СВП, НБПП и АДФИ забраната за осъждане за престъпление от общ характер е независимо от реабилитацията.

За управителя на ФНИ се изисква опит в управление или мониторинг и контрол на проекти или програми в академичната област и в научните изследвания.

За някои от разглежданите органи не са посочени конкретни допълнителни изисквания, но те се определят със заповед на съответния министър (например Националният институт за недвижимо културно наследство). За определянето на ръководителите на двата института към министъра на външните работи, освен преминаване на конкурс, са поставени минимални и специфични изисквания – образование, професионален опит и представяне на концепция за развитието на института. Конкретните изисквания са част от публичната обява и включват: минимален професионален и управленски опит; владеене на поне един чужд език; да нямат друго гражданство освен на държава – членка на Европейския съюз; да не страдат от хронично психическо заболяване.

Тази група административни структури се характеризира със **силно изразено разнообразие по отношение подбора и назначаването**

79 Директорът на Центъра на промишлеността на Република България в Москва трябва да има дипломатически ранг.

80 Служба „Военна полиция“.

на ръководителите. Различията са както процедурни, така и съдържателни – свързани със специфични изисквания за заемане на длъжността. Въпреки всичко при около **2/3 от разглежданите 40 органа назначенията са политически без специфични изисквания**. Както беше описано по-горе, за останалата 1/3 съществуват допълнителни конкретни изисквания за съответната длъжност. Освен това значително по-дългият стаж, който се изисква (10 години), и то в точно определени професионални области, както и няколкото длъжности, за които се изисква и управленски опит, са сериозен критерий за квалификацията на кандидатите и притежаването на качества за изпълнение на длъжността. **Най-малката група са висшите публични длъжности, които се определят чрез конкурс**. Мандат е определен за три от разглежданите тук органи на изпълнителната власт (Фонд „Научни изследвания“ – 4 години, Национален военноисторически музей – 5 години, и Национално бюро за правна помощ – 4 години). При първите два от посочените органи се следва условието за периодичен подбор чрез съчетаването на конкурсен модел на назначенията с определена мандатност. В случая обаче не може да се направят изводи за ефективността на това нормативно определено условие. При ФНИ след 2015 г. никой от избраните ръководители не изкарва пълен мандат. Директорът на НВИМ не е сменян от 2007 г. до днес.

2.4. Изпълнителни агенции

Това е втората по големина група централни органи на изпълнителната власт, при която обаче почти не се наблюдават отклонения от основния възприет модел за подбор и назначения на висшите публични длъжности. **Само при два органа се използва моделът, базиран на конкурентен принцип и предвиждащ селекция чрез конкурс**. Всички останали най-високи позиции се заемат чрез политически назначения.

Общата процедура за назначаване на изпълнителен директор на изпълнителна агенция е регламентирана в чл. 54, ал. 5 от ЗА – *договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя*. Изпълнителните директори на 23 от общо 32 изпълнителни агенции се назначават

по регламентираната процедура. За тях **няма и допълнителни изисквания за заемане на длъжността.** За три от разглежданите органи има специфики в процедурата по назначаване, но също не са предвидени допълнителни изисквания към кандидатите. Изпълнителният директор на **Изпълнителната агенция по околна среда** се избира чрез **конкурс.** Ръководителят на **Националния институт за помирение и арбитраж** се назначава от министъра на труда и социалната политика след консултации с надзорния съвет.

За ръководителите на четири изпълнителни агенции са предвидени допълнителни изисквания, като е фиксиран **минимален стаж в областта от 5 години** – Изпълнителна агенция по лекарствата, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Агенция по вписванията и Агенция по геодезия, картография и кадастър.

За две от изпълнителните агенции има както допълнителни изисквания, така и разлики в процедурата. Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ трябва да има не по-малко от 7 години трудов стаж, избира се с РМС и се назначава със заповед на министър-председателя. Ръководителят на Националния филмов център – София трябва да има минимум 5 години професионален опит в областта и се избира с **конкурс.**

За петима от изпълнителните директори е определен **5-годишен мандат.**[81] Само ръководителят на Националния филмов център се избира с конкурс и едновременно с това за него е предвиден мандат. Ретроспективният преглед показва, че условията за осъществяване на периодичен подбор на кадри за тази ръководна позиция не водят до устойчива тенденция при промяната на ръководителя (от 2004 до 2015 г. изпълнителният директор не се променя, а от 2015 г. никой не се задържа на поста за пълен мандат). **Петгодишният срок на назначенията не оказва влияние** и в случая с Агенцията по вписванията, където от 2009 г. насам ръководителите се задържат на поста от няколко месеца до близо 3 години (изпълнителният директор, освободен през 2009 г., е назначен отново на поста през 2021 г.). В такива случаи основателно може да се предположи, че **критериите**

81 Изпълнителна агенция „Борба с градушките“; Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол; Национален филмов център – София; Агенция по вписванията; Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

за подбор на административния ръководител са недостатъчни и неефективни за избора на подходящ за позицията кандидат и не могат да ограничат партиен патронаж или политически натиск и влияние. При последното правителство се сменя и ръководителят на ИА „Одит на средства от ЕС“, който е заемал поста 7 години и 9 месеца, т.е. последното назначение не е съобразено с мандатността. От описаното можем да направим извода, че за тази група органи на изпълнителната власт **мандатността не оказва влияние върху подбора и назначаването на ръководните позиции.**

2.5 Специализирани териториални администрации

При специализираните териториални администрации, които са **структури към министерства,** допълнителни изисквания за заемане на длъжността са предвидени само за ръководителите на **регионалните здравни инспекции,** като всеки директор трябва да притежава **три години стаж** след придобиване на специалността и да има **квалификация по здравен мениджмънт.** Директорите на РЗИ се атестират на всеки три години и се освобождават от длъжност при отрицателна атестация. Орган по назначаване е ресорният министър, а ръководните длъжности се заемат след преминаване на конкурс (изключение са Областните дирекции „Земеделие“, за чиито директори не е регламентирана конкурсна процедура). Контролът се осъществява от ресорния министър, а отчетността – чрез годишни доклади за дейността на съответната административна структура, като в някои от случаите се представят и ежемесечни и тримесечни отчети.

Другата група специализирани териториални администрации са **структурите към изпълнителните агенции.** Такива понастоящем има само към **Изпълнителната агенция по горите.** За заемане на ръководната позиция има изисквания за специалността на придобитото висше образование – лесовъдско (като за директорите на дирекциите на природни паркове висшето образование може да е и по специалност „Екология и опазване на околната среда“), и продължителността на стажа по специалността. Всички ръководни длъжности се заемат след провеждане на **конкурс,** а орган по назначаването им е изпълнителният директор на ИАГ.

Таблица 9: Назначаване на ръководители на специализирани териториални администрации

Административна структура / ръководен орган	*Орган по назначаване*
Регионална здравна инспекция (РЗИ – 28); директор	министър на здравеопазването
Областна дирекция „Земеделие“ (ОДЗ – 28); директор	министър на земеделието
Регионално управление на образованието (РУО – 28); началник (държавен служител)	министър на образованието и науката
Басейнова дирекция (БД – 4); директор	министър на околната среда и водите
Дирекция „Национален парк“ (ДНП – 3); директор	министър на околната среда и водите
Регионална инспекция по околна среда и водите (РИОСВ – 15); директор	министър на околната среда и водите
Горска семеконтролна станция (ГСС – 2); директор	изпълнителен директор на ИАГ
Дирекция природен парк (ДПП – 11); директор	изпълнителен директор на ИАГ
Лесозащитна станция (ЛЗС – 3); директор	изпълнителен директор на ИАГ
Регионална дирекция по горите (РДГ – 16); директор	изпълнителен директор на ИАГ

Източник: Нормативните актове, регламентиращи структурата и функциите на разглежданите административни структури

При специализираните териториални администрации висшите публични длъжности се заемат на конкурентен принцип, след преминаване на конкурс (с едно изключение – ОДЗ)[82].

В обобщение можем да отбележим, че като цяло **липсват специално разработени механизми за подбор и назначения** на органите на изпълнителната власт. В голямата част от случаите се следва общият модел, определен в ЗА. За повечето от административните структури

82 През 2009 г. са сменени всички 28 директори на ОДЗ.

не се предвиждат специфични изисквания, които да гарантират в някаква степен, че избраното лице е достатъчно квалифицирано и притежава необходимите умения, за да осъществява функциите, определени за съответната длъжност. Малко са длъжностите, които се заемат на конкурентен принцип – чрез провеждане на конкурс, оценяване на представена концепция или визия за развитие на администрацията, и пр. Това силно контрастира с процедурите за назначаване на държавните служители, които изискват преминаване на конкурс, както и с процедурата, определена за висшите държавни служители (по ЗДС). Необходимо е да се разработят модели на общи процедурни правила за различните групи органи, които да дават по-сериозни гаранции, че политическите решения за назначаване на висшите длъжности се основават на специфични критерии и са рекрутирани най-подходящите професионалисти за ръководството на съответната администрация.

3. Бюджетни измерения

Целта на прегледа на бюджетните измерения на разглежданите в анализа структури е да **илюстрира обема на публичните средства,** които те изразходват. Не е задача на изследването да прави задълбочен икономически преглед за ефективността и прозрачността на разходването на средствата, а да събере информация, която да послужи за анализ на средствата, които ръководителите на тези органи разпределят.

В методологическо отношение представените бюджетни параметри представляват **само разходната част така, както е планирана в бюджета на организацията за 2021 г.,** съгласно приетия през ноември 2020 г. бюджет (обн., ДВ, бр. 104 от 8.12.2020 г.), т.е. данните не отразяват измененията в бюджета за 2021 г. Първична информация е събирана от Закона за държавния бюджет, ПМС № 408/23.12.2020 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2021 г., от отчетите за изпълнение на програмния бюджет на Министерския съвет и на отделните министерства за 2021 г., както и от отчетите за изпълнение на бюджета на съответната институция.

