



ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ”
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ”

Марияна Иванова Анастасова-Тумбакова

**Управление и перспективи за развитие на
общинските административни услуги**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен
„ДОКТОР”

научна област 3. „Социални, стопански и правни науки”
професионално направление: 3.6 „Право”
докторска програма:
„Административно право и административен процес”

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

доц. д-р Богдан Йорданов

Пловдив, 2018

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита на заседание на катедрата по „Публичноправни науки ” при Юридически факултет на ПУ „Паисий Хилендарски ” на 29.01.2018 г.

Авторът е зачислен, като докторант в задочна форма на подготовка към Катедра „Публичноправни науки” на Юридически факултет при ПУ „Паисий Хилендарски” .

Изследванията по дисертационния труд са извършени главно в Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 29.05.2018 г. пред научно жури, назначено със Заповед на Ректора на ПУ”Паисий Хилендарски”, в състав:

Редовни членове:

1. доц. д-р Богдан Йорданов
2. доц. д-р Константин Пехливанов
3. проф. д-р Александър Воденичаров
4. доц.д-р Надежда Йонкова
5. доц. д-р Красимир Мутафов

Резервни членове:

1. проф. д-р Иван Тодоров
2. доц. д-р Мария Нейкова

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Юридически факултет при ПУ”Паисий Хилендарски (гр.Пловдив, ул. ”Цар Асен” № 24).

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОДНА ЧАСТ	4
1.Актуалност на изследването.....	4
2.Задачи на изследването.....	4
3. Научни задачи на изследването.....	4
4.Методология на изследването.....	5
5. Научна новост и практическо значение на труда.....	5
6. Практическо значение на труда:	5
7.Обем и структура на труда.....	5
ГЛАВА I	6
ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА РАЗВИТИЕТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	6
1.Въведение.....	6
2.Зараждане на местното самоуправление и местната администрация в българските земи.	8

3. Местното самоуправление и местна администрация след Освобождението и приемането на Търновската Конституцията.	9
4. Концепцията за местното самоуправление и местната администрация при действието на Конституцията от 1947 година и Конституцията от 1971 година.	10
5. Местното самоуправление и местната администрация след приемане на Конституцията на Република България от 1991г.	12

ГЛАВА II..... 14

**АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И ОТРАЖЕНИЕТО
Й ВЪРХУ ОБЩИНСКИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ 14**

1. Въведение.....	14
2. Развитие на административната реформа преди присъединяване на Република България към Европейския съюз.	15
3. Развитие на административната реформа след присъединяване на Република България към Европейския съюз.	18
4. Влияние на административната реформа върху общинската администрация. ...	19

ГЛАВА III..... 20

ПРАВНА УРЕДБА НА СЪВРЕМЕННАТА БЪЛГАРСКА АДМИНИСТРАЦИЯ 20

1. Публична, държавна и общинска администрация: същност, понятия и разграничение	20
2. Органи на изпълнителната власт и видове администрации	21
2.1. Централни органи на изпълнителната власт и техните администрации	21
2.2. Териториална администрация на изпълнителната власт	22
3. Структура на българската администрация	23

ГЛАВА IV 23

УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ 23

1. Въведение	23
2. Принципи на добро управление в международноправната уредба	24
3. Принципи на добро управление в българската правна уредба.....	24
4. Инструменти за постигане на ефективно управление на общинските административни услуги	24
4.1 Организационната структура като инструмент за постигане на добро управление	24
4.2 Видове организационни структури	24

ГЛАВА V 24

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ..... 24**

1. Електронно управление.....	25
1.1. Историческо развитие на електронното управление в Европейския съюз ...	25
1.2. Перспективи за развитие на е-управление в Европейския съюз	25
2. Развитие на електронното управление в Република България	25
3. Въвеждане на информационно-комуникационните технологии в общинската администрация	25
4. Органи в областта на е- управление.....	25
5. Електронно правителство.....	25

ГЛАВА VI.....	26
ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА	26
ГЛАВА VII.....	27
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	27

Уводна част

1.Актуалност на изследването.

Интернационализацията и глобализацията на обществените процеси оказаха съществено въздействие върху управлението и развитието на всички правни субекти по света: универсални и регионални международни организации, суверенни държави, частни организации.

Темата за ефективното управление на административните услуги в Република България, включително на общинските административни услуги и перспективите за тяхното развитие, е изключително актуална поради следните обстоятелства:

-необходимостта да се разкрият факторите, които забавят успешното приключване на административната реформа в Република България на централно и местно ниво;

-необходимостта да се идентифицират конкретните проблеми в дейността на българската общинска администрация и предлаганите от нея административни услуги;

-необходимостта да се изследва и анализира системно- структурната характеристика на българската държавната администрация, както централна, така и териториална, в условията на съвременното информационно общество и усложнена международна среда;

-липсата на всеобхватно изследване на административната реформа в Република България, и по- специално на отражението ѝ върху общинската администрация и предлаганите от нея административни услуги;

- значимостта на резултатите от цялостно научно изследване в областта, които могат да се използват за усъвършенстване на правната уредба на дейността и управлението на централните и общинските административни органи.

2.Задачи на изследването.

Целта на научното изследване е, след провеждане на задълбочен анализ и оценка на развитието на административната реформа в Република България, да се представи влиянието ѝ върху общинската администрация, да се дефинират основните фактори, които пречат за ефективното управление и развитието на общинските административни услуги и да се предложат препоръки за тяхното преодоляване.

3. Научни задачи на изследването.

За реализиране на поставената в изследването цел са изпълнени следните основни задачи:

-Проведен е всеобхватен преглед на развитието на местното самоуправление и местната администрация в историята на българската държава;

-Проведено е цялостно изследване на етапите на развитие на административната реформа в Република България, което условно е разделено на два периода: преди присъединяване на страната ни към, Европейския съюз и след членството ни в Общността;

-Изследвана е правната регламентация на съвременната българска централна и местна администрация, като са представени в систематизиран вид нормативните актове и относимите правни норми, които регламентират дейността ѝ;

-Представени са основните понятия и термини в анализиранията област, които служат като основа при тълкуването и практическото прилагане на релевантните правни норми;

-Изследвана е системно - структурната характеристика на държавната администрация в Република България към настоящия период;

-Извършен е анализ на прилаганите правни инструменти за развитие на администрацията в Република България;

-Представен е анализ и оценка на състоянието на съвременната българска държавна администрация, централна и териториална, като са дефинирани основните фактори, които пречат на успешното ѝ функциониране и развитие, като наличието на бюрокрация, корупция и др.;

-Дефинирани са недостатъците на съществуващата правна уредба в анализираната област и са формулирани препоръки *de lege ferenda* за усъвършенстването ѝ.

4.Методология на изследването.

Методиката на изследване включва нормативния, историческия и системния методи, допълнени със сравнителноправен, формално-логически и дедуктивен метод, всеки от които допринася за обстойното и задълбочено проучване на анализираната тема. Така например, чрез нормативния метод се изяснява смисълът на относимите към материята правни норми; чрез правно-историческия анализ се проследява развитието на административната реформа в Република България, нейното отражение върху общинските административни услуги, както и тенденциите, които се открояват в европейското право в областта на административното управление. Комплексния метод на проучване позволява да се достигне до:

- задълбочен анализ на теоретическите и практическите проблеми в сферата на административното обслужване и управление;

- открива се възможност за достигане до аргументирани изводи с научно приложение, както и за формулиране на препоръки, които да допринесат за усъвършенстване на административната обслужване и привеждането му в съответствие с европейските стандарти;

-извеждат се основните приоритети за развитие на българската държавна администрация (централна и общинска) и за повишаване на професионализма на нейните служители;

5. Научна новост и практическо значение на труда.

В българската правна доктрина различни въпроси досежно дейността, функционирането и организацията на публичната администрация, включително на държавната администрация, са анализирани в множество научни трудове, сред които се открояват със своята всеобхватност изследванията на Професор д-р Емилия Къндева. Настоящият дисертационен труд има за обект на изследване само една част от системата на публичната администрация, а именно: българската общинска администрация. Той представлява опит за цялостно изследване на развитието и дейността на общинската администрация и предлаганите от нея административни услуги, както и на влиянието на административната реформа в Република България върху общинската администрация.

6. Практическо значение на труда:

Основните изводи и препоръки на дисертационното изследване могат да бъдат използвани от държавните органи на Република България, които осъществяват различни функции в областта на административното обслужване. Научния труд може да послужи за практическо ръководство на всички юристи, експерти в областта на административното право, студенти по право, както и за повишаване правната култура на всички български граждани.

7.Обем и структура на труда.

Дисертационният труд е представен в структура и обем, които съответстват на нормативните изисквания и включва: увод; основна част, която обхваща седем глави,

заключение; декларация за оригиналност; списък на използваните източници. Обемът на труда е 256 страници, от които 232 страници изложение на темата и 24 страници списък на използвани източници.

В структурно отношение всяка глава съдържа отделни, тематично структурирани подглави, в които са анализирани конкретни въпроси по проблематиката. В библиографията е приложен пълен списък на цитираните литературни източници от българската и международната правна доктрина, както и списък на цитираните нормативните актове и съдебни решения на българските юрисдикции.

