

Структурата на публичната администрация включва държавните органи и местните административни органи, както и структурните звена на администрациите, които подпомагат осъществяването от тези органи функции. Обхваща държавната администрация, включително администрацията на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и президентската власт.

Държавен административен апарат. Органи на централната държавна администрация

В съвременните концепции държавата се разглежда като институция, която съществува заради гражданите, за постигане на общи цели и за осигуряване на публични услуги в техен интерес. Република България е демократична и [право](#) ва държава. Демократичният характер на държавното управление се гарантира от принципа на разделение на властите на изпълнителна, законодателна и съдебна.

[Право](#)

ва държава означава, че властите в България управляват съгласно конституцията и законите на държавата. Държавната власт в България съществува в няколко разновидности, които предопределят и облика и структурата на административния апарат на държавата: национална власт, законодателна власт, изпълнителна власт и власт на областно ниво.

Националната власт е представена от президента и вицепрезидента на републиката, които имат определени области на компетентност и конкретни правомощия. Законодателната власт е представена от Народното събрание, което приема законите и упражнява парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт, т.е. компетенциите на Народното събрание се свеждат до законодателните му правомощия и правомощията при осъществяването на контрол върху дейността на изпълнителната власт. Структурата на Народното събрание се състои от Комисии на НС; Председател на НС и негови заместници; Секретари на НС; Парламентарни групи; Народни представители. Изпълнителната власт включва: Министерски съвет, министерства, държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции. Областната власт се осъществява от областния управител, подпомаган от областната администрация.

Функциите на държавата по осъществяване на държавната власт се извършват от държавен апарат. Държавният апарат обхваща системата от всички държавни органи. Държавните органи представляват единна система, състояща се от:

1. Органите на държавна и местна власт и самоуправление, които имат законодателни функции - Народното събрание, общинските съвети;

2. Органите на държавната и местната администрация, които имат изпълнителни функции - Министерският съвет, министрите, министерствата и другите ведомства, областните управители и областната администрация, кметовете и специализираните изпълнителни органи на общините и др.;

3. Съдебните органи - съдиите и съдилищата - върховни, окръжни, районни, военни и др.;

4. Прокурорските органи - прокурорите и прокуратурите (те заедно със съдебните органи се определят за органи на съдебна власт).

Държавният орган е съставна част на държавния апарат. В това си качество той притежава характерни за държавния апарат особености - има съответна организация и структура, прилага средства и способности, произтичащи от държавната власт и присъщи на държавния апарат. Той притежава държавно-властнически [право](#) мощия. Чрез неговите функции и организация се осъществява държавна власт.

Държавно-властническите правомощия се изразяват във възможността на държавните органи да издават правни актове и да извършват правни действия, които имат задължителен характер за лицата и организациите, до които се отнасят. Актовете и действията на държавните органи са израз на държавна власт и на тях се дължи подчинение. За да осигурят изпълнение на актовете си, държавните органи могат да използват държавна принуда. За неизпълнение или нарушение на актовете на държавните органи могат да се налагат санкции. Държавният орган действа от името на държавата. Той изпълнява функции на държавата и представлява държавата в сферата на конкретните си задачи. Действа в рамките на определена компетентност или юрисдикция. Всеки държавен орган упражнява правомощията си в определени

предели. [Право](#) мощията на един орган са различни от тези на друг орган по предмет и по обем. Освен това държавните органи имат определен териториален мащаб на дейност - те могат да действат на територията на цялата страна или само в една отделна териториална единица. Държавният орган има определена организационна структура. Организацията, статутът и съставът на държавните органи се определят от закона. Има личен персонал и определени правни връзки между членовете на този състав. Осъществява възложените му задачи посредством една от формите на държавна дейност.

Държавните административни органи, тъй като са държавни органи, притежават всички изброени дотук характерни черти. Но като административни органи те имат и допълнителни характеристики, които са специфични за тях. Такива характерни особености на държавните административни органи са следните:

- Развиват подзаконова дейност. Техните актове са подчинени на закона, а актовете на общинската администрация - и на наредбите и решенията на общинския съвет;
- Упражняват изпълнително-разпоредителна дейност;
- Представителните органи могат да осъществяват контрол върху тяхната дейност. Народното събрание осъществява контрол върху дейността на Министерския съвет, министър-председателя и министрите. Общинският съвет - върху кмета;
- Изпълняват функции по непосредствено ръководство и оперативно осъществяване на задачите на държавното управление. Могат да създават други органи за осъществяване на административна дейност;
- Издават административни актове;
- Могат да прилагат пряка принуда и да осъществяват административнонаказателна отговорност.