Основните изисквания за бюджетна прозрачност на институциите са

определени в Закона за публичните финанси.[83] По оценки на Програма „Достъп до информация“ през годините се повишава бюджетната прозрачност на институциите в изпълнителната власт, което се дължи и на активната роля на ПДИ и на работата им по граждански одит на прозрачността.[84] В случай че при прегледа на програмните бюджети на министерствата сме идентифицирали, че само едно ведомство отговаря за провеждането на политиката в дадена област или е единствено посочено в дадена бюджета програма, считаме, че това представлява и бюджетът на институцията в разходната ѝ част. В бюджетите сме посочвали само планираните разходи така, както са определени съгласно Закона за държавния бюджет, и не са взети предвид разходи, които са в изпълнение на европейски проекти и програми. Посочените суми са закръгляни с точност до хиляди.

От анализираните институции **липсва публична информация за бюджетите за 2021 г. на:** Бюро по защита на застрашени лица, Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно-почивно дело“, Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление, Изпълнителна агенция „Медицински надзор“, Изпълнителна агенция по лекарствата, Институт по отбрана „Професор Цветан Лазаров“, Национален военноисторически музей, Национален институт за недвижимо културно наследство, Национален филмов център – София, Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

От публично наличната информация сме анализирали разходната част на бюджетите на 83 институции. **Общо те разходват 4 млрд. 609 млн. и 315 хиляди лева.** За сравнение – разходната част на приетия държавен бюджет за 2021 г. е 15 млрд. 817 млн. 840 хиляди лева или анализираните от нас органи **разходват 29,14 % от всички планирани за 2021 г. разходи в държавния бюджет.**

---

83 Вж. повече в **Ангелов, Ст.** *Закон за публичните финанси – задължения за активно публикуване. В: Информационен бюлетин на ПДИ, Брой 2(110), 2013. [онлайн], [Прегледан: юли 2022]. Достъпно от: https://www.aip-bg.org/publications/newsletter+print.php?NewsletterID=106685&ArticleID=1000915635*

84 В проучването на Програма „Достъп до информация“, публикувано през 2022 г., се посочва, че в изследваните от тях институции около 68 % спазват задълженията си за публикуване на бюджетите си. Вж. повече в **Ангелов, Ст.** *Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет. В: Информационен бюлетин на ПДИ, Брой 6 (222), 2022 г. [онлайн], [Прегледан през юли 2022 г.]. Достъпно от: https://bit.ly/3oseM4k*

Таблица 10: Структури с най-голям разходен бюджет

Структури с най-голям разходен бюджет		Бюджет за разходи в хил. лв. за 2021 г.
1	Агенция за социално подпомагане	1 633 419
2	Национална агенция за приходите	803 831
3	Държавен фонд „Земеделие“	370 879
4	Агенция „Пътна инфраструктура“	359 922
5	Главна дирекция „Охрана“	231 297
6	Агенция „Митници“	137 687
7	Държавна агенция „Национална сигурност“	137 551
8	Агенция по заетостта	131 281
9	Държавна агенция „Технически операции“	70 648
10	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“	66 966

Източник: Бюджети на съответните административни структури за 2021 г.

Таблица 11: *Структури с най-малък разходен бюджет*

Структури с най-малък разходен бюджет		Бюджет за разходи в хил. лв. за 2021 г.
1	Изпълнителна агенция „Програма за образование“	208
2	Национален студентски дом	280
3	Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства	325
4	Държавен културен институт към министъра на външните работи	385
5	Национален институт за помирение и арбитраж	458
6	Национална комисия за борба с трафика на хора	461
7	Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа	510
8	Национална агенция за професионално образование и обучение	695
9	Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт	754
10	Дипломатически институт към министъра на външните работи	804

Източник: Бюджети на съответните административни структури за 2021 година

В Таблица 11 е представено подреждане на органите в диапазони според обема на разходи съгласно планирания за 2021 г. бюджет.

Таблица 12: *Подреждане на органите според обема на разходи съгласно планирания за 2021 г. бюджет*

№	Размер на средствата за разходи за 2021 г.	Брой институции
1	До 1 млн. лева	12
2	Между 1 млн. лева и 3 млн. лева	20
3	Между 3 млн. лева и 10 млн. лева	20
4	Между 10 млн. лева и 50 млн. лева	20
5	Между 50 млн. лева и 200 млн. лева	6
6	Над 200 млн. лева	5

Десетте структури с най-голям разходен бюджет имат общо бюджет за разходи в размер на 3 млрд. 943 млн. и 492 хиляди лева или 85,55 % от общия бюджет на всички 83 изследвани структури.

От представените данни може да се направят два преки извода. Първо, анализираните институции разходват огромни по размер средства в обществени сектори, които засягат милиони граждани. Второ, липсва прозрачност на разходването на бюджетни средства за част от структурите, което ограничава гражданския контрол и е индикатор за риск от корупция.

4. Независимост и политизация

Въпросът за независимостта и нивата на политизация (вмешателство в работата на институциите чрез промяна в ръководството) е разгледан чрез темпорален анализ. Целта на темпоралния анализ е да проследи, от една страна, колко дълго време ръководителите на органите се задържат на ръководната си позиция, както и какви флуктуации е имало в периода от 2009 г. до юли 2022 г. по отношение на промени на ръководителите на институциите. Основаната задача е да се направи опит да се изясни на базата на емпирични данни има ли политическо вмешателство при вземане на решение за промяна в ръководствата на органите, и ако има – в каква степен.

В методологическо отношение първична информация е добивана от: 1) Регистър Булстат; 2) Административен регистър; 3) Медийни публикации. Трудностите при получаване на първичната информация произтичат от това, че не всички структури притежават свой ЕИК и че информацията в Административния регистър липсва или е противоречива (в такива случаи сме възприемали за достоверна информацията от Регистър Булстат). Първичната информация е анализирана чрез статистически методи.

В периода от началото на 2009 г. до 15 юли 2022 г. **общо 313 души са ръководители на 90 органа**[85]**.** Мнозинството от тях управляват между 0 месеца и 2 години – 149 души, между 2 години и 4 години – 71 души, между 4 и 8 години – 58 души, а над 8 години – 35 души. Рекордьор по най-дълго управление е Гаврил Митов, който е вписан за изпълнителен директор на Националния компенсационен жилищен фонд (НКЖФ) на 27 септември 1991 г. и е освободен от министър-председателя Кирил Петков на 20 май 2022 г., тоест той е **ръководил НКЖФ 31 години**[86]**.**

85 От анализа са изключени органите, които по правило се председателстват от ресорен министър – Национална комисия за борба с трафика на хора и Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

86 НКЖФ е закрит с ПМС през 2022 г.

Диаграма 1: Времетраене на управлението на ръководителите на административни структури

Най-кратко на ръководна позиция се задържа Иван Бакалов, **който е директор на Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи към Министерството на труда и социалната политика – едва 19 дни** (от 1.06.2016 г. до 20.06.2016 г.).

Не може да се изведе статистически значима зависимост между сектора на управление (например сигурност, здравеопазване, земеделие, околна среда и др.), типа орган[87] (например изпълнителна агенция, второстепенен или първостепенен разпоредител с бюджетни средства и др.) или функциите (регистрационни, лицензионни, разрешителни, контролни, санкционни, надзорни, доставчици на услуги и др.), които изпълняват разглежданите от нас структури, спрямо продължителността на управлението. В немалка част от случаите влияят фактори като естествени причини за промени (смърт, отпуск по майчинство и др.). От данните обаче може да се изведе заключението, че е **налице значително текучество при ръководителите на органи от изпълнителната власт.** Същевременно 18,53% от ръководителите са заемали позицията за време, надхвърлящо мандата на едно правителство, като се има предвид, че през разглеждания от нас период са се сменили 10 правителства, от които 5 служебни (последните управляват общо в продължение на близо една година и половина) към 15 юли 2022 г.

При анализа на данните на преден план изпъква честотата, с която се правят промени през годините.

87 Относителна зависимост има единствено при изпълнителните агенции, но те са и преобладаващата чат от структурите.

Диаграма 2: Брой промени на ръководители на структури на централната изпълнителна власт по години

Значителни натрупвания на смени на ръководители на структури има през 2009 г., 2013 г., 2017 г. и 2021 г., а само до юли месец на 2022 г. те са 22 на брой.[88] Общият брой промени, които се извършват, са 333 (броят надвишава броя на лицата, които са били ръководители, тъй като някои от тях са преназначавани на същата позиция или са били ръководители на друг от анализираните органи). Изброените периоди съвпадат с политически промени и промени в правителството. От данните може да се изведе заключението, че **има силно влияние на политическите процеси върху ръководителите на органи при освобождаването и на назначаването им.** С идването на едно или друго правителство се наблюдава концентрация на промени по върховете на агенциите. Особено впечатление прави 2021 г., когато управляват две служебни правителства, назначени от президента Румен Радев, **т.е. налице е свръхактивност на служебните правителства по отношение на назначенията на органи в**

88 Поради редакционно приключване на анализа към 15.07.2022 г. в него не е включено приетото от МС на 20.07.2022 г. разпореждане за учредяване на ЕАД с държавно участие в капитала „Хели Мед Сървиз“ за извършване на полети за спешна медицинска помощ по въздух.