В увода са изложени аргументи за актуалността на изследването, неговият предмет, цели и задачи, използваната методология при провеждане на изследването, както и задачите на дисертационния труд.

Първата глава от дисертационния труд представя цялостен преглед на историческото развитие на местното самоуправление и местната администрация в българската държава.

Във втората глава е проследен процесът на административната реформа в Република България от периода, в който страната ни се подготвя за присъединяване към Европейския съюз до настоящия момент. Изложен е анализ и оценка на политиката на българската държава в анализираната област, както и на различните правни инструменти, приети от българското правителство.

В третата глава е представена правната уредба на съвременната българска администрация, като преди детайлния преглед на различните държавните органи и техните администрации, са анализирани основните характеристики на понятията “публична администрация”, “държавна администрация” и “общинска администрация”, и различията между тях. В същата глава е направен и преглед на структурата на българската администрация.

В четвъртата глава на дисертационния труд е разгледан въпросът за управлението на общинските административни услуги, като са представени установените принципи на добро управление в международната и българската правна доктрина. Изложени са правните средства, които допринасят за по-ефективно управление на общинските административни услуги.

В отделна подточка на тази глава е представен списък на най- често използваните административни услуги от гражданите и бизнеса в общините София, Пловдив и Бургас, както и схематично изложение на организационната структура на посочените общини.

В глава пета на дисертационния труд са обсъдени перспективите за развитие на общинските административни услуги в Република България, в частност въвеждането на е-управление, е- услуги и е-правителство. Предвид факта, че всички промени в българското административно законодателство са реципирани от правото на Европейския Съюз, е представен исторически преглед на развитието на е-управление в Общността, както и тенденциите за развитието му.

В последните глави на научния труд са изложени в систематизиран вид достигнатите изводи от научното изследване, дефинирани са пропуските в политиката на държавната власт досежно административното регулиране, управление и обслужване, както и в дейността на общинските административни органи, като са направени аргументирани предложения *de lege ferenda*, с оглед усъвършенстване на съществуващата правна уредба досежно административното обслужване на гражданите и бизнеса.

ГЛАВА I

Исторически преглед на развитието на местното самоуправление и местната администрация в Република България

1. Въведение.

Местното самоуправление и местната администрация са неразривно свързани с концепцията за провеждане на демократично управление във всяка правова държава. Участието

на гражданите в това управление, както и във формирането на политиките на общината в която те живеят се осъществява именно чрез местното самоуправление. То се е утвърдило като най-ефективното правно средство, което гарантира на правните субекти реално упражняване на основното им право на самоуправление и на правото им да изискват от местните органи и техните администрации предоставяне на достъпни и качествени административни услуги. В българската правна доктрина е възприето становището, че местната администрация обхваща органите и звената на държавната администрация, които осъществяват своите правомощия в съответствие със съществуващото административно-териториално деление на страната¹.

С издигане на местното самоуправление като основно конституционно право, държавата доброволно и съзнателно се отдръпва от специфични функции на управление с цел въпроси от местно значение да могат да се решават от самоуправляващите се общности по-ефикасно и гъвкаво².

В правната доктрина се приема, че въпросът за местното самоуправление се свързва главно със създаването и функционирането на отделни центрове на административна дейност, чиято организация и свързаност с държавата се реализира чрез съчетаване на два основни принципа³, а именно :

- Принцип на централизация и
- Принцип на децентрализация.

При принципа на децентрализация отново съществува един център, който има ръководно положение и компетентност, но едновременно с неговото функциониране част от правомощията, функциите и дейността на изпълнителната власт са предоставени на определени местни публичноправни субекти. Френският професор по публично право Ведел определя децентрализацията като “прехвърляне на правомощия на органи на централната изпълнителна власт върху правни субекти, които не са в йерархическа зависимост спрямо тях”⁴. Основните преимущества на принципа на децентрализацията са, че той води до по-високо ниво на ефективност на администрацията и обезпечават по-висока закрила на правата на гражданите.

Децентрализацията може да се прояви чрез обособяване на административни центрове по територия и по служби⁵. Местното самоуправление е една от главните форми на децентрализацията по територия⁶. То е основен компонент от конституционно установената форма на държавно управление и се осъществява в общината, а самоуправлението в нея е “въпрос на съотношение между държавата като един общ и всеобхватен политически съюз и общината като по-малък център на самостоятелна административна дейност вътре в държавата”⁷.

В съвременните демократични държави местното самоуправление отразява в най-висока степен интересите на гражданите и им предоставя възможност за по-широк пряк контрол върху формирането и управлението на регионалната политика, включително и в областта на административното обслужване. Изложеното становище намира подкрепа и в Решение № 9 от 21.09.2000г. по конст. дело № 6/2000 г. на Конституционния съд на Република България, в което е посочено, че “ Конституцията урежда местното самоуправление като форма на

¹ Дерменджиев, И., Костов, И., Хрусанов, Д. Административно право.Обща част. Пето преработено и доп.изд., Сиби, 2012 с. 83

² Решение № 7 от 20.09.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 7 / 2000 г

³ Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация (Административноправни проблеми), ИК “Тедина”, В., 1996, с. 9. За въпросите на двата принципа виж по-подробно: Сивков, Цв., Централизация и децентрализация в държавното управление, Съвременно право, 1993г., № 5, с.89-101; Нейкова, М., ”Процесът на децентрализация на Република България”, Годишник БСУ, 2011.

⁴ Vedel G., P. Delvolvé, Droit administratif, Paris, 1992, с.398

⁵ Ангелов, А.Общинско право, С.1946г., с.9

⁶ Балабанова, Х. Местно самоуправление и администрация, Цит.с., с.11

⁷ Решение № 15 на КС на РБ от 21.12.2010 г. по к. д. № 9 / 2010 г

децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение”⁸.

Също така, Конституционният съд заявява, че „*Конституцията осигурява на органите на местното самоуправление правото и реалната възможност да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дейности и дела*“⁹.

Следва да се отбележи, че съществуват различни форми на децентрализация, като например: териториална децентрализация, политическа децентрализация, административна децентрализация и др. С оглед темата на научното изследване интерес представлява административната децентрализация, която се изразява „в териториално и институционално разпределяне на правомощията и отговорностите за предоставяне на ефективни и качествени услуги на населението и баланса на интересите и целите на централната, регионалната и местната политика.

В заключение може да се обобщи, че административната децентрализация е средство, което позволява да бъдат отчетени и защитени в по-висока степен специфичните потребности и интереси на местното население и да се предприемат подходящи мерки за тяхното задоволяване.

2.Зараждане на местното самоуправление и местната администрация в българските земи.

В правната доктрина е изложено становище, че местното самоуправление възниква по българските земи още при славянската задруга, а първите съществени стъпки по изграждането му започват през периода на Първата българска държава, за който е характерно силно ограничаване на местното самоуправление и концентрация на властта в хана и боилите¹⁰. По-късно, с появата на териториалното групиране на населението и формирането на специална управленска постройка (родова, а по-късно и икономическа), се заражда и местната администрация в българските земи¹¹.

От историческия преглед се установява, че през първите векове на своето развитие, управлението на българската държава е провеждано на две равнища:

- местно управление, което се е осъществявало от племенни князове и вождове и
- централно управление - провеждано от хана и боилите.

През Втората българска държава централната власт запазва своето господстващо положение в сравнение с правомощията и функциите на местното самоуправление.

През 1839г. и 1856г. турското правителство приема съответно Хати Шерифа и Хатихумаюна и с тях са възстановени част от правата на местното християнско население. С тези два акта на всички народи в държавата е предоставено правото да избират съвети (т. нар. “ихтияр меджилиси”), които имали право да решават въпросите, свързани с техните общини¹².

По-късно са създадени Законът за вилаетите от 1867г. и Законът за генералната администрация на вилаетите от 1871г., които полагат юридическата основа за дейността на общините. В посочените закони е било записано, че старейският съвет и мухтаря (кметът) са изборни органи на местното население с ограничени права.

В заключение може да се обобщи, че независимо от предприетите действия за признаване на определени права на християнското население, при това силно ограничени, през периода на

⁸ Решение № 9 от 21.09.2000 г. на КС на РБ по к. д. № 6 / 2000 г.

⁹ Пак там

¹⁰ Балабанова, Х. Местно самоуправление..., Цит.съч., с.21

¹¹ Балабанова, Х. Местно самоуправление..., Цит.съч., с.13

¹² Спасов, Б. Общинско самоуправление. София: СОФИ-Р, 2000, с.32; Манолова, М. Правното положение на българската община през последните десетилетия на османското владичество. ИНДТП, т.21, 1967, с.183

Османското присъствие по българските земи не може да се приеме, че е съществувало местно самоуправление и местна администрация в съвременния смисъл на понятията.

3. Местното самоуправление и местна администрация след Освобождението и приемането на Търновската Конституцията.