Държавните административни органи, в това число и органите на местната администрация, в своята цялост образуват административния апарат на държавата. Административният апарат е организираният сбор от държавни и местни органи, които са предназначени да осъществяват задачите на държавното управление и да развиват конкретна, творческа изпълнителна дейност. Административният апарат съдържа редица организационни нива и подразделения, административно-организационни единици, органи и учреждения. Административният апарат е организационният механизъм, чрез който се извършва административната дейност в държавата.

Характерна черта на административния апарат е йерархията на нивата и звената в нея. Тази йерархия се проявява в подчинеността на актовете и действията на по-нисшите звена на висшестоящите звена в административния апарат, както и във възможностите за контрол, упражняван от висшестоящите органи по отношение на нисшестоящите. Административните органи могат да се подразделят на различни видове в съответствие с различни разграничителни белези :

- Според това, дали органът е създаден по конституционен път, дали е предвиден в конституцията. Според този белег органите се делят на: административни органи, за които конституцията предвижда изрично създаването и [право](#) мощията им, и органи, които не са изрично предвидени в конституцията. Чрез конституцията се създават само основните, най-важни органи на държавно управление. Те са гръбнакът на административния апарат в държавата. Такива органи са Министерският съвет, министрите, областните управители, кметовете. Административните органи, които не са създадени в конституцията, се създават на ос [нова](#) та на различни законови или други актове. Такива са различни управления, комитети, агенции, служби и техните ръководители.

- В зависимост от органите, които ги образуват. Според този белег административните органи се подразделят на: органи, образувани от представителни органи на държавна власт или местно самоуправление, например Министерският съвет се образува от Народното събрание; заместник-кметовете на общините се избират от общинския съвет; тези органи са подконтролни и се отчитат пред органите, които са ги образували; органи, избирани на [право](#) от населението - например кметовете на общините и кметовете на населените места; органи, образувани от други административни органи, например Министерският съвет може да създава комитети, агенции и други служби, министрите могат да образуват

управления, отдели, служби; Министерският съвет назначава областните управители, министър-председателят назначава заместник областните управители.

- *Според начина на образуване.* Според този белег административните органи се подразделят на следните групи: чрез избиране - основните органи на изпълнителната власт се създават чрез избиране; такива органи са например Министерският съвет, кметовете; чрез назначаване, такива органи са например общинските специализирани изпълнителни органи, началниците на управления и отдели в министерството и др.; смесена система, която се проявява в две форми: първата форма на смесената система обхваща случаите, когато един орган се избира и след това се назначава, втората форма на смесената система обхваща случаите, когато една част от състава на органа се избира, а друга се назначава - такъв пример е Надзорният съвет на Агенцията за приватизация, при който една част от членовете му се избира от Народното събрание, а друга част се назначава от Министерския съвет.

- *Според териториалния обсег на правомощията на органа.* Според този белег административните органи се делят на централни и местни. Централните органи осъществяват дейността си на територията на цялата страна. Техните актове и действия имат задължителна сила за всички части на държавата и за всички нейни граждани. Централни органи са Министерският съвет, министрите, ръководителите на другите ведомства. Местните органи упражняват дейността си на определена част от територията на държавата. Техните правомощия имат ограничен териториален мащаб вътре в страната. Актовете и действията им важат само за определена част от страната и имат по принцип задължителна сила само за жителите или и за пребиваващите в съответното място. Местни органи са областните управители, кметовете, специализираните изпълнителни органи на общините и други.

- *Според характера и обема на компетентността.* Според този белег административните органи се подразделят на: органи с обща компетентност и органи със специална компетентност. Органите с обща компетентност имат право да разглеждат и решават всички, или почти всички въпроси на държавното управление на съответната територия. По принцип те имат право да издават актове във всички области на изпълнителната дейност. Органи с обща компетентност са Министерският съвет, кметовете в общините. Органите със специална компетентност имат право да се занимават само с определен кръг въпроси. Тяхната компетентност е ограничена по материя и по обем. Те осъществяват своята дейност в една определена специална област на Държавното управление. Органите със специална компетентност от своя страна се подразделят на отраслови и функционални. Отраслови органи със специална компетентност са тези, които упражняват своята дейност в даден отрасъл на държавното управление, който предметно е разграничен от останалите отрасли -

Министерството на земеделието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на народното здраве, отделите „Народно здраве“, „Архитектура и благоустройство“ в общините и други. Функционални органи със специална компетентност са тези, които осъществяват една функция на държавно управление, ко-ято се проявява в дейността на всички или много държавни органи. Такива функционални органи са Министерството на финансите, Министерството на икономическото развитие, плановите отдели.