изпълнителната власт през 2021 г. Друга значима концентрация на брой промени по върховете на агенциите се наблюдава през 2009 г. с идването на първото правителство на Бойко Борисов, през 2013 г. – с идването на правителството на Пламен Орешарски, и през 2017 г. – при третия кабинет на Бойко Борисов, който управлява в коалиция, поради което е възможно увеличеният брой на промените да се дължи на удовлетворяване на желанията на коалиционни партньори за кадруване. Очевидно е, **че висшата ръководна администрация в рамките на органите на изпълнителната власт е крайно неустойчива спрямо промените в политическото ръководство на държавата.** По този формален критерий може да се обобщи, че **ръководните длъжности на изпълнителните органи са силно политизирани и политически зависими.** Припомняме, че данните от сравнителните теоретични и емпирични изследвания (във първата част на анализа) са противоречиви: не може да се установи влияе ли се действителната независимост на агенциите в по-голяма степен от това дали ръководителите им са назначавани или отстранявани на база принципа за наличие или отсъствие на доверие от страна на министъра, министър-председателя или Министерски съвет спрямо конкретен ръководител на агенция, или се следва принципът на кариерно израстване в администрацията, тъй като има данни, че принципът за кариерен растеж в държавната служба също може да бъде повлияван политически. Както вече посочихме, в актовете за освобождаване на ръководителите на органи е рядкост да се посочват мотиви на органа по назначаване за една или друга кадрова промяна. Интересен пример представлява **Изпълнителната агенция „Автомобилна администрация“, където има концентрация** (общо 10 персонални промени за разгледания период) **на промяна на директорите поради разследвания и арести.** Така например Валентин Божков, който заема позицията на директор в продължение на 10 години и два месеца, е арестуван през 2013 г[89]. А Цветелин Цветанов, който заема поста в продължение на една година и 3 месеца, е арестуван по обвинение за подкуп през 2016 г[90]. Като цяло **ръководителите на тези органи са слабо обществено известни**, а имената им се прочуват

89 Арестуван е шефът на ДАИ Валентин Божков. 14.08.2013 г., Медиапул, [Прегледан през юли 2022 г.] Достъпно на: https://www.mediapool.bg/arestuvan-e-shefat-na-dai-valentin-bozhkov-news210076.html

90 Шефът на ДАИ е арестуван за подкуп. 30.03.2016 г., 24 часа, [Прегледан юли 2022] Достъпно на: https://www.24chasa.bg/bulgaria/article/5399849

преимуществено във връзка със скандали. Сред други случаи, придобили публичност, емблематичен е случаят с Калина Илиева, изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“, която бива назначена на длъжността през 2009 г. от правителството на Бойко Борисов, а впоследствие е **осъдена от Софийския районен съд на 3 години лишаване от свобода условно с 5-годишен изпитателен срок за това, че е фалшифицирала документите си за висше образование.**

Прави впечатление, че в част от структурите има **значително текучество на ръководни кадри**, като от анализа са изключени Националната комисия за борба с трафика на хора и Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, защото те се ръководят от ресорен заместник-министър, министър или заместник министър-председател.

Таблица 13: Брой промени на ръководители на органи по структури *(1 януари* 2009 г. – 15 юли 2022 г.*)*

Най-много промени *1 януари 2009 г. – 15 юли 2022 г.*		**Бюджет-разходи** за 2021 г. в хил. лв.
Структура	**Брой промени**	
Държавен фонд „Земеделие“	13	370879
Изпълнителна агенция по горите	11	29647
Изпълнителна агенция по околна среда	11	22612
Държавна агенция за българите в чужбина* **От 5.05.2022 г. е преобразувана в Изпълнителна агенция за българите в чужбина към министъра на външните работи*	10	1118
Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“	10	14617
Агенция по вписванията	9	31983
Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури	9	6215
Агенция „Митници“	8	137687
Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно-почивно дело”	7	*Няма информация*

Най-малко промени *1 януари 2009 г. – 15 юли 2022 г.*		
Структура	**Брой промени**	
Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“	1	3047
Държавна агенция за научни изследвания и иновации* ** Създадена през 2020 г. и закрита през 2022 г. На нейно място се създава Министерството на иновациите и растежа.*	1	8566
Национален компенсационен жилищен фонд	1	*Няма информация*
Национален инспекторат по образованието	1	1038
Национален център за информация и документация	1	3716
Национален военноисторически музей	1	*Няма информация*
Централен регистър на особените залози	1	1009
Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт	1	754
Агенция за качеството на социалните услуги	1	3000
Фонд „Социална закрила“	1	5819

От Таблица № 13 се виждат органите, в които има най-много промени на ръководители, и тези с най-малко промени. Най-много промени има в Държавен фонд „Земеделие“ (13), Изпълнителна агенция по горите (11), Изпълнителна агенция по околна среда (11), Държавна агенция за българите в чужбина (10), Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (10), Агенция по вписванията (9), Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури (9), Агенция „Митници“ (8), Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно-почивно дело” (7). На следващо място, с по 6 промени за разглеждания период, са: Държавна агенция за бежанците, Държавна агенция за закрила на детето, Държавна агенция „Национална сигурност“, Национална служба за охрана, Агенция по заетостта, Дирекция за

национален строителен контрол, Агенция за държавна финансова инспекция, Българска агенция по безопасност на храните. На другата крайност, с най-малко промени (с по една промяна) в ръководството са: Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“, Държавна агенция за научни изследвания и иновации, Национален компенсационен жилищен фонд, Национален инспекторат по образованието, Национален център за информация и документация, Национален военноисторически музей, Централен регистър на особените залози, Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт, Агенция за качеството на социалните услуги, Фонд „Социална закрила“. С по две промени в ръководството са: Агенция за устойчиво енергийно развитие, Изпълнителна агенция по лозата и виното, Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“, Агенция за хората с увреждания, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Национален институт за помирение и арбитраж, Дипломатически институт към министъра на външните работи, Център за асистирана репродукция, Национална служба за съвети в земеделието, Антидопингов център, Служба „Военна полиция“, Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа, Център за оценка на риска по хранителната верига.

От анализа на информацията може да се изведе **пряка зависимост между фреквенцията на смени на ръководителите на структури и бюджета на съответната институция.** Очевидно е, че колкото повече публични средства са отделени в разходната част на бюджетите на звената, толкова по-изкушено е политическото ръководство да прави промени в лидерството им. Единствено изключение по отношение на сравнението с бюджета в топ 10 на организациите, чиито ръководства са най-сменяни, е това на Държавната агенция за българите в чужбина, чиито бюджетни разходи възлизат на 1 млн. и 118 хил. лева за 2021 г. Тя обаче има правомощия във връзка с установяване на българския произход на чужди граждани, кандидатстващи за българско гражданство, и/или за продължително/постоянно пребиваване в Република България, което е етап за получаване на българско гражданство, и в този смисъл има завишен корупционен

риск[91]. Може да се допусне, че **в агенциите с най-много промени има най-висок корупционен риск,** а при преглед на медиите има изобилие от информация за наличие на корупционни практики през годините, част от които са получили и съдебно преследване. **Във функционално отношение няма статистически значима зависимост между броя промени** и например броя на предлаганите услуги, сектора на дейност или типа дейност – дали са доставчици на услуги, дали имат регистърни, лицензионни, контролни, надзорни, санкционни правомощия. По отношение на типа структура също се извежда относителна зависимост – **най-много промени има в изпълнителните агенции.** Структурите, в които има най-малко промени, са създадени сравнително скоро (повечето от тях не съществуват към началото на разглеждания период – 2009 г.), бюджетите им в разходната част са сравнително ниски, а немалка част от тях се занимават с аналитична дейност като спомагателни органи към Министерския съвет или отделни министерства и действат в сектори, в които се изисква тясна експертиза и има значително по-малък брой на лица с познания в дадената сфера.

В специализираната литература по темата липсват теоретичен консенсус и единни емпирични доказателства за степента на независимост на агенциите в зависимост от това дали ръководителите на тези органи имат ясен политически профил – от гледна точка на начин на назначение или принадлежност към дадена политическа сила, или кариерното им развитие е изцяло на база на административен принцип. Още по-сложно е да се прави релация между ефективността и постигнатите резултати на дадена агенция от гледна точка на това доколко политически обвързан е даден ръководител – има примери за успешни ръководители на агенции, които са ярки представители на дадена политическа сила, и обратното – ръководители с класически профил на кариерно израстване в администрацията, които са позволявали силно вмешателство от политическото ръководство или пък са със слаби резултати в постигнатото по време на управлението. В изследванията е позната практиката и на т.нар. „въртящи се врати“ (revolving doors) – смяна на позицията на едно и също лице между законодателната власт и регулаторен орган, от една страна, или между заемане на висша публична позиция в регулаторен орган и частния сектор, който е бил обект на регулация от същия този орган. В анализа

91 Тръгва делото срещу бившия шеф на ДАБЧ Петър Харалампиев, Дир.бг. 8.01.2021 г. 8.01.2021, Дир.бг, [Прегледан през юни 2022 г.] Достъпно на: https://dnes.dir.bg/temida/tragva-deloto-sreshtu-bivshiya-shef-na-dabch-petar-haralampiev-tragva-po-sashtestvo

е разгледан по-скоро първият случай, като е адаптиран за средата в България, и по-скоро се търси да се оцени степента на политизиране на агенциите.

В настоящия анализ, с оглед на спецификите на политическата среда в България, се ръководим от първоначалното **допускане, че заемането на политическа длъжност (в минал или бъдещ период) на определен ръководител на структура е по-скоро негативен феномен,** който влияе пряко в посока към повишаване на политическото (партийно) влияние в работата на институцията и има негативен ефект върху независимостта й. Направен е преглед на професионалното развитие на ръководителите на анализираните органи и дали те са заемали **политическа длъжност,** като под политическа длъжност разбираме кандидатстването (в случай че издигнатият/издигнатата е от политическа партия или коалиция от партии) или заемането на позициите: министър-председател, министър, член на политически кабинет на министър или съветник на министър, народен представител, кмет, общински съветник, областен управител и заместник-областен управител.