Началото на самоуправлението в българските земи е поставено след Освобождението и приемането на Търновската Конституцията. От историческия преглед се установява, че още преди сключването на Сан-Стефанския мирен договор княз Василий Черкаский, ръководител на гражданската администрация в освободените български земи, изготвя специален акт - "Инструкция за първоначалното военно-полицейско управление на завзетите от войските земи" от 3.06.1877г., според който утвърденото административно-териториално деление на страната се запазва, а окръжните управители получават правото да назначават кметове до провеждането на избори. Едновременно с това, княз Черкаский подема активна дейност насочена към изработване и приемане на различни актове, чрез които да се въведе пълно местно самоуправление в освободените територии. Такива са например: "Проект за гражданското управление на санджаците и областите в Българския край" от 7.VII.1877г., "Проект за временните правила за управителните съвети в окръзите и градовете в България" от 8.VIII.1887г., "Инструкция" от 12.IX.1877г. за правата и задълженията на местните органи и основното съдържание на местното самоуправление и др.¹³

С приемането на Търновската конституция от 16 април 1879г.¹⁴ се регламентира, че *„Българското княжество е монархия наследствена и конституционна, съ народно представителство.“*¹⁵ С основание, тази конституция е определяна като една от най-демократичните за времето си¹⁶. С нея се признават редица основни права и свободи на гражданите, определят се функциите и компетентността на централните органи на държавна власт, предоставят се широки пълномощия на монарха. Демократичният ѝ характер се проявява и в издигането на принципа на местното самоуправление в основно начало, наред с принципа на разделение на властите и върховенството на закона. Самоуправлението е въведено не само в стопанската област, но и в административно-териториалното устройство на страната. В тази връзка, съгласно Глава I, т. 3 от Търновската конституция *“Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особенъ законъ ще се изработи за наредбата на това административно деление върху начала за самоуправление на общините”*¹⁷.

Първият държавен акт в България за уреждане на местното самоуправление е приет на 18.VIII.1879г. с наименование "Привременни правила за общинското градско и селско управление". Впоследствие са създадени множество други юридически документи, като е следван главно френският модел на местно самоуправление. Основните сред тях са:

-Закон за общините и градското управление¹⁸- той урежда взаимоотношенията между централната и местната държавна власт. Законът постановява, че общината се управлява от кмет, който е представител на правителствената власт в общината (допуска се назначаване на помощник-кметове; въвежда се фигурата на кметските наместници) и от общински съвет. Последният се намира под надзора на окръжния управител и на министъра на вътрешните дела;

¹³ Виж по-подробно Манолова, М., Законодателство и реформи в общинското самоуправление 1878-1944г., С., 1992г.; Миланов, Ж. Местното самоуправление, С.1996, с.21-37.

¹⁴ Търновска конституция от 16 април 1879г., приета на 16.04.1879г. отменена с Конституцията на НРБ, приета от ВНС на 4.12.1947г., обн.ДВ, бр.284 от 6.12.1947г.

¹⁵ Член 4 от Търновска конституция от 16 април 1879г.

¹⁶ Друмева, Ем. Конституционно право. 3. прер. изд. София: Сиела, 2008, стр. 188

¹⁷ Търновска конституция, приета на 16 април 1879г., изм. 15.05.1893г. и 11.07.1911г., отменена с Конституцията на НРБ, приета от ВНС на 4.12.1947г., обн.ДВ, бр.284 от 6.12.1947г.

¹⁸ ДВ, бр.117 от 12.X.1882г.

-**Закон за градските общини**¹⁹ - установява изборността на кмета на общината, който се избира от общинския съвет с тайно гласуване;

-**Закон за селските общини**²⁰;

-**Закон за допитване до народа по общинските работи и др.**²¹

В периода след 1934г. се наблюдава засилване на принципа на централизация в държавното управление, което води до силно ограничаване на местното самоуправление. Приети са два акта - *“Наредба-закон за селските общини”*²² и *“Наредба-закон за градските общини”*, с които се изземват правомощията от общинските съвети и същите се предоставят на кмета. В тази връзка, в юридическата литература е изложен възгледът, че *“за основен орган на общината и оттам на местното самоуправление първоначално може да се приеме общинският съвет, а кметът се явява само производен и изпълнителен орган на съвета, но с наредбите - закони от 1934г., основен орган на общината се явява кметът, а общинският съвет се очертава като вторичен дори второстепенен орган на общината”*²³.

С посочените промени, които с основание могат да бъдат определени като крачка назад във въвеждането на демократично управление в страната, се обезличава местното самоуправление и фактически се стига до пълното му унищожаване.

4. Концепцията за местното самоуправление и местната администрация при действието на Конституцията от 1947 година и Конституцията от 1971 година.

А) Конституция на Република България от 1947г.

След държавния преврат, извършен на 9 септември 1944г., в България започва процес на дълбоки обществено-политически промени, насочени към установяване на стопански и политически ред по модела на съветската държава с диктатура на пролетариата²⁴.

Настъпилите събития водят до провеждане на национален референдум, в резултат на който България е прогласена за “народна република” с декларация на Народното събрание. На 6 декември 1947г. влиза в сила т.нар. “Димитровска конституция”, която също се приема за конституция на прехода²⁵.

По отношение на правната уредба на местните органи на държавната власт, Конституцията в Глава V, чл. 47 прогласява, че “Територията на Народна република България се дели на общини и окръзи. Със закон могат да се създават и други административни единици”. По-нататък, в чл.48 е записано, че “Органи на държавната власт и народното самоуправление в общините, районите в градовете и окръзите са общинските, районните и окръжните народни съвети, избрани от населението на съответната административно-териториална единица за срок от четири години. По важни причини Народното събрание може да продължи пълномощията на народните съвети за срок до една година”.

В основния закон е записано, че към общинските и околийските народни съвети се създават т.нар. “изпълнителни и разпоредителни органи”- общински и околийски управи, които се състоят от председател, подпредседатели, секретар и членове. Посочените управи са

¹⁹ ДВ, бр.69 от 19.7.1886г.

²⁰ ДВ, бр.69 от 19.7.1886г.

²¹ ДВ, бр.52 от 9 март 1909г.

²² ДВ, бр.100 от 3.8.1934г.; ДВ, бр.114 от 20.8.1934г.

²³ Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна ..., Цит съч., с.16; Димитров, Д. Управата на българското село (от славянските задруги до народните съвети). С., 1948, с.22

²⁴ Друмева, Е. Конституционно право.. Цит.съч., с. 188

²⁵ В този смисъл: Стойчев, Ст.Конституционно право на Република България, София: Сиела, 1993г., с.24

подчинени на съответните народни съвети и на по-горните органи на държавното управление²⁶

В) Конституция на Република България от 1971 година.

Конституцията от 1971г²⁷. е определяна в правната доктрина като *“конституция на прехода към социализма”*²⁸. Тя изрично прогласява единството на властта и отрича разделението на властите като определя Народното събрание за върховен държавен орган. По отношение на местното самоуправление, Конституцията запазва съществуването на народните съвети, като ги обявява за органи на държавната власт и народното самоуправление в общините, районите и окръзите, които се избират непосредствено от избирателите. Те отговарят за развитието на икономиката, на здравно-социалната и други важни дейности от обществено значение. Тяхната основна задача е да съчетават общодържавните и местните интереси.

От изложения по-горе кратък исторически преглед би могло да се заключи, че при действието на Конституциите от 1947г. и 1971г., тоталитарната идеология не допуска изпълнение на идеята за местно самоуправление. Последното формално запазва съществуването си, но не намира реално приложение в дейността на държавния апарат.

По отношение на административното обслужване на населението през анализирания период са приети няколко важни акта, а именно:

•Постановление № 35 на МС от 29.04.1974 г. за някои неотложни изменения в реда за административното обслужване на гражданите и с издадената въз основа на него Инструкция № 2 за изменения в реда за административното обслужване на гражданите²⁹- тези два акта изясняват въпроси, свързани с издаването на различни удостоверителни актове, а общият ред за издаване на останалите видове индивидуални административни актове (конститутивните и някои декларативни актове) е уреден в ЗАП. В чл.2 от Постановлението е посочено, че *“ведомствата, институтите и организацията да не изискват от гражданите удостоверения от народните съвети за семейно и за материално положение, за имотно състояние и за идентичност на имената освен когато представянето им е предвидено със закон или с указ, когато данните се изискват служебно или когато удостоверенията трябва да се представят пред чуждестранни органи.”*

•Постановление № 15 на МС от 11.03.1977 г. за внедряване на Единната система за гражданска регистрация и административното обслужване на населението и за изменение и допълнение на Наредбата за гражданско състояние³⁰- с него се въвежда посочената система, която има за цел да улесни дейността на държавните органи и да допринесе за тяхната по-голяма ефективност. В Постановлението е посочено, че районните управления за гражданска регистрация и административно обслужване, кметовете и общинската администрация организират и отговарят за функционирането на ЕСГРАОН, съгласно утвърдени показатели и технология.

• Постановление № 12 на МС от 30.03.1978 г. за подобряване на административното обслужване на населението- с него се създават органи за осъществяване на дейността по административно обслужване на гражданите, чиято организация и функциониране са уредени в Наредба № 1 за административното обслужване³¹. В Наредбата е посочено, че административно обслужване извършват и министерствата, ведомствата, административният апарат на местните органи на управление, учрежденията, както и съдебните органи, когато извършват дейност

²⁶ Методиев В., Стоянов Л., Българските държавни институции 1879-1986, С. 1987, с. 132-133

²⁷ ДВ, бр.39 от 18.5.1971г.