- *Според организационната структура.* Според това как е устроен органът - дали той се състои от много или от едно лице, административните органи се подразделят на колегиални (колективни) и еднолични. Колегиалните органи се състоят от колектив от лица - те имат колегиален състав. Броят на лицата в него е определен, между членовете му съществуват определени правни и организационни връзки (има председател, заместник-председател и членове). При колегиалните органи въпросите се разглеждат и решенията се вземат колегиално - от определения от закона колектив от лица. Решенията се вземат на заседания при наличието на определен кворум (изискване за присъствие на членовете) и с определено мнозинство. Колегиални органи са Министерският съвет, комисии, съвети. Едноличните органи се състоят от едно лице. Определено физическо лице изпълнява функциите на орган. Законът е предоставил възможността на едно отделно физическо лице да решава еднолично определени въпроси. Еднолични органи или органи на единоначалие са министрите и ръководителите на ведомства, областните управители, кметовете, началниците на отдели, управления и служби.

- *Според източника на финансиране.* Според източника на финансиране административните органи се подразделят на такива, които са на бюджетна издръжка. Това са органи които получават финансирането си от държавния бюджет. Административни органи, които имат самостоятелно финансиране, т. е. сами набират източниците за издръжката си. Органи със смесено финансиране, при които част от издръжката идва от бюджета и част - от други източници.

Наред с тези белези за класификация на видовете административни органи могат да се набележат и други. С оглед на характера на извършваната от тях дейност те могат да бъдат органи за общо ръководство, оперативни, контролни, планиращи, наказващи органи и т.н. Изброените белези са достатъчни да се даде една сравнително пълна характеристика на всеки административен орган, като се определи мястото му във всяка една от представените класификации.

Държавното учреждение е структурно организационна форма в системата на административния апарат, която обслужва и подпомага дейността на даден административен орган. Учреждението е административна организация, състояща се от персонални и имуществени елементи, начело на която стои ръководител. Държавните учреждения притежават персонал и материални средства и служат за практическо реализиране на административни задачи в определена област или сфера; този смисъл Министерският съвет също е държавно учреждение, когато се разглежда като съвкупност от административен, технически и помощен персонал, щат, бюджет, структура от служби и длъжности, сграда, оборудване, архив, документация и т.н. Едно министерство в този аспект също е държавно учреждение.

Правителство

Правителството стои начело на изпълнителната власт в държавата. То е висш държавен изпълнителен орган или съвкупност от висши държавни изпълнителни органи. Правителството осъществява дейност по ръководство, направляване и осъществяване на държавната политика. То е висше държавно ръководство на социалните процеси и отношения на територията на държавата. Правителството е тясно обвързано с политиката и с определянето на основните политически линии за ръководство и развитие на обществото в държавата. Държавното ръководство, осъществявано от правителството, е и политическо ръководство, което се реализира чрез държавните механизми и институции. Чрез правителството държавата функционира, създава, направлява планира, координира и контролира основните насоки на съществуването и развитието на обществото и отношенията в него.

Правителството на съвременната държава е висш държавен орган, който работи колегиално и се състои от министри, министър-председател и в някои страни - и от заместник министър-председатели. Правителството има различно наименование в различните страни - министерски съвет (България, Русия, Франция и др.), кабинет на министрите (Англия, Белгия), президент и държавни секретари (САЩ) и др. Правителство има както в парламентарните и президентските държави, изградени като републики, така и в модерните монархии, като Англия, Белгия, Холандия, Швеция.

Правителството по принцип е конституционен орган - в повечето страни то е предвидено в конституцията и черпи от нея правната си уредба и основните си правомощия. Като самостоятелен орган, правителството в съвременната парламентарна държава е отговорно пред парламента, без това да означава, че е подчинено на него. Вземането на важни

държавни решения в областта на политиката, не принадлежи само на парламента като национален представителен орган, но и на правителството. [Право](#) мощията на правителството е самостоятелна комплексна област на задачи и функции, които правителството осъществява на собствено основание и за които носи особена политическа отговорност. Правителството има изключително големи

[право](#)

мощия и като обем, и като съдържание. Неговата компетентност обхваща всички сфери и отрасли на държавното управление.

Правителството осигурява непрекъснатост във функционирането на изпълнителната власт, в осъществяването на държавната политика. То работи непрекъснато и продължаващо. Приложение на този принцип представлява например фигурата на правителство в оставка - до образуване на ново правителство действащото правителство, въпреки че е подало оставка или въпреки че неговите правомощия са били прекратени, то продължава да изпълнява служебните си задължения.

Министрите са една от най-сложните фигури в публичната администрация. Министърът по своята правна природа и по мястото, което заема държавния апарат, е изцяло в сферата на изпълнителната власт. Той присъства и работи в нея в няколко качества.

На първо място министърът е член на правителството. Съвкупността от министри представлява правителството като висш държавен орган, като министерски съвет, като колективен орган. В този смисъл министърът е член на колективния орган - Министерския съвет. Съвместно, заедно и едновременно с другите министри той участва в реализирането на правомощията на колективния орган, както е Министерският съвет. Следователно в тази си първа роля министърът не е самостоятелен орган, той е член на колективен държавен изпълнителен орган с обща компетентност - Министерския съвет.