Тук следва да се направят две предварителни бележки – първо, при консолидиран демократичен институционален комплекс партиите служат като „кадрови банки“ и в този смисъл те съумяват да организират различни специалисти с високи професионални познания в даден сектор и, второ, естествено е ръководителите на тези структури да бъдат обществено и политически активни, като при идеални условия това не влияе на личната им независимост и не се „прехвърля“ върху независимостта на институциите, които управляват. Допускането в анализа се дължи на множеството публично известни случаи от българската практика на партийно-политически назначения в структури на изпълнителната власт, които са свързани с някаква форма на неефективно управление или обществен скандал. От наличната публична информация за професионалното развитие на ръководителите на структури **11,82% или 37 души са заемали политическа длъжност.** Следва да се подчертае, че не за всички позиции, в посоченото от нас ограничено разбиране за политическа длъжност за целите на настоящия анализ, има налична публична информация (например съветник в политически кабинет към министър), т.е. броят на ръководителите на структури, заемали политическа длъжност, може да е значително

по-висок. Сред ръководителите на органи, които впоследствие са заемали позицията министър, се открояват имената на Румен Порожанов, който последователно заема позицията на министър на финансите, изпълнителен директор на ДФ „Земеделие“ и министър на земеделието храните и горите. Теменужка Петкова е директор на АДФИ, след което заема позицията на служебен заместник-министър на финансите и министър на енергетиката в две правителства от 2014 г. до 2021 г. Интересен казус представлява и Агенцията за българите в чужбина, която се оглавява от двама души, свързани с ВМРО. Държавната агенция „Национална сигурност“ също е извор на кадри за политическото ръководство, като нейните директори, сред които Петко Сертов – съветник към политически кабинети, Цветлин Йовчев – министър на вътрешните работи, Димитър Георгиев – заместник-министър на вътрешните работи (и арестуван по обвинение в бракониерство), Делян Пеевски – народен представител.

IV. Препоръки

Направеният анализ разкрива картина на изпълнителната власт в България, в която се открояват редица проблеми, сред които:

- **Недобра структурираност на системата** – множество разклонения на административните органи и техните администрации и по хоризонтала, и по вертикала, а оттук – дублиране на функции и липса на ефективност.
- **Неспазване на ключови принципи на демокрацията и доброто управление при назначенията и прекратяването на правоотношенията на ВАР,** като прозрачност, информираност на гражданите, мандатност, състезателност, високи изисквания към кандидатите.
- **Наличие на множество възможности за политическо влияние при подбора и назначенията на ВАР,** които често се „оползотворяват“ от актуалните управляващи. Това води до повишен риск от корупция при реализиране на правомощията на ВАР.

Някои от проблемите, констатирани от нас, са установени и от самата администрация. В цитираната Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020), сред предизвикателствата пред държавната администрация, са посочени и „*…фрагментираната структура на администрацията*, което *води до дублиране и припокриване на функции, затруднява се координацията и изпълнението на секторните и хоризонталните политики, създават се предпоставки за преразход на публични ресурси…“*. За съжаление обаче политиките на правителствата от 2014 г. досега не включват сред приоритетите си решаването на тези проблеми.

Всичко това ни мотивира да отправим описаните по-долу препоръки, които не са самоцелни, а преследват преодоляването на гореописаните дефицити. Това може да се постигне чрез цялостно подобряване на структурата и ефективността на публичната власт, и в частност – на качествата и компетентностите на ВАР. Първите стъпки в тази насока биха могли да включват:

Препоръка 1: **„Инвентаризация“ на актуалния каталог от органи на изпълнителната власт** с оглед неговата хомогенизация. Целите на този необходим процес включват проверка дали съществуващите структури отговарят на изискванията на времето и на нуждите на обществото и къде има дублиране на отговорности и задължения. Нашето изследване позволява да се направи аргументиран извод, че през годините системата на органите на изпълнителната власт и техните администрации обраства с нови и нови елементи. Причините за това са различни, но което е по-важно – структурните изменения в администрацията и създаването на нови органи невинаги са обусловени от реална необходимост, а в някои сфери необходимостта от тях е отпаднала.

Препоръка 2: **Изготвяне на цялостен функционален анализ на публичната власт, ведно с всички включени в нея институции.** Парцелирането на анализите и фокусирането им само върху конкретна административна структура (процес, който протича и понастоящем) има по-скоро негативен ефект върху разговора за реформиране на системата на държавната администрация. Цялостният функционален анализ следва да е обвързан с преглед на аналитичните и научни разработки, включително и с направените досега препоръки, за да можете да се обобщят и сравнят с фактическото състояние на административната система. Това включва и обзор кой е автор на препоръките, изпълнени ли са някои от тях през годините, в каква степен и какво евентуално е попречило за реализирането им в практиката, а където такива препоръки са изпълнени – как това се е отразило на функционирането на съответния орган и най-вече – на обслужването на гражданите.

Препоръка 3: **Необходимо е по-добро структуриране на системата на ВАР по хоризонтала и по вертикала.** След „инвентаризацията“ и функционалния анализ на органите на изпълнителната власт, на техните правомощия, дейности и управление естествено следва да се оптимизира системата, като се избегне дублирането на дейности и функции (респ. дублиране и на финансирането). Отново трябва да се направи оценка на нуждите от географска децентрализация на администрацията – какви биха били ползите за обслужването на гражданите, за работата на самите органи, за фиска и за обществото като цяло.

Подобна цялостна ревизия на системата на публичната власт може да повиши както доверието на гражданите към администрацията, така и да стане основа за намаляване на т.нар. административна тежест в редица сфери на стопанския и граждански живот, нуждата от което е известна от десетилетия.

Реформата в публичната администрация, включително и реализирането на тук приложените препоръки, изискват значителна нормотворческа дейност и свързаните с нея политическа воля и обществено съгласие. Цялостният функционален анализ и обновяването на приоритетите по отношение реформирането на апарата на държавната администрация ще посочат най-добре кои препоръки може да се реализират при сега действащата нормативна рамка и за кои е необходима промяна на закони и подзаконови нормативни актове. **Тези стратегически решения ще определят и бъдещата устойчивост на предложените реформи.**

В изпълнението на тези три задачи важна роля може да играе Институтът по публична администрация.

Препоръка 4: **Засилване на ролята на Института по публична администрация (ИПА).** ИПА е водещата институция в обучението на кадрите, които влизат в публичната администрация. Институтът развива и аналитична дейност, като провежда и изследвания, свързани с развитието на държавната администрация, с наблюдение на тенденциите и промените в нея и обновяване на програмите за основно и надграждащо обучение. Може да се счита, че ИПА има най-добрия поглед върху кадрите в държавната администрация – тяхното развитие, нужди и проблеми. Необходима е нова стратегия за развитие на държавната администрация (последната е била до 2020 г.), в която да бъде заложено по-силно присъствие и включване на ИПА в процедурите по подбор на висши кадри за публичната администрация, включително и чрез участието на негови представители в конкурси/определени процедури.

Нашият анализ показва също по колко различни начини се избират/назначават ВАР. Липсата на единен подход не само намалява предвидимостта, когато се кандидатства за определена позиция (ако въобще е предвидена възможност за кандидатстване), но и отваря вратите за негативни влияния – непотизъм, конфликт на интереси, съмнения за корупция и др. Предвидимостта е от значение при избора или назначаването на ВАР, защото гарантира качествен подбор на кадрите, а в дългосрочен план осигурява необходимата институционална приемственост. Същевременно, през анализа изкристализира един сериозен проблем, който, умишлено или не, и досега не е намерил своето решение – липсата на ясно дефиниране на съответните ВАР и свързаните с тях критерии за подбор, правомощия и задължения. В този контекст е следващата група от препоръки, която включва:

Препоръка 5: **По-голяма публичност на изискванията за заемане на съответната длъжност – както на общите изисквания по ЗА, така и на специфичните изисквания, регламентирани в други законови и подзаконови нормативни актове, чрез консолидиране на информацията и нейното популяризиране.** Тази препоръка най-лесно може да бъде реализирана, като на интернет страницата на Административния регистър бъде създадена подстраница, на която да бъде качена посочената информация.

Препоръка 6: **Полагане на усилия за уеднаквяване на процедурите за избор/назначаване на ВАР на различните органи по хоризонтала.**

Препоръка 7: **Повишаване на стандартите при избор/назначаване на ВАР и въвеждане на конкурентно начало.** Това изисква от органа по избор/назначаване и подкрепящата го администрация да предвидят срок, в който чрез максимално включващ и проактивен подход да създадат възможност за свободно кандидатстване за дадена позиция на широк кръг хора както от администрацията, така и извън нея.