²⁸ Друмева, Е.. Цит.съч., с. 192

²⁹ Обн. - ДВ, бр. 39 от 21.05.1974 г.; отм., бр. 103 от 30.11.1999 г.;

³⁰Обн. ДВ. бр.28 от 8 Април 1977г.,изм. ДВ. бр.68 от 21 Август 1992г.

³¹ Панайотова, Е. - "Понятие за административно обслужване на населението..", Цит.с., с.15

извън правораздаването, от което може да се заключи, че административното обслужване е дейност, която се осъществява от изпълнително-разпоредителни органи, както и от органи, които по изключение извършват такава дейност.

• **Наредба № 1 за административното обслужване**³² - тя дефинира понятието “административното обслужване” като дейност на органите по административното обслужване по издаването на документи, с които се установяват права, задължения, фактическо или правно състояние и извършването от тях дейности по осъществяване на права или изпълнение на задължения от гражданите (вж. чл. 2, ал. 1).

Сроковете за извършване на административните услуги се регламентират в списъка за административни услуги или в акт на Министерския съвет, а ако за някои услуга не е определен срок за извършването ѝ в посочените документи, Наредбата предвижда, че тя следва да бъде изпълнена най-късно през следващия работен ден. В случай че за извършването на определена административна услуга е необходимо да бъдат извършени проверки, събиране на сведения или някакви проучвания, срокът за нейното извършване може да бъде продължен до 7 дни.

• **Указ № 2472 за административно-правното обслужване на населението от 1985г.**³³ - актът доразвива идеята за административното обслужване на населението, възприета в Наредба № 1 за административното обслужване. Указът урежда дейността на държавните и обществените органи и организации, с цел да се осигури бързо, достъпно, евтино и висококачествено административно-правно обслужване на гражданите. Указът изрично посочва необходимостта административно-правното обслужване да се осъществява чрез интегриране на съществуващите информационни системи и с използване на съвременните технически средства.

5. Местното самоуправление и местната администрация след приемане на Конституцията на Република България от 1991г.

С Конституцията на Република България от 1991г. се възстановиха част от основните принципи, въведени от Търновската конституция, сред които и принципът на местното самоуправление. Едновременно с тези положителни промени, държавната власт насочи усилията си към създаване на правна уредба, която да допринесе за утвърждаване визията на Република България като правова, демократична и социална държава. Реализирането на тази цел изискваше изграждането на нова политическа и икономическа система, децентрализация на управлението и провеждане на цялостна реформа в административно-териториалното устройство на страната, както и реформа в местното самоуправление и в местната администрация.

Изключително важен принос за утвърждаване на принципите, прогласени в основния ни закон има дейността на Конституционния съд на Република България, който в редица свои решения анализира и тълкува различни въпроси досежно местното самоуправление, местната администрация и тяхната същност. Така например, в Решение № 12 от 24.08.1999 г. Конституционният съд заявява, че *“Принципът на местно самоуправление изисква всяка самоуправляваща се териториално-административна единица сама да определя правилата на управление съобразно индивидуалните особености на това място, разбира се, балансирани чрез законово уеднаквяване”*, а също така че *“Намесата на държавата в местното самоуправление е допустима само ако тя цели закрилата на по-висши конституционни ценности”*³⁴.

Съгласно върховния закон основата на местното самоуправление е установеното административно-териториално управление на страната. В този смисъл, местното самоуправление и местната администрация следват очертанията на административно-

³² Обн. - ДВ, бр. 70 от 05.09.1978 г.; отм., бр. 99 от 16.11.1999 г.; в сила от 16.11.1999 г.; издадена от председател на Комитета по единна система за социална информация

³³ Обн. ДВ, бр.61 от 6 Август 1985г., попр. ДВ, бр.63 от 13 Август 1985г., изм. ДВ, бр.36 от 9 Май 1986г., изм. ДВ, бр.67 от 27 Юли 1999г., отм. ДВ, бр.95 от 2 Ноември 1999г

³⁴ Решение № 2 от 18.01.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 10 / 2000 г.

териториалното деление на Република България, а в чл.135, ал.1 от КРБ е записано, че: *“Територията на Република България се дели на общини и области. Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон”*³⁵. Конституцията не изключва възможността да бъдат създавани със закон и други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях.

В периода след приемане на Конституцията от 1991г. силно влияние върху развитието на местното самоуправление и местната администрация в страната оказва **Европейската харта за местното самоуправление (ЕХМС)**³⁶.

Според създателите на Европейската харта изграждането на единна Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта, е тясно свързано със закрилата и укрепването на местното самоуправление в различните европейски страни, а това предполага наличие на местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи разполагащи с широка автономия и правомощия.

Съгласно разпоредбите на Хартата, принципът на местното самоуправление трябва да бъде прогласен в основния закон на държавите-страни по нея, както и във вътрешното им законодателство. В член 3, ал.1 от международният акт е формулирано определение на понятието “местно самоуправление”, което гласи: *„ под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население”*³⁷.

Друг важен акт на ЕС в областта е **Европейският кодекс за добри практики на администрацията**³⁸, с който се установяват общите принципи и правила, които следва да бъдат спазвани от администрациите на всички страни членки, както и от европейските институции при работа с граждани. Кодексът регламентира правото на добро административно обслужване.

-Закон за местното самоуправление и местната администрация- законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е основният нормативен акт, който регламентира обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация. В него са уредени статута, функциите и правомощията на отделните органи на местната власт, включително на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон³⁹.

Правната уредба досежно правомощията на местните власти е доразвита в специални закони, които съдържат подробна регламентация на правата и отговорностите на отделните органи на държавната и местната власт в съответната сфера на дейност.

-Закон за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ)⁴⁰ с приемането на този нормативен акт законодателят си постави за цел въвеждането на по-прецизна и ясна правна уредба, която да гарантира провеждането на успешна реформа в устройството на територията в административноправен аспект. По същество, законът установява правилата за създаване на области, общини, райони и кметства; редът за извършване на административно-териториални промени и други важни въпроси.

³⁵ Решение № 6 от 13.VI.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/95 г.

³⁶ Council of Europe. 1985. “European Charter of Local Self-Government.” Council of Europe Treaty Series 122. Strasbourg: Council of Europe.

³⁷ член 3, ал.1 от Европейската харта за местното самоуправление

³⁸ Кодексът е достъпен на ел.адрес: <https://www.ombudsman.europa.eu/bg/resources/code.faces#/page/1>, последно посетен на 31.12.2017г.

³⁹ Решение №10950 от 28.07.2011 г. на ВАС по адм. д. № 430 / 2011.г, докладчик председателя Светла Петкова

⁴⁰ ДВ, бр.63 от 14.07. 1995г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г.

Според разпоредбите на ЗАТУРБ основните структурни единици на територията на страната са общините и областите, а като съставни административно-териториални единици са регламентирани кметствата и районите. Главните белези, присъщи на всяка една административно-териториална единица са: територия, граници, население и наименование. По отношение на управлението на административно-териториалните единици Законът за администрацията посочва, че то се осъществява от териториални органи на изпълнителната власт и техните администрации. За областите това са областните управители, а за общините – кметовете на общини.

-Закон за териториалното деление на столична община и големите градове⁴¹;

- Изборен кодекс⁴²;

- Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление⁴³- този нормативен акт регламентира условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт; формите на пряко участие; принципите на пряко участие на гражданите в управлението. Съгласно член 26, ал.1 от закона „*Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството*”. Чрез посочената форма на пряко управление, а и останалите такива, гражданите имат възможност да вземат отношение и по въпросите досежно административното обслужване в съответното населено място и дейността на административните органи.

-Закон за общинската собственост⁴⁴- законът за общинската собственост регламентира правилата досежно придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи, които са общинска собственост и др.

ГЛАВА II

Административната реформа в Република България и отражението ѝ върху общинските административни услуги

1. Въведение.

Темата за административната реформа в Република България е една от най - често дискутираните от българския политически елит, но за съжаление предимно по време на избори. След тях обаче, политическите партии получили вече така желания мандат забравят “популистките” си обещания за изграждане на бърза и модерна администрация, предоставяща качествени и достъпни услуги; администрация която съществува и функционира в интерес на българските граждани. С основание, българското общество вече е твърде недоверчиво към изявленията на политическата класа, че ще бъде създадена държавна администрация с посочените характеристики и разчита, че тя би могла да се превърне в реалност единствено под натиска на Европейския съюз.

⁴¹ ДВ, бр.66 от 25.07. 1995г.

⁴² Обн. - ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., в сила от 05.03.2014 г.; изм., бр. 35 от 22.04.2014 г., в сила от 22.04.2014 г.; изм., бр. 53 от 27.06.2014 г.; изм., бр. 98 от 28.11.2014 г., в сила от 28.11.2014 г.; изм., бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.11.2015 г.; изм. и доп., бр. 39 от 26.05.2016 г., в сила от 26.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 57 от 22.07.2016 г., в сила от 22.07.2016 г.; изм. и доп., бр. 85 от 28.10.2016 г., в сила от 28.10.2016 г.; изм., бр. 97 от 06.12.2016 г.; изм., бр. 20 от 07.03.2017 г.; изм., бр. 85 от 24.10.2017 г.