На второ място, министърът е отделен държавен орган. Той ръководи и отговаря за определен ресор на изпълнителната власт. Като такъв той е едноличен държавен изпълнителен орган със специална компетентност. На трето място, министърът е държавен служител. В това си качество той стои на върха на административната пирамида в отделния ресор на държавно управление. Той е държавен служител с ръководни функции. Избирането му на тази длъжност има политически характер.

Министър-председателят („премиер“, „първ министър“) е ръководител на правителството. От една страна, той е председател на колективния орган - Министерския съвет. Като такъв той има определени отговорности относно ръководството и организацията на работата на колегиалния орган. Той определя времето и дневния ред на заседанията, той ръководи заседания и т.н. Позицията му на председател на колективен орган при евентуално гласуване на решения от колегиалния орган не му дава привилегии - той е „първ между равни“, неговият глас е равен на гласа на всеки един от членовете на Министерския съвет. Въпреки това той има основна и решаваща роля като председател на колегиалния висш изпълнителен орган.

Правомощията и мандатът на правителството са в пряка връзка с министър-председателя. Правителството получава правомощията си, когато бъде избрано по предложение на министър-председателя. То следва и зависи от мандата на министър-председателя. Ако правомощията на министър-председателя бъдат прекратени, прекратяват се и правомощията на Министерския съвет, който той оглавява.

От друга страна, министър-председателят има свои собствени правомощия като глава на правителството.

Видове правителства

В зависимост от политическото установяване едно правителство може да бъде „силно правителство“. „Силно правителство“ е еднородно формирано, еднопартийно правителство. Силата на такова правителство произтича от това, че то се опира на мнозинството на парламента. Силното правителство е правителство на управляващата политическа партия. Министър-председателят обикновено е ръководител на тази партия.

Правителството може да бъде еднопартийно и еднородно формирано, но да се опира на мнозинството на парламента. В случаи, предвидени в конституцията, правителството може да бъде съставено от втората по численост парламентарна група или от някоя друга парламентарна група. В тези случаи правителството не се подкрепя от политическото мнозинство и работи в сравнително ограничени политически условия.

Коалиционното правителство е правителство, изградено на основата на съгласие, споразумение (коалиция) между няколко политически сили и включва в състава си представители на споразумелите се партии.

Служебното правителство

е особен вид правителство. То се разглежда като крайно средство в политическата и административната практика. Към него се прибегва, след като всички усилия и предвидени процедури за съставяне на правителство не са дали резултат и са се изчерпали. По принцип служебно правителство има място само тогава, когато е настъпила невъзможност за съставяне на редовно правителство. Служебно правителство може да се използва в екстремни ситуации като например „националния кабинет“ по време на война или бедствие. Служебното правителство представлява изключение от установения ред, по който се съставя правителството - у нас служебно правителство не се формира от парламента, а се назначава от президента на републиката. Служебното правителство се съставя за определен ограничен срок. Освен ограничени срок, за който се назначава, служебното правителство има и определена задача, която трябва да изпълни - то има да извърши една „служба“ - например да подготви и проведе предсрочни парламентарни избори като изход от настъпилата правителствена и парламентарна криза.

Правителство в оставка

или „грижещо се правителство“ е правителството, което остава да действа, докато бъде формирано следващото правителство. Това правителство се различава от служебното и не трябва да се бърка с него. Служебното правителство е особен кабинет, който се съставя по извънреден начин и само като крайно средство в ситуация на криза. Правителството в оставка е нормален, необходим институт в държавното управление, който осигурява непрекъсваемост на правителствената дейност. Когато изтече редовният мандат на парламента, неговите правомощия се прекратяват и се провеждат избори за нов парламент. През целия този период правителството продължава да действа с пълен обем и съдържание на правомощията си. Когато бъде свикан новият парламент, действащото правителство депозира своята оставка пред

него. От този момент нататък то е в „оставка“. Но то продължава да функционира до избирането на ново правителство. То действа като правителство в оставка. Неговите правомощия се прекратяват едва със съставянето на ново правителство от новоизбрания парламент.

Министерски съвет

Министерският съвет (правителството) на Република България е висшият изпълнителен орган в държавното управление на страната. Той стои на върха на йерархичната пирамида от административни органи и оглавява цялата административна система.

Министерският съвет е учреден с конституцията. Той е колегиален по своето устройство орган на държавно управление, снабден с обща, а откъм териториален обсег - с централна по действието си компетентност. Всички тези черти характеризират Министерския съвет като държавен орган, който притежава най-големите властнически правомощия от изпълнително разпоредителен характер.

Съставяне на правителството Процедурата за съставяне на правителство в България според действащата конституция е сложна. Парламентът има водеща роля при образуването на правителството.