Препоръка 8: **Нормативно прецизиране на правомощията на всеки ВАР.**

Препоръка 9: **Задължение за оповестяване на всяко назначение или уволнение на ВАР, независимо от това дали е обвързано с конкурсна процедура или не, ведно с мотивите за него.**

Анализът показва дисбаланс по отношение на прозрачността и предвидимостта при назначенията на ВАР в органите, които се избират непряко (изцяло или частично от парламента), в сравнение с тези, в които ВАР се назначават. Отговорностите спрямо обществото и държавата

на ръководителите на държавните агенции, изпълнителните агенции, комисии и други първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни средства са огромни. Въпреки това обаче в редки случаи в процедурите за назначаването на техните ръководители присъства изискване за прозрачност. Най-често е точно обратното – обществото бива уведомено постфактум, че за ръководител на дадена институция е назначено конкретно лице. Подобна липса на прозрачност не е в противоречие с нормативната уредба, дори напротив – тя се възприема като реализация на правомощията на политическото ръководство – т.е. правителството има неограничена възможност да подбира кадрите, които ще осъществяват политиката му. В българската политическа среда това значи и че се очаква (едва ли не се подразбира), че при смяна на изпълнителната власт ще се подбере и нов управленски състав на административните органи. Така наложилата се практика често води до липса на последователност при провеждане на политиките, до несъобразяване със стратегическите документи и заложените в тях цели, реактивно действие на органите спрямо нововъзникналите проблеми, липса на канали за взаимодействие между институциите, формализиране на тяхната дейност и не на последно място – до ниско обществено доверие. По отношение на личностите, които се назначават, изброените дефицити се отразяват в: съмнения сред обществеността в техния професионализъм и познаване на материята, липса на инициативност, нисък хоризонт на планиране, политическа зависимост и повишен корупционен риск. Преодоляването на тези недъзи несъмнено представлява едно от най-големите предизвикателства пред всяка бъдеща административна реформа. За справяне с тези проблеми предлагаме:

Препоръка 10: **Законово определяне на съотношението между избор и назначаване.**

Препоръка 11: **Прецизиране на специфичните изисквания за образователен и професионален ценз за заемане на всяка ръководна длъжност, извън общите изисквания в ЗА**. Понастоящем в редица сектори изискванията към лицата, които заемат ВАР, са или бланкетно посочени, или дори напълно липсват.

Препоръка 12: **Създаване на консултативен съвет по назначенията на ВАР.** Този съвет, който е познат от практиката в други европейски държави, може да се състои от членове, посочени от правителството, президента, висшите държавни служители, синдикатите, различни професионални обединения, ИПА, академични специалисти по публична администрация, граждански организации. Функциите му ще са изцяло свързани с наблюдението на процедурите по подбор на ВАР и даване на становища с незадължителен характер по отношение на професионалните качества, образованието, мотивацията и концепциите за управление на кандидатите за ВАР. Смисълът от съществуването на такъв съвет е двояк – той ще извади от анонимност много от претендиращите за експертно назначение кандидати за определена позиция, които на практика са чисто политически назначения на ВАР. Ще стане по-трудно и назначаването на висши длъжности по добре познатия сценарий „от днес за утре“.

Препоръка 13: **Разширяване на възможността за гражданско и професионално представителство при конституиране на колективните ръководни органи на административните структури** при спазване на изискванията за заемане на длъжността.

Препоръка 14: **Създаване по нормативен ред на възможности и/или задължения за обвързване на назначените ВАР и тяхната бъдеща дейност със специфични изисквания и очаквани от тях резултати, зададени от избиращия/назначаващия орган.** Така ще се създадат гаранции, че осъществяването на политики според изискванията на правителството може да става и без да е необходимо подборът на ВАР да бъде непременно политизиран. Промяна в подобна насока – тип „програмно управление“ на административните структури, ще изисква както конкретни очаквания от работата на всеки ВАР, така и ясна негова професионална концепция. Последното ще даде възможност за регламентиране на случаите, в които ВАР може да бъде отстранен преди изтичане на неговия мандат (ако има такъв) или при едностранно прекратяване на правоотношението от назначаващия орган. Така ще се преодолее и нормативният вакуум по отношение на изискванията, очакванията и най-вече отчетността на ВАР. В по-широк план обвързването на дейността на ВАР и управлението на администрацията с предварително набелязан план може да даде жизнен смисъл на управленската програма на правителството и платформите на политическите партии и така да доведе до по-добра консолидираност на демократичната институционална инфраструктура.

Препоръка 15: **Връщане на смисъла от мандатността на органите в администрацията.** Сега съществуващата обща законова рамка на практика обезсмисля мандатността на ВАР. В резултат на това повечето отраслови нормативни актове дори не посочват определен мандат за тях, а там, където мандатност все пак съществува, тя не се спазва. Това е сериозен проблем, който също както дефицитите в изискванията към лицата, които заемат висшите административни длъжности, е изцяло политически обусловен, но пък за сметка на това вече се счита за нормална ситуация. Негативната тенденция умишлено да се дерогира мандатността води до обезсмислянето й като един от най-важните демократични принципи, закрепен в Конституцията на Република България. Смисълът на мандатността е да предпази обществото от опасността властта да бъде узурпирана от определена група лица. Мандатността е и един от инструментите за препятстване на прекомерния политически (а и нерегламентиран извънполитически) натиск върху административните органи, но неспазването й на практика я превърна във фикция. Препоръката включва няколко елемента, които следва да бъдат разгледани и въведени успоредно:

- внимателно прецизиране на изискването за мандатност – при кои ВАР, с какъв срок, възможност за повтаряне на мандат, избягване на застъпване на мандата, квотен принцип и т.н.;
- въвеждане, където е възможно, на задължение за непрекъсваемост на мандата с оглед приемственост и намаляване на политическото влияние.

Препоръка 16: **Въвеждане на изискване за мотивиране на актовете за освобождаване на ВАР.** Предложението цели да гарантира по-добра защита на ВАР, респ. и устойчивост на администрацията, в случай че потърпевшите потърсят закрила по извънсъдебен или съдебен ред.

Съществен елемент от работата на ВАР е тяхната отчетност за свършеното в рамките на определения им мандат. В анализа се отбелязва, че често отчетността се реализира проформа, а несвършената или недобре свършената работа не влече след себе си

негативни последствия за лицето, което е било начело на съответната институция. Във връзка с това следва да се обмисли възможността за:

Препоръка 17: **Прецизиране на произтичащите от типа подбор (избор или назначаване) отношения на отговорност и отчетност между ВАР и назначаващия го орган.**

Препоръка 18: **Въвеждане на отчетност на по-кратки периоди от време** (примерно на тримесечие), което ще даде възможност да се види в каква посока вървят дейността и управлението на дадена институция, реализират ли се политиките/обещанията, залегнали в концепцията на избраното/назначеното лице (там, където има изисквания за представяне на концепция), и ще спомогне за идентифицирането на ранен етап на трудности или пречки пред изпълнението на поетите ангажименти.

В анализа многократно се споменава повишеният корупционен риск пред ВАР. В този контекст препоръчваме:

Препоръка 19: **Въвеждане на изискване за атестация (оценка) на лицето, избрано/назначено за ВАР, в средата и в края на неговия мандат.** Атестацията за професионалното и лидерско представяне е необходима с цел проверка качествата на лицето, когато то вече заема съответната ръководна позиция и има възможност да разгърне в пълнота уменията и компетенциите си. Една добре структурирана оценка за качествата и представянето на ръководните кадри би била много полезна и за органите, изготвящи критериите – общи и специфични, на които трябва да отговарят кандидатите за съответните позиции на ВАР.

Препоръка 20: **Прецизиране на антикорупционното законодателство за лицата, които получават назначение за ВАР.** Препоръката се отнася за всички ВАР, като внимание следва да се обърне на проверките за почтеност както на вътрешно институционално ниво, така и на тези, осъществявани от специализираните органи, като се деформализират проверките по отношение на свързани лица и предходни икономически интереси. Последното се налага по редица причини, сред които и т. нар. практика на „въртящите се врати“. При нея е възможно движението от един обществен сектор в друг – т.е. „влизането“ и „излизането“ на едно лице от държавния в частния сектор, и обратно. Плюсовете от този процес са очевидни – той позволява разширяване и обновяване на експертизата на ръководителите в публичния сектор и допринася за по-ефективното сътрудничество между двата сектора, които поне по дефиниция следва да си партнират за реализирането на политики в полза на общото благо. Същевременно обаче трябва да се упражнява системен контрол върху този процес и той да се осъществява на базата на критерии, насочени към опазване на държавния интерес и сигурност.

Препоръка 21: **Създаване на възможности за ротация на ВАР и всички ръководни позиции в публичната администрация.** Предложението обхваща две хипотези. Първата дава възможност на ВАР да кандидатстват за друга ръководна позиция, т.е. от един сектор в друг след изтичане на мандата им. Подобни примери съществуват в някои европейски държави, тъй като се презумира, че на това ниво основните изисквания са в сферата на лидерството, управлението и реагирането при кризисни ситуации. Изключение, разбира се, правят някои твърде специфични ръководни позиции, които освен посочените умения изискват и тясно професионални знания. Втората хипотеза на предложението е насочена към вътрешна ротация на ръководителите в администрацията чрез промяна на длъжностните им характеристики на определен период от време. Целите и на двете хипотези в предложението за ротация са пълноценно използване на потенциала на всеки един ръководител и служител, от една страна, а от друга – разкъсване на евентуални корупционни връзки, рискът от каквито неминуемо се засилва с напредване на времето, през което лице с високи отговорности прекарва на една и съща ръководна позиция.

Препоръка 22: **Забрана да работят в частния сектор (при детайлно прецизиране в зависимост от позицията на ВАР) за конкретен, нормативно закрепен период от време след изтичане на мандата и излизането от публичната администрация.** Това изискване от своя страна следва да бъде скрепено с предвиждане на проверка на неговото спазване и евентуални санкции при неспазване. Препоръката цели да се избегнат негативните ефекти от т.нар. „въртящи се врати“, изразяващи се в привилегировано положение на частен субект.

Използвана литература

Научни публикации, статии, доклади

Ангелов, Ст. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет. В: *Информационен бюлетин на ПДИ*, Брой 6 (222), 2022 [онлайн], [Прегледан през юли 2022 г.]. Достъпно от: https://bit.ly/3oseM4k

Ангелов, Ст. Закон за публичните финанси – задължения за активно публикуване. В: *Информационен бюлетин на ПДИ,* Брой 2(110), 2013. [онлайн], [Прегледан през юли 2022]. Достъпно на: https://www.aip-bg.org/publications/newsletter+print.php?NewsletterID=106685&ArticleID=1000915635

Арабаджийски, Н. Политики за развитие на администрацията на изпълнителната власт в Република България през втория програмен период на членство в европейския съюз. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*, С.: НБУ, 2018.