⁴³ДВ, бр. 44 от 12 юни 2009г., изменен от Закона за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (24.07.2015)

⁴⁴ Обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г

Защо българските граждани не вярват в изпълнението на идеята за изграждане на ефективна администрация? Скептични ли са те или имат прекалено големи очаквания предвид икономическия ресурс на страната ни?

За да си отговорим на така поставените въпроси е достатъчно да погледнем назад в миналото. Съществената реформа на българската администрация започва през 1990 г. с подкрепата на програмата ФАР, един от предприєдинителните инструменти на Европейския съюз, тъй като българската държава не разполага с достатъчно опит и финансови средства. През 1991г. за първи път е изготвен доклад от българска институция (“Основни положения за обхвата и съдържанието на закона за държавния служител”-изготвен от Института за държавно и стопанско управление към Министерския съвет) досежно теоретико-практическите аспекти на предстоящата административната реформа в Република България⁴⁵. В този документ е представена концепция, разработена в съответствие с европейските традиции и стандарти в областта, в която е предвидено реформираната българска администрация да се основава на принципите на политическа безпристрастност, обективност и почтеност. За съжаление, въпреки добрите идеите залегнали в доклада, той не намира практическо приложение. Впоследствие различните правителства декларират “твърдите си намерения” за изграждане на модерна администрация, но на практика те остават неизпълнени.

В следващата част на изложението, ще бъде представен анализ на различните актове, приети в процеса на административната реформа в страната, който условно би могъл да бъде разделен на два етапа: преди и след присъединяване на Република България в ЕС.

2. Развитие на административната реформа преди присъединяване на Република България към Европейския съюз.

Тласък на административната реформа в Република България дава процесът по присъединяване на страната ни към Европейския съюз. В тази връзка следва да се отбележи, че в договорите за членство в Общността не е предвиден общовалиден модел за национална административна система и не съществуват общозадължителни правила за работа на администрацията.

Европейският съюз няма компетенции досежно организацията на националните административни системи. Независимо от тези обективни обстоятелства, ЕС има изключително силно влияние върху административната практика на всяка страна членка, защото той поставя базови изисквания към националните административни системи, които трудно могат да бъдат покрити без провеждане на реформа и модернизация на националните администрации⁴⁶. За да се осъществи успешно една административна реформа всяка държава трябва да бъде последователна в политиката и в действията си, трябва да предприеме различни мерки за постигане на набелязаните цели, както и да приеме подходяща правна уредба. В този смисъл, изготвянето на стратегия или план, в който да се систематизират приоритетните цели на реформата е едно от най-добрите решения, които трябва да поставят началото на такъв процес. Българското правителство предприема именно това действие и през март 1998г. в сътрудничество с представители на SIGMA изготвя „Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България“. В посочения документ са дефинирани основните цели при изграждането на съвременната административна система в Република България, които следва да бъдат постигнати като се отчитат някои основополагащи фактори, като например: стремежът на Република България за пълноправно членство в Европейския съюз и присъединяване на страната към Евроатлантическите структури; осъзнаването от политическата власт, че държавната администрация е изключително силен инструмент за провеждане на по-ефективна реформа в икономиката, както и необходимостта от

⁴⁵ Пеев, Г. “Реформите в администрацията, позволили влизането на Република България в Европейския Съюз”., с.3, статията е достъпна на ел.адрес: http://ebox.nbu.bg/adminconf/8_G.Peev.pdf, последно посетен на 01.09.2017г.

⁴⁶ Кацамунска, П. “Европейските изисквания и възможности за подобряване на административния капацитет в България”, списание Икономически алтернативи, брой 5, 2008, с. 40, достъпна на ел.адрес: <http://alternativi.unwe.bg/alternativi/br28/04.pdf>, последно посетен на 06.06.2017г.

усъвършенстване на административното управление; привеждане в съответствие на българското законодателство с правото на Европейския съюз; важното значение на административните структури на изпълнителната власт за провеждане на успешна държавна политика, управление и регулиране на обществените процеси и осигуряване на административно обслужване, което е в полза на гражданите; необходимостта от по-добра комуникация, от една страна, между правителството, гражданите и гражданските организации, и от друга страна, между административните органи и потребителите на административни услуги.

Според правителството ефективността на предоставяните административни услуги, включително и общински такива, може да бъде подобрена чрез въвеждане на пазарни механизми в управлението и дейността на административните структури, чрез увеличаване на ефективността на информационната политика, както и чрез регламентиране на по-строг контрол върху дейността на административните органи с оглед ограничаване на условията за корупция. Тези мерки следва да доведат до повишаване на качеството на административни услуги и по-високо ниво на удовлетвореност на потребителите им.

На следващо място, със Стратегията за изграждане на модерна административна система на Република България, Министерският Съвет предлага да бъдат създадени важни нормативни актове в областта, като например: Закон за устройството на държавната администрация; Закон за държавния служител; Закон за достъп до информация; Закон за нормативните актове; В изпълнение на поставените цели са приети основни закони и подзаконовни нормативни актове, свързани със създаването на новия организационен модел на българската администрация, както и статута на държавния служител. Основните сред тях са:

• **Закон за администрацията**- приет през 1998г. и с него е създадено съвременното устройство на българската държавна администрация. Той регламентира за първи път в нормативната уредба общата система на администрацията, нейната структурата, основните принципи на организация на дейността ѝ, длъжностите в администрацията, както и правомощията на органите на изпълнителната власт. Важен принос на закона е въвеждането на основните принципи, при които администрацията трябва да осъществява своята дейност, които са изрично изброени в член 2, ал.1 от ЗА, а именно:

- Принцип на законност;
- Принцип на откритост и достъпност;
- Принцип на отговорност и отчетност;
- Принцип на ефективност;
- Принцип на субординация и координация;
- Принцип на предвидимост;
- Принцип на обективност и безпристрастност;
- Принцип за непрекъснато усъвършенстване на качеството.

Друг съществен принос на Закона за администрацията е, че в Допълнителните му разпоредби са въведени легални дефиниции на основните понятия от областта, с което се улесняват административните органи, гражданите, както и всички останали правни субекти, които прилагат нормативната уредба и не се допуска противоречиво тълкуване на относимата правна уредба. Най-важните от тези понятия са:

А) Административно обслужване

Легалната дефиниция за административно обслужване се съдържа в § 1, т.1 от Допълнителните разпоредби на ЗА, който гласи: "Административно обслужване е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги".

Б) Административна услуга

В § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗА е посочено, че "административна услуга е:

а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение;

- б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения;
- в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;
- г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга
- д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.”

В) Обществени услуги

По смисъла на закона обществени услуги са образователните, здравните, водоснабдителните, канализационните, топлоснабдителните, електроснабдителните, газоснабдителните, телекомуникационните, пощенските или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги⁴⁷.

Г) Вътрешна административна услуга

Вътрешната административна услуга е “административна услуга, която един административен орган предоставя на друг при осъществяването на неговите правомощия”⁴⁸.

Д) Организация, предоставяща обществени услуги е „всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от услугите по т.3 (по предходната точка Г)”⁴⁹.

•Закон за държавния служител- Законът за държавния служител е приет на 27 юли 1999г. и намира приложение по отношение на държавните служители, работещи в администрациите на всички органи на власт. Нормативното закрепване на статута и дейността на тази категория служители е от важно значение за постигане на реална административната реформа, тъй като “*чрез тяхната дейност става възможно осъществяването на държавната власт като цяло*” . Според практиката на българските съдилища “*държавен служител*” е конституционно понятие: „член. 116, ал. 1 от Конституцията определя държавните служители като изпълнители на волята и интересите на нацията .”⁵⁰

•Закон за достъп до обществена информация- Правото да бъде търсена и получавана информация заема особено място в системата от закриляни права на всяка демократична и правова държава. В България, то е прогласено с разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България. През 2000 година е приет Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) , който регламентира един от правните способности за упражняване на конституционното право на достъп до информация⁵¹.

•Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица- Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (ЗАОФЮЛ) до отмяната си през 2006г. уреждаше основните правила за организиране на административното обслужване на физическите и юридическите лица, както и производствата по извършване и по обжалване на отказите да бъдат извършени административни услуги⁵².

⁴⁷ § 1, т.4 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията

⁴⁸ § 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията

⁴⁹ § 1, т.5 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията

⁵⁰ Определение № 10843 от 17.07.2013 г. по адм. д. № 8532/2013 на Върховния административен съд

⁵¹ Решение № 10566 от 13.10.2015 г. по адм. д. № 650 / 2015 на Върховния административен съд

⁵² Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица, Обн. ДВ.бр.95 от 2 ноември 1999г., отм. ДВ.бр.30 от 11 април 2006г.