Правителството се образува, когато са изтекли правомощията на предишното правителство и новото Народно събрание трябва да състави ново правителство. Процедурата протича в няколко последователни фази. Началото на процедурата се поставя от президента на републиката. Той провежда консултации с парламентарните групи и възлага на кандидата за министър-председател, посочен от най-голямата по численост парламентарна група, да състави правителство. Този кандидат има на разположение седем дни, в които да предложи на президента състав за бъдещо правителство. След като това бъде направено, президентът предлага на Народното събрание да избере кандидата за министър-председател. Народното събрание избира министър-председателя. Ако в 7-дневния срок кандидатът за министър-председател не успее да предложи състав за Министерски съвет, тогава президентът възлага на втората по численост парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател. Ако и в този случай не бъде предложен състав на бъдещо правителство, президентът възлага на някоя следваща парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател. Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови парламентарни избори.

Народното събрание е органът, който избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение Министерския съвет извършва промени на правителството. Правомощията на Министерския съвет се прекратяват: с гласуване на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя; с приемане на оставката на Министерския съвет или на министър-председателя; при смърт на министър-председателя. Министерският съвет подава оставка пред новоизбраното Народно събрание. Във всички случаи, когато правомощията на Министерския съвет са прекратени, той изпълнява функциите до избирането на нов Министерски съвет, като правителство в оставка.

Министерският съвет е колегиален орган. Той се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри.

Правомощия и актове на Министерския съвет Дейността на Министерския съвет се осъществява въз основа на следните принципи: законност, колегиалност, йерархичност, ресорност, децентрализация на оперативните функции, публичност.

Законността се проявява във всички действия и актове на Министерския съвет. Република България е правова държава. Тя се управлява според конституцията и законите на страната. Министерският съвет като висш изпълнителен орган съблюдава законността в своята дейност и упражнява контрол върху законността на другите административни органи. Министерският съвет ръководи и осъществява държавната политика в съответствие с конституцията и законите. Той отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите.

Колегиалността като принцип в работата на правителството намира израз в неговата структура и организация на работа - Министерският съвет е колегиален орган, той е съставен от много членове - министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Министерският съвет разглежда и решава въпросите от своята компетентност на заседанията. Решенията се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите членове, при условие че е налице необходимият кворум — трябва да присъстват повече от половината от всички членове на Министерския съвет. Заседанията могат да бъдат открити или закрити. Заседанията се ръководят от министър-председателя, а в негово отсъствие - от по-сочен от него заместник министър-председател.

Йерархичността изразява съгласуваността и подчинеността в пирамидалната структура на правителството.

Правителството стои начело на изпълнителната власт. На него се подчиняват всички останали административни органи. Вътре в самото правителство отделните министри са подчинени на Министерския съвет. Министерският съвет има правото да отменя

незаконносъобразните и неправилните актове на министрите. Министерският съвет назначава и освобождава ръководствата на комитети, управления, комисии, съвети, агенции и други ведомства, които подпомагат дейността му. Ресорността като принцип се проявява във факта, че Министерският съвет е орган с обща компетентност, но вътре в него отделните министри отговарят за отделни ресори на държавното управление - народна отбрана, здравеопазване, просвета и др.

Децентрализация на оперативните функции се прилага, за да се разтовари Министерският съвет от оперативни дейности и да може да се съсредоточи върху важните въпроси от своята компетентност. При осъществяване на своята дейност Министерският съвет се подпомага от органи, като министерства, комитети, комисии, съвети и агенции, на които по тяхно предложение определя организацията и реда на дейността им. На тях той може да делегира изпълнението на някои свои функции и правомощия, когато за това съществува законно основание.

Публичността като принцип означава, че Министерският съвет работи в условията на публичност, на откритост при вземането и изпълнението на решенията си освен когато опазването на държавна тайна или други важни причини налагат това.

Министерският съвет ръководи изпълнителната власт в страната. Той ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на държавата в съответствие с конституцията и законите.

Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на Въоръжените сили. Като висш изпълнителен орган той осъществява и общото ръководство на държавната администрация.

Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Той организира стопанисването на държавното имущество. В международната дейност той има право да сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени от закона.

Министерският съвет има законодателна инициатива. Той има право да изготвя и внася законопроекти в Народното събрание, като например законопроекта за годишния държавен бюджет.

Министерският съвет назначава областните управители. Той има и други съществени правомощия в сферата на местното самоуправление и местната администрация - при спазване на установена процедура той може да предлага промяна в границите, административния център или наименованието на общината и на областта.

Министерства

Министерствата са организационно-административни единици, съдържащи служби и спомагателен персонал за осъществяване на изпълнителна дейност в отделен клон или сфера на държавното управление и оглавявани от ръководител - министър, като орган на специализирана администрация.