Борисов, Б. Индекс на административния капацитет на държавната администрация на Република България за 2019 година. С.: Фондация „Д. Ценов“, ИПА, 2020.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република Българяи. Обща част, С.: Сиби, 2012.

Йорданова, З. Допустимост и несъвместимост в държавното управление според Конституцията на Република България (*автореферат на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор”*), 2012.

Качество на публичната администрация. Европейски семестър — тематичен информационен документ, 2018. [Прегледан март 2022] Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_bg.pdf

Крауч, К. Неолибералиизмът. С.: ИК Труд, 2019.

Къндеva, **Ем., И. Спиридонова-Хект.** Сравнителна публична администрация. Държавно управление и администрация в други страни. С.: Сиела, 2006.

Къндеva, **Ем. Публична администрация.** С.: Сиела, 2003.

Маринов, Ал. Въвеждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи. В: *Публични политики.bg*, Година 2, Бр. 4, октомври 2011, София: СУ „Св. Климент Охридски“, 74–87.

Маринов, Ал. Административният елит на XXI век. С.: Сиби, 2010.

Панайотова, Ем. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018.

Пеев, Г. Реформите в администрацията, позволили влизането на Република България в Европейския съюз. В: *Сборник доклади. Международна кръгла маса – София, 14-15 юни 2013 г.* [онлайн], София: НБУ [Прегледан през юли 2022 г.]. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/adminconf/8_G.Peev.pdf

Пехливанов, К. Независимите административни органи при парламентарното управление. С.: Сиела Норма, 2016.

Пехливанов, К. Централни органи на държавно управление (*автореферат на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор”*), 2012.

Преглед на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация, European Commission, Support for Public Administration Reform N° SRSS/C2019/030, Агенция СТРАТЕГМА, 2020.

Танчев, Евг. Въведение в конституционното право, ч. I. С.: Сиби, 2003.

A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Palaric, E., Thijs, N., Hammerschmid, G., Publications Office, 2018.

Algemene Bestuursdienst (Organisatie), [online], In: *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, [Viewed 05.2022]. Available from: https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst

Bianculli, Andrea C., Fernández-i-Marín, X., Jordana, J. When Accountability Meets Regulation: An Introduction. In: *Accountability and Regulatory Governance Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, 1–22. Palgrave Macmillan, 2015.

Blondel, J. Comparative Government (An Introduction), New York, London, Philip Allan, 1990.

Grosser, A. The Evolution of European Parliaments. In: *Daedalus*, Vol. 93, № 1, 153–78. JSTOR, 1964.

Hildreth, B., Miller, G., Lindquist, E. (eds.) Handbook of Public Administration (4th ed.). Routledge, 2021.

Jackson, M., Hood, Ch. The New Public Management: A Recipe for Disaster? Canberra Bulletin of Public Administration. No 64, 16–24, May 1991.

Kuperus, H., Rode, A. Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. EUPAN, December 2016.

Loewenstein, K. Political Power and Governmental Process, Chicago, 1963.

New Public Management. [online] In: Management Study Guide, [Viewed 07.2022]. Available from: https://www.managementstudyguide.com/

Public Sector Leadership for the 21th Century. OECD, 2021.

Ruffing, E. Agencies between Two Worlds: Information Asymmetry in Multilevel Policy-making. Journal of European Public Policy 22 (8), 1109–1126, 2015.

Sager, F., Rosser, Ch., Mavrot, C., Hurni, P. A Transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France. Northampton, MA, Edward Elgar, 2018.

Van Thiel, S. Comparing Agencies across Countries. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. (eds), *Government Agencies. Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan, London, 2012.

Verhoest, K. Agencification Processes and Agency Governance: Organizational Innovation at a Global Scale? In: *Organizational Innovation in Public Service Series*, Palgrave Macmillan, 49–71, 2013.

Verhoest, K. Agentification in Europe. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Ongaro, Ed., van Thiel, S. (eds.), 327–346, Palgrave Macmillan, 2017.

Whole of Governance Approach to Fragile States. Governance. [online]

Peace and Security, OCED, 2006 [Viewed 07.2022]. Available from: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/37826256.pdf

Wójcicka, E. The New Model for Filling Senior Positions in the Civil Service in Poland, 111-128, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2018

Нормативни актове

Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130/05.11.1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.

Закон за безопасно използване на ядрената енергия, обн., ДВ, бр. 63/28.06.2002 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 17 от 25.02.2020 г.

Закон за борба с трафика на хора, обн., ДВ, бр. 46 от 20.05.2003 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 81 от 15.10.2019 г.

Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (загл. изм. – Изв., бр. 11/1961 г.), обн., ДВ, бр. 13 от 14.02.1958 г., посл. изм., ДВ, бр. 101 от 27.12.2019 г.

Закон за Българската агенция по безопасност на храните, обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2011 г., посл. изм., ДВ, бр. 58 от 18.07.2017 г.

Закон за висшето образование, обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 56 от 19.07.2022 г.

Закон за военната полиция, обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2011 г., посл. попр., ДВ, бр. 25 от 26.03.2021 г.

Закон за дипломатическата служба, обн., ДВ, бр. 78/28.09.2007 г., посл. изм., ДВ, бр. 30 от 3.04.2018 г.

Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“, обн., ДВ, бр. 109 от 20.12.2007 г., посл. доп., ДВ, бр. 51 от 5.06.2020 г.

Закон за Държавна агенция „Разузнаване“, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 69 от 4.08.2020 г.

Закон за държавната финансова инспекция, обн., ДВ, бр. 33 от 21.04.2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 85 от 24.10.2017 г.

Закон за държавните резерви и военновременните запаси, обн., ДВ,

бр. 9 от 31.01.2003 г., посл. доп., ДВ, бр. 14 от 17.02.2021 г.

Закон за държавния бюджет, обн., ДВ, бр. 104 от 8.12.2020 г.

Закон за държавния служител, обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г.

Закон за електронното управление, обн., ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г.

Закон за енергийната ефективност, обн., ДВ, бр. 98 от 14.11.2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 98 от 28.11.2014 г.

Закон за защита на класифицираната информация, обн., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., посл. доп., ДВ, бр. 62/05.08.2022 г.

Закон за защита на потребителите, обн., ДВ, бр. 99 от 9.12.2005 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 20 от 11.03.2022 г.

Закон за здравословни и безопасни условия на труд, обн., ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 97 от 5.12.2017 г.

Закон за здравословни и безопасни условия на труд, обн., ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 97 от 5.12.2017 г.

Закон за измерванията, обн., ДВ, бр. 46 от 7.05.2002 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 72 от 13.09.2019 г.

Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража, обн., ДВ, бр. 25 от 3.04.2009 г., посл. доп., ДВ, бр. 24 от 25.03.2022 г.

Закон за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането, обн., ДВ, бр. 102 от 21.11.2003 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 54 от 16.06.2020 г.

Закон за културното наследство, обн., ДВ, бр. 19 от 13.03.2009 г., посл. изм., ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.

Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина, обн., ДВ, бр. 31 от 13.04.2007 г., посл. доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Закон за малките и средните предприятия, обн., ДВ, бр. 84 от 24.09.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.

Закон за медицинските изделия, обн., ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 67 от 28.07.2020 г.

Закон за митниците, обн., ДВ, бр. 15/06.02.1998 г., посл. доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Закон за насърчаване на инвестициите (загл. изм. – ДВ, бр. 37 от 04.05.2004 г.), обн., ДВ, бр. 97 от 24.10.1997 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 22 от 18.03.2022 г.

Закон за насърчаване на научните изследвания, обн., ДВ, бр. 92 от 17.10.2003 г., посл. доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.

Закон за Националната агенция за приходите, обн., ДВ, бр. 112 от 29.11.2002 г., посл. изм., ДВ, бр. 56 от 19.07.2022 г.

Закон за Националната служба за охрана, обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 104 от 8.12.2020 г.

Закон за Националния архивен фонд, обн., ДВ, бр. 57 от 13.07.2007 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г.

Закон за обществените поръчки, обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., посл. доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Закон за особените залози, обн., ДВ, бр. 100 от 22.11.1996 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 8 от 28.01.2022 г.

Закон за патентите и регистрацията на полезните модели (загл. изм. – ДВ, бр. 64 от 08.08.2006 г.), обн., ДВ, бр. 27 от 2.04.1993 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 92 от 27.10.2020 г.

Закон за подпомагане на земеделските производители, обн., ДВ, бр. 58 от 22.05.1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 61 от 2.08.2022 г.

Закон за правната помощ, обн., ДВ, бр. 79 от 4.10.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 101 от 27.12.2019 г.

Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 34 от 3.05.2022 г.

Закон за приватизация и следприватизационен контрол, обн., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г., посл. доп., ДВ, бр. 65 от 21.07.2020 г.

Закон за професионалното образование и обучение, обн., ДВ, бр. 68 от 30.07.1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 41 от 3.06.2022 г.

Закон за публичните финанси, обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 98 от 17.11.2020 г.

Закон за пътищата, обн., ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.

Закон за селскостопанската академия (загл. изм., ДВ. бр. 43 от

29.04.2008 г.), обн., ДВ, бр. 113 от 28.12.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 106 от 21.12.2018 г.

Закон за социалните услуги, обн., ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., посл. изм., ДВ, бр. 8 от 28.01.2022 г.

Закон за социално подпомагане, обн., ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 71 от 11.08.2020 г.

Закон за специалните разузнавателни средства, обн., ДВ, бр. 95 от 21.10.1997 г., посл. доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Закон за статистиката, обн., ДВ, бр. 57 от 25.06.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 38 от 24.04.2020 г.