•**Стратегия за модернизирание на държавната администрация**- следващата стъпка предприета от държавната власт в процеса на административната реформа е приемането на “Стратегия за модернизирание на държавната администрация” . В резултат от извършения анализ на актуалното състояние на държавната администрация и отчетените пропуски в нейната дейност, беше взето решение за създаване на този документ. Заедно със Стратегията беше приет и План за действие за укрепване на административния и съдебния капацитет на Република България, който съдържаше необходимите дейности за постигане на по-добро равнище на административен и съдебен капацитет. Този план послужи като инструмент за постоянно наблюдение върху достиженията на България в сферите на държавното управление.”

Стратегия за модернизирание на държавната администрация приключи действието си през 2006г.

•**Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа -"Едно гише"**- Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „Едно гише “и Базисният модел на обслужване на „едно гише” бяха приети от Министерския съвет през 2002г. , като продължение на прилаганите мерки за реформа в административното обслужване в страната. Част от тези мерки, по-специално, заложените в Националната рамка за стандарти и отчетност и Националната програма за интегриране на административното обслужване изпълниха своето предназначение и като естествено продължение на процеса бяха приети нови цели и задачи. Така например, с Националната рамка за стандарти и отчетност се делегира власт на служителите в т.нар. „фронт офиси”, които представляват звена за обслужване и информирание на клиентите и в „бек офисите”, които са “свързаните звена от администрацията, които подпомагат процесите във фронт офисите и обработват преписките по отделните административни услуги на експерто и технологично ниво”⁵³.

В заключение, може да се обобщи, че въвеждането на модела за обслужване на „едно гише“ в администрацията беше една добра идея на правителството , но за съжаление той не може да се определи като успешно изпълнен и функциониращ проект. Това заключение се формира от последващите анализи за изпълнението на проекта, в които е установено, че на практика в голям брой от администрациите моделът не е бил прилаган ефективно и съответно не е довел до очакваните резултати.

•**Кодекс за поведение на служителите в администрация**-през 2004 година Министерският съвет приема Кодекс за поведение на служителите в администрацията⁵⁴ , който регламентира правилата за поведение на тази категория служители, с цел да се повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и за да се издигне престижа на държавната служба.

3.Развитие на административната реформа след присъединяване на Република България към Европейския съюз

Присъединяването на страната ни към Общността е изключително събитие, което променя живота на всички български граждани. Неговите приноси са безспорни, а по-благоприятното развитие на държавата ни в резултат на членството ни в ЕС е факт, който дори най-големите противници на европейското семейство не могат да отрекат. Освен “облаги” обаче, членството ни в Общността води и до възникването на множество задължения, едно от които е успешната реализация на административната реформа в страната. Ето защо, държавната власт трябва и след присъединяването ни към ЕС, да продължи с провеждането на последователна политика за модернизация на българската администрация и осигуряване на

⁵³ Иванова, Л. Административно обслужване на “едно гише”, С.,2003, с.13

⁵⁴ Кодекс за поведение на служителите в администрация, приет с ПМС № 126 от 11.06.2004 г., Обн. - ДВ, бр. 53 от 22.06.2004 г

качествено, бързо и достъпно административно обслужване на гражданите и юридическите лица от всички административни органи.

•**Базисен модел за комплексно административно обслужване**- с оглед на гореизложените аргументи, през 2013 г. Министерският съвет приема Базисния модел за комплексно административно обслужване, който по същността си представлява “обща универсална рамка за въвеждане на комплексно административно обслужване в държавната администрация”⁵⁵.

•**Легална дефиниция на понятието “комплексно административно обслужване”**- Легалното определение на понятието се съдържа в § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на АПК, според които: КАО е “това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събрани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител”.

•**Стратегия за развитие на държавната администрация 2014г.-2020г. и План за изпълнението ѝ**- стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020г.⁵⁶ е изключително важен за страната ни документ, тъй като в нея е изложена концепцията за бъдещото развитие на българската администрация за периода 2014-2020г., както и мерките, които следва да бъдат предприети за постигане на добро управление и ефективна дейност на българската администрация. С оглед ефективното изпълнение на Стратегията МС с Решение № 302 от 15 май 2014 г. прие и План за изпълнението ѝ, в който са представени действията, които следва да бъдат осъществени за посочения период.

4.Влияние на административната реформа върху общинската администрация.

В процеса на административната реформа различните български правителства положиха не малко усилия да променят в положителна насока и дейността на общинската администрация. За целта бяха въведени като множество изменения в правната уредба. На първо място, с приемането на ЗА и ЗДС се регламентира създаването на нови структури и приемането на устройствени правилници на общинската администрация. В тази връзка, дейността по определяне на структурата и щата на общинската администрация беше възложена на общинските съвети, които съгласно ЗМСМА имат изключителната компетентност. На практика обаче, тяхната дейност беше ограничена с въведеното в ЗА деление на администрацията на обща и специализирана, което обстоятелство предизвика редица практически проблеми при реструктурирането на общинските администрации. Така например, общините, особено по-малките от тях, не разполагат с достатъчен брой служители и този факт възпрепятства сериозно изпълнението на редица императивните законови изисквания, свързани със структурата на общинската администрация, числеността на отделните звена в нея; осигуряване на служители за общата и за специализираната администрация. Посочените обстоятелства на практика затрудняват дейността на общинските администрации, а това от своя страна води до по-ниско качество на административното обслужване и по-бавно производство по предоставяне на административни общински услуги.

Необходимо е да се посочи и увеличаващата се тенденция за възлагане на допълнителни задължения върху общините, в определени случаи с нетипични за същността им дейности, които не се обезпечават финансово от държавната власт. Така например, с Решение №373 от 05.07.2017 г. на МС се създаде „Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане

⁵⁵Базисният модел на комплексно административно обслужване е одобрен от Министерския съвет през месец юни 2013 г, достъпен на ел.адрес: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=155>, последно посетена на 12.07.2017г.

⁵⁶ Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г, приета с Решение №140 на МС от 17 март 2014 г

и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст“, като една от приоритетните цели на правителството, но за изпълнението на посочената инициатива не е обезпечен финансов и човешки ресурс, поради което на практика дейностите по места се изпълняват формално.

ГЛАВА III

Правна уредба на съвременната българска администрация

1. Публична, държавна и общинска администрация: същност, понятия и разграничение

А) **Публична администрация**-публичната администрация е дейност от жизненоважно значение за нормалното съществуване на обществото и правилното функционирането на всяка една държава. По своята същност, публичната администрация е сложно явление, което и до днес е предмет на редица научни изследвания. В международноправната доктрина се приема, че публичната администрация е *“аспект на по-общата концепция за администрацията”*⁵⁷, поради което е необходимо първоначално да се представят основните характеристики на администрацията. Последната е свързана с управлението, с организирането на съвместната дейност на правните субекти с оглед постигане на различни цели и задачи, които са свързани с тяхното съществуване и развитие. Администрацията не е явление, което присъства единствено в държавните, местните и обществените организации, тя съществува и в стопанските организации - държавни и частни⁵⁸.

-Правна характеристика на публичната администрация-нормативната уредба на публичната администрация е свързана с различни клонове на правото, най-важно значение от които има административното право. На първо място следва да се прави разграничение между понятията „публичната администрация“ и „административното право“. Първото както бе посочено по-горе е свързано с определени видове дейност на държавните и другите публични органи. Административното право е клон на действащото право, който има за свой предмет на регулиране администрацията и отношенията, които се пораждат в структурата ѝ или във връзка с дейността ѝ. Предмет на регулиране на административното право са и множество други отношения, които имат тясна връзка с публичната администрация. Такива са например: отношенията възникващи между по-горе стоящите и подчинените им по-долу стоящи органи на държавно управление; отношенията между органите на държавното управление и органите на местната администрация; отношенията между органите на местното самоуправление и органите на местната администрация; отношенията възникващи във връзка с административноправния статут и административните права и задължения на гражданите; отношенията възникващи при осъществяване на съдебен контрол върху административната дейност; отношенията възникващи при осъществяване на административнонаказателна дейност на държавните административни органи и др⁵⁹.

⁵⁷ Mishra, S., MEANING, NATURE AND SIGNIFICANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION- perspectives on public administration, Gargi college university of Delhi, ел. документ http://vle.du.ac.in/file.php/688/MEANING_NATURE_AND_SIGNIFICANCE_OF_PUBLIC_ADMINISTRATION/ILLP_CHAPTER_-_perspective_on_public_administration.pdf, последно достъпен на 12.06.2017г.

⁵⁸ Къндева, Е. Публична администрация, Цит.съч., с.18

⁵⁹ Пак там

-Държавна администрация- На първо място следва да се отбележи, че публичната администрация и държавната администрация не са тъждествени понятия. Публичната администрация е по - широко понятие, което включва в съдържанието си “държавна администрация”⁶⁰. Според проф. Емилия Къндева под държавна администрация следва да се разбира “административните структури и дейности на държавата. Тя се развива в дейността на държавните органи и се осъществява от държавни служители.”⁶¹ .

В) Общинска администрация:

Съгласно Конституцията на Република България и действащата правна уредба, по-конкретно чл.38, ал.2 от ЗА, и чл.15 от ЗМСМА, общинската администрация е самостоятелен вид администрация, която подпомага органите на местното самоуправление при изпълнение на тяхната дейност.