Министерствата са предвидени от конституцията, но не са учредени с нея. Конституцията на Република България не възприема системата на поименно и изчерпателно изброяване на министерствата. Народното събрание създава и преобразува министерства по предложения на министър-председателя.

Министерствата са централни органи на държавно управление. Те осъществяват ръководството, организацията и изпълнението на държавната политика в даден клон на държавното управление в мащаб за цялата страна. Дейността на министерството се отнася до цялата страна. Административните актове, които се издават от органите на министерството, имат правно действие за цялата територия на държавата. За осъществяване на функциите си на централни органи министерствата имат централни служби, работещи в столицата. По изключение министерствата могат да имат свои подразделения и при областната администрация, но те действат като подразделения отново на централния орган - министерството. Министерствата могат да имат и външни служби, т.е. служби, които се намират не на територията на страната, а извън нея - в чужбина. Така например външни служби имат Министерството на външните работи, Министерството на външната търговия, Министерството на отбраната (военните аташета), Министерството на културата (културните представителства) и други.

Министерствата са специализирани органи. Те извършват своята дейност в определен клон на държавното управление. Тяхната компетентност е строго разграничена и специализирана. Министерството като цяло носи отговорност за ръководството, организацията, контрола и осъществяването на материално-техническите дейности в съответния ресор на държавната администрация. Повечето министерства са отраслови - техните действия са пределите на един отрасъл на държавно управление - промишленост, просвета, здравеопазване, земеделие и пр. Някои министерства са функционални - те работят в една сфера на държавна дейност, например Министерството на финансите. Понякога е възможно в едно министерство да бъдат съсредоточени за управление дейности в няколко клона на държавната администрация. С това министерството не губи характера си на специализиран орган, а само придобива по-сложна структура. Обикновено между различните отрасли в този случай има зависимост и тясна връзка. Пример за такова министерство е Министерството на образованието и науката.

Министерствата са изградени върху принципа на единоначалието. Начело на министерството като административна организация стои едноличен орган - министър. Министърът е оперативният ръководител на министерството, което оглавява. Той ръководи работата на министерството и на всички негови подразделения, служби и низови звена. Министърът представя министерството пред външни органи, организации и лица. Правно действие имат неговите актове. Други органи и лица в министерството могат да издават правни актове, доколкото това е предвидено изрично в закон или доколкото такива правомощия са им делегирани от министъра. Министърът в своята дейност се подпомага от заместник-министри. Заместник-министрите се назначават и освобождават от длъжност от министър-председателя. Принципът на единоначалието при устройството на министерството не изключва колегиалното обсъждане на по-важните въпроси. Обикновено към министерствата са изградени колегиуми (колегии), в които влизат министърът, заместник-министрите, началниците на управления, дирекции и други. Колегиумите са съветателни органи.

В структурата на министерствата съществуват следните основни звена: -
ръководство на министерството - министърът и заместник-министрите. Често към тях се изграждат помощни звена под формата на секретариат, контролни групи, съветници и др.;

- организационни подразделения - управления, отдели, дирекции и служби със специално предназначение и специализиран предмет на дейност. Тези специализирани подразделения могат да бъдат отраслови и функционални. Отрасловите подразделения ръководят и отговарят за осъществяване на оперативната дейност в определено направление, например управление „Митници“ към Министерството на финансите, отдел „Затвори“ към Министерството на правосъдието. Функционални са плановите отдели, финансово-счетоводните отдели, „Труд и работна заплата“, „Квалификация на кадрите“, „Връзки с обществеността“ и други. Понастоящем с реформата в устройството на държавната администрация се предвижда уеднаквяване на организационните подразделения във всички министерства;

- низови звена - организации и служби, чието основно предназначение е да извършват пряко съответната дейност от ресорна - строителство, здравеопазване, социални грижи, образование и т. н. Низовите звена са обособени комплекси от имуществени и персонални елементи, които извършват конкретно задачите на държавното управление в реалния живот и постигат реални резултати - строят се пътища, лекуват се болните, обучават се учениците;

- към министерствата, или поне към някои от тях, се изграждат звена, осъществяващи специализиран контрол в сектора на дейност на министерството. Тези специализирани органи на контрол най-често се наричат инспекции;

- канцеларски и помощни звена, които се занимават с помощна и организационна дейност - компютърни бюра, статистически служби, гаражи и други;

- външни и териториални служби. Външните служби са звената, които осъществяват задачи от дейността на министерството извън страната. Те се намират в чужбина. Териториални служби са службите на министерството извън столицата. Такива са местните служби на

Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на транспорта, които съществуват като самостоятелни териториални подразделения на министерството. Наред с тях за осъществяване на задачите си по места министерствата си служат с местните специализирани органи, намиращи се в системата на общинската и областната администрация. Тази втора група териториални служби не са собствени самостоятелни служби на министерствата. Строго погледнато, те са служби на местната администрация. Но тъй като те изпълняват задачи и функции в определения отрасъл на държавно управление, ръководен от съответното министерство (например образование или здравеопазване) те се намират в известно двойно подчинение и спрямо министерството.