Закон за стоковите борси и тържищата, обн., ДВ, бр. 93 от 1.11.1996 г., посл. изм., ДВ, бр. 52 от 9.06.2020 г.

Закон за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Закон за убежището и бежанците, обн., ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.

Закон за уреждане на колективните трудови спорове, обн., ДВ, бр. 21 от 13.03.1990 г., посл. доп., ДВ, бр. 79/13.10.2015 г.

Закон за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове (загл. изм., ДВ, бр. 12/2009 г.), обн., ДВ, бр. 87 от 27.10.1992 г., посл. изм., ДВ, бр. 36 от 13.05.2022 г.

Закон за филмовата индустрия, обн., ДВ, бр. 105 от 2.12.2003 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 2.03.2021 г.

Закон за Центъра за оценка на риска по хранителната верига, обн., ДВ, бр. 44 от 10.06.2016 г., изм., ДВ, бр. 51 от 05.06.2020 г.

Закон за водите, обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 20 от 11.03.2022 г.

Закон за вътрешния одит в публичния сектор, обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г., посл. изм. и доп., бр. 100 от 20.12.2019 г.

Закон за горите, обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г., посл. доп., ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г.

Закон за гражданското въздухоплаване, обн., ДВ, бр. 94 от 1.12.1972 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.

Закон за закрила и развитие на културата, обн., ДВ, бр. 50 от 1.06.1999 г., посл. доп., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г.

Закон за закрила и развитие на културата, обн., ДВ, бр. 50 от 1.07.1999 г., посл. доп., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г.

Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, обн., ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.

Наредба № Н-2/30.06.2016 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз, Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2016 г., изм. и доп., ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.

ПМС № 275/30.12.1992 г. за закриване на Централния институт за научна и техническа информация и създаване на Национален център за информация и документация, обн., ДВ, бр. 4 от 15.01.1993 г., посл. изм., ДВ, бр. 49 от 08.06.2004 г.

ПМС № 65/05.04.1999 г. за създаване на Национален студентски дом към Министерството на образованието и науката, обн., ДВ, бр. 34 от 13.04.1999 г.

ПМС № 58/08.03.2001 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет, обн., ДВ, бр. 25 от 16.03.2001 г.

ПМС № 48/26.02.2003 г. за приемане на Правилник за организацията и дейността на Съвета за криминологични изследвания към министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 21 от 7.03.2003 г.

ПМС № 97/13.05.2004 г. за преобразуване на Националния филмов център към Министерството на културата в Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ към министъра на културата, обн., ДВ, бр. 42 от 21.05.2004 г.

ПМС № 4/11.01.2005 г. за създаване на Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, обн., ДВ, бр. 7 от 19.01.2005 г., посл. изм., бр. 62 от 12.07.2013 г.

ПМС № 109/06.06.2005 г. за създаване на Държавния културен институт към министъра на външните работи, обн., ДВ, бр. 49 от 14.06.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 7 от 20.01.2017 г.

ПМС № 127/04.06.2008 г. за изменение и допълнение на нормативни

актове на Министерския съвет, обн., ДВ, бр. 54 от 13.06.2008 г.

ПМС № 25/09.02.2009 г. за създаване на Център „Фонд за асистирана репродукция“, обн., ДВ, бр. 21 от 20.03.2009 г.

ПМС № 54/01.04.2010 г. за приемане на устройствен правилник на Министерството на отбраната и за определяне на структури на пряко подчинение на министъра на отбраната, обн., ДВ, бр. 27 от 9.04.2010 г., посл. изм., ДВ, бр. 29 от 12.04.2022 г.

ПМС № 232/11.10.2010 г. за създаване на Антидопингов център, приемане на правилник за устройството и дейността му и целево предоставяне на средства по бюджета на Министерството на физическото възпитание и спорта за неговото финансиране, обн., ДВ, бр. 82 от 19.10.2010 г.

ПМС № 5/21.01.2014 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на отбраната, обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г.

ПМС № 150/10.06.2014 г. за закриване на Националния център „Европейски младежки програми и инициативи“ към министъра на младежта и спорта, обн., ДВ, бр. 50 от 17.06.2014 г.

ПМС № 158/26.06.2015 г. за създаване на Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа, обн., ДВ, бр. 50 от 3.07.2015 г.

ПМС № 6/22.01.2020 г. за създаване на Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт и за приемане на Правилник за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт, обн., ДВ, бр. 7 от 24.01.2020 г., изм., бр. 36 от 13.05.2022 г.

ПМС № 408/23.12.2020 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2021 г., обн, ДВ, бр. 1 от 05.01.2021 г.

Правила за организацията на работата на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ и устройството и дейността на Национален фонд „Култура“, приети с решение на Управителния съвет на Национален фонд „Култура“ от 17.07.2017 г., последно изм. 22.11.2021 г.

Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация, обн., ДВ, бр. 3 от 12.01.2021 г.

Правилник за дейността на Националната агенция за професионално образование и обучение, обн., ДВ, бр. 24 от 24.03.2000 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 26 от 30.03.2021 г.

Правилник за дейността, организацията на работа и състав на басейновите дирекции, обн., ДВ, бр. 7 от 21.01.2011 г., посл. изм., ДВ, бр. 54 от 16.06.2020 г.

Правилник за организация и дейността на фонд „Социална закрила“, Заповед № РД-01-810/20.12.2019 г.

Правилник за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора, обн., ДВ, бр. 19 от 9.03.2004 г., посл. изм., ДВ, бр. 72 от 13.09.2019 г.

Правилник за организацията на работата и дейността на Център за астистирана репродукция (загл. изм., ДВ, бр. 13 от 14.02.2014 г.), обн., ДВ, бр. 21 от 20.03.2009 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 26 от 29.03.2019 г.

Правилник за организацията на работата и дейността на Центъра за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа, обн., ДВ, бр. 62 от 14.08.2015 г.

Правилник за прилагане на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, обн., ДВ, бр. 17 от 19.02.2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

Правилник за прилагане на Закона за Националната служба за охрана, обн., ДВ, бр. 42 от 3.06.2016 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

Правилник за прилагане на Закона за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове (загл. изм. – ДВ, бр. 12 от 13.02.2009 г.), обн., ДВ, бр. 87 от 27.10.1992 г., посл. изм., ДВ, бр. 36 от 13.05.2022 г.

Правилник за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция, обн., ДВ, бр. 100 от 15.12.2009 г., посл. изм., ДВ, бр. 47 от 24.06.2022 г.

Правилник за устройството и дейността на Антидопинговия център, обн., ДВ, бр. 82 от 19.10.2010 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 6 от 22.01.2021 г.

Правилник за устройството и дейността на Главна дирекция „Охрана“,

обн., ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г., посл. изм., ДВ, бр. 21от 9.03.2018 г.

Правилник за устройството и дейността на дирекциите на националните паркове, обн., ДВ, бр. 28 от 19.03.2013 г., изм., ДВ, бр. 54 от 16.06.2020 г.

Правилник за устройството и дейността на Държавния културен институт към министъра на външните работи, обн., ДВ, бр. 46 от 19.06.2012 г.

Правилник за устройството и дейността на Института по отбрана „Професор Цветан Лазаров“, обн., ДВ, бр. 44/10.06.2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 14 от 17.02.2021 г.

Правилник за устройството и дейността на Информационен център на Министерство на отбраната, обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.2019 г., изм. и доп., ДВ, бр. 10 от 4.02.2022 г.

Правилник за устройството и дейността на Националния военноисторически музей, Обн., ДВ, бр. 62 от 4.08.2009 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г.

Правилник за устройството и дейността на Националния институт за помирение и арбитраж, обн., ДВ, бр. 35 от 16.04.2003 г., отм., ДВ, бр. 58 от 23.07.2022 г.

Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство, обн., ДВ, бр. 8 от 27.01.2012 г., посл. изм., ДВ, бр. 72/31.08.2018 г.

Правилник за устройството и дейността на Националния студентски дом, обн., ДВ, бр. 51 от 21.06.2005 г., изм., ДВ, бр. 29 от 16.04.2010 г.

Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация, обн., ДВ, бр. 59 от 17.07.2018 г., посл. изм., ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.

Правилник за устройството и дейността на Националното бюро за правна помощ, обн., ДВ, бр. 5 от 17.01.2006 г., посл. изм., ДВ, бр. 48 от 27.06.2015 г.

Правилник за устройството и дейността на регионалните инспекции по околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 49/12.06.2018 г., изм. и доп., ДВ, бр. 54 от 16.06.2020 г.

Правилник за устройството и дейността на Централния регистър на

особените залози към Министерството на правосъдието (загл. изм. – ДВ, бр. 128 от 03.11.1998 г., изм., ДВ, бр. 49 от 16.06.2000 г.), обн., ДВ, бр. 27 от 1.04.1997 г., посл. изм., ДВ, бр. 31 от 30.03.2001 г.

Правилник за устройството и дейността на Центъра за развитие на човешките ресурси, обн., ДВ, бр. 107 от 13.12.2013 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 51 от 28.06.2019 г.

Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, обн., ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г., посл. изм., ДВ, бр. 2 от 7.01.2020 г.

Правилник за устройството и функциите на регионалните управления на образованието, обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г., посл. изм., ДВ, бр. 93 от 9.11.2021 г.

Правилник за устройството, дейността и организацията на работа на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, обн., ДВ, бр. 40 от 16.05.2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 11 от 9.02.2021 г.

Правилник за устройството, организацията и дейността на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните към Министерския съвет, обн., ДВ, бр. 75 от 2.10.2012 г., посл. изм., ДВ, бр. 72 от 13.09.2019 г.