2.Органи на изпълнителната власт и видове администрации- при осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация⁶² . Законът за администрацията посочва, че органите на изпълнителната власт и техните администрации биват централни и териториални . Критерият, приложен от законодателя за възприетата класификация е териториалният обхват на правомощията на органите. В тази връзка, централните органи упражняват власт от името на държавата върху цялата територия, а териториалните – само върху част от нея. Централната администрация на изпълнителната власт обхваща: администрацията на Министерския съвет; министерствата ;държавните агенции; администрацията на държавните комисии; изпълнителните агенции; други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

2.1. Централни органи на изпълнителната власт и техните администрации

А) Администрация на Министерския съвет- администрацията на Министерски съвет осигурява текущата дейност на Министерския съвет и подготовката на неговите заседания ⁶³. Една от най - важните дейности на администрацията на Министерския съвет е, че тя осъществява координация на дейността на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт.

Б) Министерства- Министерството е администрация, която подпомага дейността на оотделния министър, който е централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност.

В) Държавни агенции- Държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство ⁶⁴.

Г) Администрация на държавните комисии- колегиален орган на изпълнителната власт със специална компетентност, който осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагане на закон или постановление на Министерския съвет⁶⁵.

Д) Администрация на изпълнителните агенции -изпълнителната агенция е централна администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряване дейността на органите на държавната власт и на администрацията . Тя се създава със закон или

⁶⁰ Къндева, Е., Цит.съч. с.15

⁶¹ Пак там

⁶² Чл. 36 ЗА

⁶³ Член 20, ал.3 от ЗА

⁶⁴ Член 47 ЗА

⁶⁵ Член 50, ал.2

с постановление на Министерския съвет. Изпълнителна агенция се ръководи и представлява от изпълнителен директор⁶⁶.

Е) Други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт⁶⁷.

2.2. Териториална администрация на изпълнителната власт- териториалната администрация на изпълнителната власт обхваща областната администрация, общинската администрация и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

А) Областна администрация

Областната администрация е юридическо лице на бюджетна издръжка. Правната регламентация на дейността, структурата, организацията на работа и съставът на анализирания териториална администрация се съдържат в устройствен правилник, който се приема от Министерския съвет. Областната администрация се ръководи и представлява от областен управител, който е едноличен, териториален орган на изпълнителната власт⁶⁸, т.е. той е административен орган. Областният управител се определя единствено с решение на Министерския съвет като контролът върху дейността му следва да се осъществява от Министерския съвет, а не от неговия председател⁶⁹.

Б) Общинска администрация

В член 15, ал.1 от ЗМСМА е посочено, че дейността на общинския съвет, на кмета на общината, на кмета на района и на кмета на кметството се подпомага от общинска администрация. Преди да бъдат разгледани основните характеристики на общинската администрация, с цел пълнота на анализа ще бъде представено кратко изложение на същността на общината, както и на органите на местното самоуправление.

-Общински съвет- общината се самоуправлява чрез общинския съвет, който съгласно чл.138 от Конституцията е единствен орган на местно самоуправление. Общинският съвет е орган с обща компетентност, който не се отнася към нито една от трите власти.

-Кмет на общината- изпълнителен орган в структурата на държавното управление и в същото време изпълнителен орган на местното самоуправление, т.е. той има двойко правно положение. Независимо от тази специфика, кметът на общината е самостоятелен орган на изпълнителната власт, който стои извън структурата на органа за местно самоуправление - общинския съвет⁷⁰.

-Заместник-кметове- органи на местното самоуправление, които отговарят за различни ресори от дейността на общинската администрация. За тях важат същите изисквания каквито са и нормативно определените за кметовете на общините. Важно е да се отбележи, че според Върховния административен съд "кметът е избираем орган на изпълнителната власт в общината, а заместник - кметът е част от общинската администрация"⁷¹.

-Кмет на район и кмет на кметство- районният кмет, както и районът като административно-териториална единица нямат уредба в Конституцията. Правният статут на кмета на района и кмета на кметството е уреден в член 38, ал.1 от ЗМСМА, който посочва, че те са органи на изпълнителната власт в района и кметството. В тази връзка, българските съдилища в практиката си поясняват, че кметовете на райони са органи на изпълнителната власт, а не на

⁶⁶ Определение № 9387 от 27.10.2005 г. на ВАС по адм. д. № 8654/2005 г.

⁶⁷ член 36 от ЗА

⁶⁸ Решение № 12301 от 29.12.2002 г. на ВАС по адм. д. № 9004/2002 г.; чл.29, ал.1 от ЗА

⁶⁹ Решение № 2 от 21.01.1999 г. на КС на РБ по конст. д. № 33 / 98 г.

⁷⁰ Определение № 5476 от 14.06.2004 г. на ВАС по адм. д. № 8886/2003 г

⁷¹ Решение № 13706 от 21.10.2013 г. по адм. д. № 9806/2013 на Върховния административен съд

местното самоуправление ; те са административни органи, различни от кмета на общината, със самостоятелна материална компетентност⁷².

-Кметът на район в Столична община и в градовете с районно деление е едноличен орган с обща компетентност на изпълнителната власт в конкретния район. Той изпълнява бюджета на общината в частта му за района, организира провеждането на обществени, комунални и други мероприятия и отговаря за стопанисването на определени от общинския съвет обекти на общинската собственост.

-Кметът на кметство - Конституцията не урежда изрично кметството като териториална единица или като орган на местно самоуправление. Кметството е функция на общината, защото освен че изпълнява и предоставени му от общинския съвет задачи, получава бюджета си от общината⁷³.

-Секретар на общината- секретарят на общината има важно значение за ефективната дейност на общинската администрация, тъй като именно той осъществява административното ръководство върху нея и функциите ѝ.

-Секретар на район или кметство е орган на местното самоуправление, който е подчинен на кмета на района или кметството. Той организира дейността на кметската администрация, деловодството, документооборота в района или кметството, както и съхраняваният там архив.

3. Структура на българската администрация

По отношение на структурата на администрацията, законодателят прилага диференциран подход като използва критерият- разпределение на дейностите, които се осъществяват от администрацията при подпомагане на органа на държавна власт. Администрацията вътре в дадена административна структура се подразделя на обща и специализирана. В тази връзка, Върховният административен съд в практиката си заявява, че “Структурата на администрацията е нейното устройство, изразяващо се в организирането ѝ в дирекции, отдели и сектори, като според дейностите, извършвани при подпомагане на органа на държавна власт, те се разпределят в обща и специализирана администрация”⁷⁴.

Глава IV

Управление на общинските административни услуги

1. Въведение

Създаването на успешно функционираща държавна администрация, която да предоставя на централно и местно ниво качествени и достъпни административни услуги за гражданите и

⁷² Решение № 2220 от 04.05.1999 г. на ВАС по адм. д. № 591/1999 г.

⁷³ Решение № 12 от 24.08.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 12 / 1999 г.

⁷⁴ Решение № 3377 от 12.03.2013г. по адм. дело № 8582/2012 на ВАС, пето отделение

бизнеса, е постижимо единствено при провеждането на ефективно управление. Последното е безусловно необходима предпоставка за постигане на целите и задачите, заложили от държавната власт в различните правни инструменти за модернизирани и усъвършенствани на администрацията.

Правилното и задълбочено изследване на процеса на управление на общинските административни услуги изисква да бъде представен кратък анализ на основните термини, които намират приложение в тази материя, а именно: “решение”, “управленско решение”, “управление”, “добро управление”.

2. Принципи на добро управление в международноправната уредба- в международноправната доктрина няма установена единна класификация на принципите на добро управление. Независимо от това положение, водещите международни универсални и регионални организации въвеждат свои основни начала, които в голяма степен се припокриват и вече са утвърдени като глобални принципи на доброто управление. Така например, в Програмата за развитие на ООН (ПРООН) са изброени следните девет принципа за добро управление:

гражданско участие; върховенство на закона; прозрачност; отзивчивост ; ориентация към консенсус ; равенство ; ефективност и ефикасност; отчетност ; стратегическо виждане.

3. Принципи на добро управление в българската правна уредба- те могат да бъдат изведени от основополагащите документи, приети в изследваната област, а именно: “Стратегията за модернизирани на държавната администрация - от присъединяване към интегриране” , “Стратегията за модернизирани на държавната администрация - от присъединяване към интегриране 2003-2006”⁷⁵ , Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005 и др.

4. Инструменти за постигане на ефективно управление на общинските административни услуги- добре функциониращата администрация в една държава е основна предпоставка за осигуряване на ефективност на управлението, правилното разходване на публичните финанси, и главно за задоволяване в най-висока степен на правата и интересите на гражданите и бизнеса. Обезпечаването на добро управление на администрацията, включително на общинската администрация, е задача, която изисква, от една страна, последователна държавна политика, а от друга, приемане на подходящи инструменти, които да бъдат успешно въведени в дейността на административните органи.

4.1 Организационната структура като инструмент за постигане на добро управление- един от най- важните инструменти за постигане на добро управление на административните органи е изграждането на правилна организационна структура на държавната администрация (централна и териториална), която да осигурява ясни правила досежно функциите, правата и отговорностите на служителите в административния апарат.

4.2. Видове организационни структури- в юридическата литература, най- често срещаната класификация на организационните структури е следната: линейна, функционална, линейно-функционална и матрична организационните структури.