Наред с министерствата централни специализирани органи на държавната администрация са и други ведомства, които не са министерства. Техните ръководители не са членове на Министерския съвет. Такива са Комитетът по пощите и далекосъобщенията, Комитетът по горите, Комитетът по туризма, Комитетът по използване на атомната енергия за мирни цели, Комитетът по енергетика, Комитетът за младежта и спорта, Комитетът по геология и геоложки проучвания, Националният статистически институт и др. Разликата между функциите на министерствата и някои комитети е твърде относителна.

Местно управление и административно-териториално устройство

Територията на всяка една държава се разделя на административни единици, в които наред с централното се осъществява и местно управление. В модерните демокрации се проявява тенденция към децентрализация, т.е. към признаване на признаване на правото на самоуправление на административно-териториалните единици, като държавата си запазва върховната власт и следи дали се опазват интересите на страната. В държавата съществуват разновидности прояви на децентрализирано управление: административно-териториално деление (общини, области и т.н.); съдебно деление (районни, градски, окръжни, върховни и др. съдилища); военно деление (военни окръжия). Местното управление е всъщност децентрализирано публично управление, което се проявява главно в две форми – държавно административно управление по места (осъществява се от местни органи на централната държавна власт) и местно самоуправление (осъществява се от органи, които са избрани от и служат основно на местното население). Принципите на самоуправлението по места са част от организацията на държавата и поради това се съдържат в конституцията).

Организацията на местното управление е резултат на комплексното действие на многобройни фактори (исторически, политически, географски, етнографски и др.) и е обусловена в голяма степен от потребностите и задачите на държавната власт. Основните цели на местното управление се определят от целите и задачите на държавната политика, като се отчитат и отстояват и местните интереси. То има важна

организираща роля, като нарастването на неговата значимост е една от характеристиките на развитие на модерната просперираща държава. Законите, другите нормативни актове и решенията на държавната власт се изпълняват и прилагат в реалната действителност чрез множество децентрализирани решения. Местното управление е основната институция за извършване на административни и социални услуги на населението в неговата територия, която има важната задача да организира и осигурява основните услуги за гражданите като образованието, обществения транспорт, чистотата и т.н.

Принципната уредба на местното самоуправление и администрация се съдържа в гл.7 на конституцията, като прогласените принципи са следните:

- местното самоуправление и администрация следват очертанията на административно-териториалното деление на страната, които се определят със закон;

- общината е основната единица, в която се осъществява местно самоуправление; на общинско равнище публичната власт се осъществява от органите на общината; общината е юридическо лице;

- кметът на общината е орган на изпълнителната власт;

- областта е основната единица, в която се осъществява държавното управление по места;

- централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на местното самоуправление, когато това е предвидено със закон.

Освен в конституцията правна уредба на местното управление се съдържа в закони и подзаконовни нормативни актове – законът за местното управление и местната администрация, законът за административно-териториалното устройство на Република България.

Административно-териториалното устройство се основава на административно-териториални единици. Съгласно конституцията територията ни се дели на общини и области, като други административно-териториални единици и органи могат да бъдат създавани само със закон. Териториални единици са населените места и селищните образувания.

1. Общината е основната административно-териториална единица в административно-териториалното устройство на Република България. Тя се състои от едно или повече населени места. Обхваща територията на включените в нея кметства или населени места. Носи наименованието на населеното място, което е неин административен център.

2. Кметството е съставна административно-териториална единица на общината. Когато общината обхваща повече от едно населено място, могат да се създават кметства в отделните съставни на общината населени места, с цел облекчаване на администрацията и улесняване на населението.

3. Районите са други съставни административно-териториални единици, които могат да се създават в градовете с население над 100 000 души.

4. Областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт с оглед провеждане на ефективна регионална политика, като в нея не се създават изборни органи. Областите в Република България са 9, като столичната община има статут и на област.

Местна администрация

Под местна администрация се разбират както органите и звената на държавната администрация, които функционират по места, така и административните органи и звена на местното самоуправление. Конституцията на Република България предвижда две основни равнища за публичната власт по места – община и област.

Общинска администрация

Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Орган на местното самоуправление в нея е общинският съвет, който се избира от населението за срок от четири години. Общинските органи имат обща компетентност за решаване на местни въпроси, като поемат и задачи по делегация

от централната власт. Въпросите на местно самоуправление, които се решават на общинско равнище, са следните:

- общинските имущества, предприятия и фирми, финанси, данъци, такси, администрации

- устройството и развитието на територията на общината и населените места в нея

- здравеопаждането, образованието и културата

- благоустрояването и комуналните дейности

- социалното подпомагане

- опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси с общинско значение

- поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение

- развитието на спорта, отдиха, развлеченията и туризма с общинско значение

Тези дейности се осъществяват от органите на общинско самоуправление – общински съвет, общински съветници, кметове, граждани. Общината е юридическо лице, което има право на собственост и собствен бюджет.