Правилник на Фонд „Научни изследвания, обн., ДВ, бр. 41 от 31.05.2016 г., посл. доп., бр. 47 от 22.05.2020 г.

Устройствен правилник на Агенция „Митници“, обн., ДВ, бр. 59 от 16.07.2021 г.

Устройствен правилник на Агенцията за държавна финансова инспекция, обн., ДВ, бр. 56 от 11.07.2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 33 от 19.04.2019 г.

Устройствен правилник на Агенцията за качеството на социалните услуги, обн., ДВ, бр. 75 от 25.08.2020 г., изм. и доп., ДВ, бр. 33 от 20.04.2021 г.

Устройствен правилник на Агенцията за публичните предприятия и контрол, обн., ДВ, бр. 37 от 21.04.2020 г.

Устройствен правилник на Агенцията за устойчиво енергийно развитие, обн., ДВ, бр. 72 от 21.09.2012 г., посл. изм., ДВ, бр. 37 от 22.05.2015 г.

Устройствен правилник на Агенцията за ядрено регулиране, обн., ДВ, бр. 107 от 13.12.2013 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 12 от 12.02.2021 г.

Устройствен правилник на Българската агенция за инвестиции, обн., ДВ, бр. 32 от 5.05.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 43 от 10.06.2022 г.

Устройствен правилник на Българския институт по метрология, обн., ДВ, бр. 104 от 14.12.2018 г., посл. изм., ДВ, бр. 53 от 8.07.2022 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2014 г., посл. изм., ДВ, бр. 27 от 2.04.2021 г.

Устройствен правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ (загл. изм. – ДВ, бр. 29 от 07.04.2000 г.), обн., ДВ, бр. 37 от 22.04.1999 г., посл. изм., бр. 63 от 31.07.2018 г.

Устройствен правилник на Дирекцията за национален строителен контрол, обн., ДВ, бр. 42 от 28.05.2019 г.

Устройствен правилник на Държавен фонд „Земеделие“, обн., ДВ, бр. 55 от 20.07.2012 г., посл. изм. и доп., бр. 20 от 10.03.2020 г.

Устройствен правилник на Държавна агенция „Архиви“, обн., ДВ, бр. 10 от 5.02.2010 г., посл. изм., ДВ, бр. 17 от 1.03.2022 г.

Устройствен правилник на Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“, Приложение № 1 към чл. 2 на ПМС № 21/01.02.2019 г., обн., ДВ, бр. 12 от 8.02.2019 г., посл. изм., ДВ, бр. 47 от 24.06.2022 г.

Устройствен правилник на Държавна агенция „Технически операции“, обн., ДВ, бр. 94 от 29.10.2013 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 57 от 26.06.2020 г.

Устройствен правилник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет, обн., ДВ, бр. 34 от 1.04.2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 17 от 1.03.2022 г.

Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето, Приложение № 1 към чл. 1 на ПМС № 38/15.02.2001 г., обн., ДВ, бр. 17 от 23.02.2001 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 5.08.2022 г.

Устройствен правилник на Държавната агенция за метрологичен и

технически надзор, обн., ДВ, бр. 20 от 4.03.2003 г., посл. изм., ДВ, бр. 53 от 8.07.2022 г.

Устройствен правилник на Държавната агенция за научни изследвания и иновации, обн., ДВ, бр. 20 от 9.03.2021 г., отм., ДВ, бр. 17 от 1.03.2022 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, обн., ДВ, бр. 53 от 12.07.2011 г., посл. изм., ДВ, бр. 53 от 8.07.2022 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно-почивно дело“, обн., ДВ, бр. 42 от 3.06.2016 г., посл. изм., бр. 6 от 22.01.2021 г.

Устройствен правилник на изпълнителна агенция „Медицински надзор“, обн., ДВ, бр. 26 от 29.03.2019 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“, обн., ДВ, бр. 42 от 21.05.2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ към министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 5 от 20.01.2009 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 49 от 30.06.2022 г.

Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Програма за образование“ (загл. изм. – ДВ, бр. 67 от 31.07. 2021 г.), Приложение към чл. 3 на ПМС № 237/23.10.2017 г., обн., ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г., посл. изм. и доп., ДВ. бр. 67/13.08.2021 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция „Борба с градушките“, обн., ДВ, бр. 43 от 26.05.2000 г., посл. изм., ДВ, бр. 25 от 26.03.2021 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“, Приложение към чл. 5 от ПМС № 89/18.04.2016 г., обн., ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г., посл. изм., ДВ, бр. 20 от 10.03.2020 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по горите, обн., ДВ, бр. 49 от 28.06.2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 58 от 23.07.2022 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по лозата и виното, обн., ДВ, бр. 90/03.11.2000 г., посл. изм., ДВ, бр.77 от 3.09.2013г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, обн., ДВ, бр. 41 от 1.06.2010 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 20 от 10.03.2020 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството към министъра на земеделието, храните и горите (загл. изм. – ДВ, бр. 71 от 27.08.2021 г.), обн., ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 71 от 27.08.2021 г.

Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, обн., ДВ, бр. 43 от 26.05.2000 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 29 от 21.04.2015 г.

Устройствен правилник на Института по публична администрация, обн., ДВ, бр. 19 от 11.03.2016 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 60 от 29.07.2022 г.

Устройствен правилник на лесозащитните станции, обн., ДВ, бр. 85 от 12.10.2021 г.

Устройствен правилник на Национална агенция за приходите, одобрен с РМФ-67 от 22.04.2015 г.

Устройствен правилник на Националната служба за съвети в земеделието, обн., ДВ, бр. 25 от 29.03.2022 г.

Устройствен правилник на областните дирекции „Земеделие“, обн., ДВ, бр. 7 от 26.01.2010 г., посл. изм., ДВ, бр. 41 от 3.06.2022 г.

Устройствен правилник на Патентното ведомство на Република България, обн., ДВ, бр. 61/24.07.2018 г., посл. изм., ДВ, бр. 22 от 18.03.2022 г.

Устройствен правилник на регионалните дирекции по горите, обн., ДВ, бр. 104 от 27.12.2011 г., посл. изм., ДВ, бр. 93 от 21.11.2017 г.

Устройствен правилник на регионалните здравни инспекции, обн., ДВ, бр. 6 от 18.01.2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 69 от 20.08.2021 г.

Устройствен правилник на Център за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи, обн., ДВ, бр. 59 от 3.08.2012 г., изм., ДВ, бр. 35 от 15.05.2015 г.

Устройствен правилник на Центъра за оценка на риска по хранителната верига, обн., ДВ, бр. 71 от 13.09.2016 г.

Устройствен правилник на Центъра на промишлеността на Република

България в Москва, Руска Федерация, обн., ДВ, бр. 76 от 5.10.2012 г., посл. изм., ДВ, бр. 58 от 23.07.2019 г.

Устройствени правилници на горските семеконтролни станции, обн., ДВ, бр. 42 от 5.06.2012 г., изм., бр. 28 от 19.03.2013 г.

Устройствени правилници на дирекциите на природен парк, обн., ДВ, бр. 12 от 10.02.2012 г.

Устройствени правилници на лесозащитни станции гр. Варна, гр. Пловдив и гр. София, обн., ДВ, бр. 14 от 12.02.2013 г.

Устройствен правилник на Българска агенция по безопасност на храните, обн., ДВ, бр. 15 от 18.02.2011 г., посл. изм., бр. 90 от 20.10.2020 г.

Информационни портали и институционални интернет страниците

Административен регистър, Интегрираната информационна система на държавната администрация <https://iisda.government.bg/> (юли 2022)

АПИС, правно-информационна система <https://apis.bg/bg/> (юли 2022)

Доклади за състоянието на администрацията <https://iisda.government.bg/> (юли 2022)

Български правен портал <https://www.lex.bg/guide> (юли 2022)

Интернет страници и портали на държавната администрация: отчети за изпълнение на програмния бюджет на Министерския съвет и на отделните министерства за 2021 г., отчетите за изпълнение на бюджета на съответните институции и др.

Стратегически документи и публикации // *Портал за обществени консултации, МС* <https://www.strategy.bg/Default.aspx?lang=bg-BG> (юли 2022)

Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.

Медийни публикации

Арестуван е шефът на ДАИ Валентин Божков. 14.08.2013, Медиапул, [Прегледан през юли 2022 г.] Достъпно на: https://www.mediapool.bg/arestuvan-e-shefat-na-dai-valentin-bozhkov-news210076.html

Регионалният министър назначи нов шеф на АПИ, 30.12.2021, iNews.bg. [Прегледан през март 2022 г.] Достъпно на: https://

inews.bg/%D0%91%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F/-%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%-D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8A%D1%80-%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B8-%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D1%88%D0%B5%D1%84-%D0%BD%D0%B0-%D0%90%D0%9F%D0%98_l.a_c.327_i.686181.html

РОКАДИ: Кирил Петков назначи ново ръководство на ключови агенции, 2022, eurocom.bg. [Прегледан през юни 2022 г.] Достъпно на: https://eurocom.bg/new/rokadi-kiril-petkov-naznachi-novo-rkovodstvo-na-klyuchovi-agentsii

Тръгва делото срещу бившия шеф на ДАБЧ Петър Харалампиев, Дир. бг. 8.01.2021 г. 8.01.2021, Дир.бг, [Прегледан през юни 2022 г.] Достъпно на: https://dnes.dir.bg/temida/tragva-deloto-sreshtu-bivshiya-shef-na-dabch-petar-haralampiev-tragva-po-sashtestvo

Шефът на ДАИ е арестуван за подкуп. 30.03.2016, 24 часа, [Прегледан през юли 2022 г.] Достъпно на: https://www.24chasa.bg/bulgaria/article/5399849