Глава V

Перспективи за развитие на общинските административни услуги в Република България

⁷⁵ European Governance – A White Paper, COM (2001) 428 final, 25.07.2001

1.Електронно управление

1.1. Историческо развитие на електронното управление в Европейския съюз- идеята за въвеждане на електронното управление в международната организация, определяна като *sui generis*, се заражда преди около две десетилетия, в резултат на световната глобализация и ускореното навлизане на информационно-комуникационните технологии (ИКТ) в обществения живот. Последните са средство за общуване, което по своя териториален обхват и приложимост отдавна надхвърли териториалните граници на отделните суверенни държави. Тези две обществени явления промениха значително традиционния облик на обществените отношения и изискват нов подход в правната им уредба.

Ефективното внедряване на информационно- комуникационните технологии в различните сфери на обществения живот изисква да бъде създадено подходящо средство за сътрудничество между правните субекти. Това средство е именно електронното управление. Чрез него се създава пряка комуникация между държавата, гражданите и бизнеса. Електронното управление е управление в електронна среда на нормативните взаимовръзки, административните процеси, обслужване и взаимодействието с потребителите и с използване на информационни, статистически и математически модели и методи на обработка на данни, информация и знания, които осигуряват много по-високо ниво на ефективност на управлението.

1.2. Перспективи за развитие на е-управление в Европейския съюз- Перспективите за развитие на е - управление в Европейския съюз, както и основните тенденции в тази област могат да бъдат изведени от Стратегията “ЕВРОПА 2020” и приетият към нея План за периода 2011 – 2015 г⁷⁶ . В Стратегията, която е изключително важен документ за бъдещето на ЕС и всички негови държави-членки, е обърнато особено внимание на е - управление и предимствата, които то предоставя на обществото и бизнеса.

2. Развитие на електронното управление в Република България- официално, началото на изграждането на електронното управление в Република България е поставено с два изключително важни документа, а именно: „Стратегията за модернизирание на държавната администрация ” и „Стратегията за електронното правителство”. Първият от тях формулира конкретните мерки, чрез които да се изгради ефективна и модерна администрация в страната ни. Стратегията за електронно правителство е разработена като ключов елемент от цялостната реформа на българската държавна администрация, включително на областните и общинските администрации.

3. Въвеждане на информационно-комуникационните технологии в общинската администрация- успешното въвеждане на информационно-комуникационните технологии в дейността на българските общини следва да бъде приоритетна цел на всяко правителство, защото то представлява една от основните предпоставки за успешно приключване на административната реформа в страната ни.

4.Органи в областта на е- управление- със Закона за електронното управление към МС на РБ е създадена Държавната агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ).

5. Електронно правителство-след приемането ни в Общността, въвеждането на съвременните информационни и комуникационни технологии в управлението и в администрацията, и по-специално създаването на електронно правителство, е определено като една от приоритетните дейности на правителството. В изпълнение на заявените политически ангажименти, през 2002г. Министерският съвет приема Стратегия за електронно правителство⁷⁷.

⁷⁶ ICT and eGovernment: European Action Plan 2011 – 2015, достъпен на ел.адрес: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:si0021> , последно посетен на 06.06.2017г.

⁷⁷ Стратегия за електронно правителство, приета с Решение №866 на МС от 28.12.2002г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=558> проверено на 18.06. 2017

ГЛАВА VI

Препоръки за усъвършенстване на правната уредба

В дългогодишната реформа на българската администрация бяха предприети множество мерки за подобряване на качеството на административното обслужване на гражданите и бизнеса. В резултат на положените усилия от страна на държавната власт, днес българските потребители на административни услуги получават по-добро административно обслужване.

Следва да се отбележи, че към настоящия момент българското законодателство регламентира особен ред за предоставяне на административните услуги, който изключва възможността за предлагането им по електронен път. Такива норми са в противоречие с чл. 2 от ЗЕУ и именно те възпрепятстват трансформирането на много от удостоверителните услуги във вътрешни електронни административни услуги, както и отпадането на изискванията за предоставяне на документи на хартиен носител.

Друг съществен проблем в областта на административното обслужване, който възникна след приемането на ЗА и ЗДС, е свързан със структурирането на администрациите, по-специално на тяхното деление на общи и специализирани администрации и приемането на техните устройствени правилници. Независимо, че дейността по определяне на структурата и щата на общинската администрация е възложена на общинските съвети, на практика, те не могат да осъществяват ефективно функциите си поради въведените със ЗА правила за структурата на администрациите. Предвид тези практически проблеми е подходящо **de lege ferenda** да бъдат въведени изключения в ЗА от правилата за деление на администрациите.

Друг съществен пропуск в законодателството, по-специално в ЗМСМА и Изборния кодекс, е липсата на образователен ценз за кметовете на села и кметски наместници. Посочените длъжности следва да бъдат заемани от лица, които притежават подходящо образование и професионални качества, за да се избегнат хипотези, в които техните действия накарняват правата и интересите на гражданите.

За да се осигури прозрачност в дейността на общинската администрация и служителите ѝ, всяка община трябва да осигури подходящи средства за обратна връзка с гражданите, като "горещ" телефон", електронна поща, мобилни приложения и др., на които гражданите да подават сигнали и оплаквания. Към настоящия момент почти всички общински органи са въвели подобни средства, но гражданите считат, че подаваните сигнали и оплаквания се разглеждат формално. Това налага по-строг контрол върху дейността по приемане и разглеждане на сигналите, който може да бъде осъществен чрез създаване на специални комисии или отдели, приемане на инструкции и други подходи.

Изключително важно за повишаване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса и за модернизиране на българската администрацията е да се положат още по-сериозни усилия за увеличаване на броя общински администрации, които предлагат електронни услуги. Необходимо е също така да се увеличава непрекъснато обема на услуги, които се предоставят на потребителите по електронен път. В тази връзка, с Решение № 357 от 29 юни 2017 г. Министерският съвет задължи административните органи в срок до 1 септември 2017 г. да приведат системите си за електронен обмен на документи в съответствие с единен технически протокол, утвърден от председателя на Държавната агенция „Електронно управление“. В каква степен администрациите са изпълнили посоченото задължение ще стане ясно от периодично издаваните анализи, които вероятно ще бъдат публикувани през 2018 година. При всички случаи, пълното изпълнение на задължението по този протокол ще доведе до облекчаване на административната тежест за гражданите и бизнеса, а правителството заяви, че в срок до 01.12.2018г. всички администрации следва да обменят документи единствено по електронен път.

Глава VII

Заклучение

От изложения анализ се установява, че в дългия процес на реформиране на българската администрация държавната власт е предприела множество важни стъпки за модернизиране на административния апарат и подобряване на качеството на административните услуги, включително на общинските услуги: приети са нови нормативни актове, направени са изменения в относимата правна уредба, създадени са специализирани органи, приети са също така стратегически документи и програми. В хода на този процес управляващите отчитат усилващата се тенденция за „европеизация” на българското право⁷⁸ и се стремят да възпроизведат добрите европейски практики в националната уредба. В някои случаи, опитите на законодателя не са така успешни, поради което следва да се положат по-сериозни усилия за изучаване на Правото на ЕС във всички области, и по-конкретно досежно административното обслужване на населението и електронното управление, за да се постигне правилно имплементиране на европейските норми.

По отношение на процеса по въвеждане на е- управление в Република България следва да се отбележат като положителни стъпки, приемането на няколко стратегии в областта на е-управление, които дефинираха основните цели на държавата в тази важна област, както и мерките за изпълнението им. Осъществени бяха множество европейски проекти и оперативни програми, насочени към подобряване на електронния обмен на данни между административните органи, предоставянето на редица административни услуги по електронен път и други подобни мерки.

За съжаление обаче, към настоящия момент няма напредък по една от най-важните теми, а именно: осигуряване на електронно правителство. Дори напротив, през август 2017 година в изготвения "Отчет за състоянието и Годишния план за развитието и обновяването на информационните ресурси в администрацията и ресурсите на Единната електронна съобщителна мрежа (ЕЕСМ) на държавната администрация и за нуждите на националната сигурност" се предвижда разработване и утвърждаване на архитектурна рамка на е-управлението, което на практика означава, че действията по изграждане на електронното правителство в Република България започват отначало. Този доклад е доказателство, че правителството към настоящия момент допуска сериозни пропуски в политиката си и за да се избегне още по-голямо забавяне на процеса е наложително да се предприемат по-активни действия в тази насока. В тази връзка, всяко българско правителство трябва да има за своя приоритетна цел постигане и развитие на ефективно електронно управление, тъй като то е модерният инструмент, който би могъл да осигури реално участие на гражданите в процеса на държавното управление и ефикасен граждански контрол върху действията на администрацията и приеманите от нея решения. Електронното управление е изключително важно средство, което допринася за постигане на по-качествено, икономично и достъпно предоставяне на административни услуги, включително на общински услуги на потребителите, а съвременната европейска администрация трябва да “живее” за тях.

⁷⁸ Тодоров, И., Балтаджиева, Р. Взаимодействие между европейското и българското право. София, Сиела, 2008, с.36