Орган на изпълнителната власт в общината е кметът, който се избира от населението за срок от четири години. Той притежава обща компетентност и функционира в две качества: първо като орган на местното самоуправление и второ, като административен орган, чиито актове и действия попадат под контрола на държавната администрация в лицето на областния управител. Кметът е ръководния орган на общинската администрация и има следните правомощия:

- ръководи цялата изпълнителна дейност на общината;

- насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи със специална компетентност;

- назначава и освобождава от длъжност началниците и служителите в общинската администрация и налага дисциплинарни наказания;

- отговаря за опазването на обществения ред, като издава заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски управления;

- организира изпълнението на общинския бюджет;

- организира изпълнението на дългосрочни програми;

- организира изпълнението на решенията на общинския съвет и се отчита пред него;

- организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на президента на републиката и на министерския съвет

- представлява общината пред физически и юридически лица и др.

Кметът на общината изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи, в случаи, определени от закона. Така той се явява изпълнителен орган не само с властнически правомощия, произтичащи от местното самоуправление, но и с държавно властнически правомощия. В това му качество актовете на кмета подлежат на административен контрол от държавната власт.

Отношенията между общинския съвет и кмета са подробно регламентирани от закона. Общинският съвет може да отмени актове на кмета, извършени в нарушение на решения на общинския съвет. Кметът на общината от своя страна може да оспори решение на общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите.

Кметовете осъществяват дейността си въз основа на законите и подзаконовите нормативни актове, актовете на общинските съвети и решенията на населението в общините. Те се подпомагат от заместник-кметове, които се избират от общинския съвет по предложение на кмета. За кмет и заместник-кмет могат да бъдат избирани лица, които имат най-малко средно образование. Те не могат да участват в ръководни органи на политически партии и търговски дружества за времето на мандата им.

Кметовете на отделните селища в общината изпълняват функции на пълномощници на общината и също се избират пряко от населението. Изпълнителните органи със специална компетентност в общините (ръководителите на специализираните звена) се назначават и освобождават от длъжност от кмета на общината, който наред с това ръководи, контролира и координира тяхната дейност. Някои от тях могат да бъдат на двойно подчинение – на кмета и на съответния централен държавен орган (здравеопазване, просвета и др).

Областна администрация

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика на държавата, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Тя се

управлява от областен управител, който се назначава от министерски съвет. Областният управител се подпомага от заместник-областен управител, който се назначава от министър-председателя, като те също не могат да участват в ръководни органи на политически партии и търговски дружества. В София не се назначава областен управител защото кмета на общината изпълнява неговите функции.

Областният управител е орган с обща компетентност, който има следните правомощия:

- провежда държавната политика в областта, отговаря за провеждането на административно-териториалната реформа, координира работата на държавните органи на територията на областта и взаимодействието им с местните органи на самоуправление;
- отговаря за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси, организира разработването на програми за регионално развитие;
- отговаря за опазването и защитата на държавната собственост;
- упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация и на държавните органи, учреждения и т.н. на територията на общината;

контролира изпълнението на актовете на президента и на министерския съвет и др.

Той има право да внася въпроси за включване в дневния ред на заседание на Министерски съвет.

Публичната администрация и гражданското общество

Публичната администрация от гледна точка на властта е комплекс от административни процеси, административни структури и лица, действащи в официални длъжности, подпомагащи и осигуряващи изпълнението на законите и други нормативни актове, както и действията на органите на властта.

От друга страна за гражданското общество публичната администрация е инструмент за реализация на обществения интерес, финансиране на обществените дейности, административното обслужване на населението, защита на териториалната цялост на държавата, вътрешен ред и сигурност, борба с престъпността, социална защита.

Публичната администрация винаги работи с граждани или заради граждани. Публичната административна дейност не само трябва да бъде извършена добре, но и гражданите трябва да бъдат убедени, че администрацията си е свършила добре работата.

В ежедневието на всеки човек се намесват дейности на публичната администрация: градския транспорт, разрешените места за паркиране, училища, университети, здравните заведения, службите на някои от гражданите са част от този механизъм. Многоброен е списъкът на хората, които спадат към държавните служители: учители, полицаи, чиновници и други. Публичната администрация регулира редица проблеми, свързани по някакъв начин с живота на гражданите и техните отношения с държавните и местните институции. Тя регулира структурата и функциите на административните органи, основната задача на държавното и местното управление, административните права и задължения на гражданите.