

ОЦЕНКА НА ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА „КОНТРОЛИНГ“ В КОНСТИТУЦИОННИЯ МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНА ВЛАСТ И УПРАВЛЕНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Емил Асенов*

Необходимост за изграждане на нов конституционен модел на Република България

Влияние на съвременни глобални проблеми върху системата на държавното управление

Изграждането на модерните социални и политически отношения изисква прилагане на принципите за правовата държава и разделянето на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна. Те стоят в основата на всяка съвременната национална държава и подчертават възловата роля на правото във функционирането на демократичните политически системи на управление.

Функционирането на съвременните държави през последните десетилетия все по-често бива поставено пред редица изпитания с оглед на промяната на условията, в които се осъществява държавното управление. Промяната в условията на управление може да се разглежда в два основни аспекта.

Първият е свързан с тенденцията на диференциация и усложняване на системите за управление, като следствие от нарастването на мащабите и усложняване на функционирането на организациите. В съвременния свят през последните години е налице динамичен процес на широко реструктуриране на институциите, който се отнася не само до международните системи за управление. Налице е обезценяване и разпадане на традиционните партийни системи в редица развити държави, паралелно с генезиса на нови динамични персонализирани надпартийни предприятия [1].

Преходът от индустриалната епоха към нелинейните реалности не само променя, но и драматизира текущите социални процеси. Националната държава като институция продължава да съществува, но нейното институционално значение в политическата среда намалява. Съвременното об-

* Емил Асенов, доктор по икономика, професор, катедра „Финансов контрол“ УНСС, email: emilassenov@gbg.bg

щество стимулира трансграничното сътрудничество и синергията между официални и частни организационни формати. Тази синергия се развива в противоречива среда на партньорство и конкуренция. Акцентът се прехвърля от регулирани, безлични бюрократични институции към мобилни коалиции, амбициозни корпорации, бизнес таланти, които демонстрират активност и предприемчивост. Те реализират прехода от общо управление към персонализиран мениджмънт чрез прилагане на технологични, социални и юридически иновации, както и на умение за работа в условия на постоянна промяна. Промените „диференциацията и усложняването на управленските системи, и преди всичко на дейностите свързани с планирането, контрола и информационното осигуряване са фактор, който предопределя спешната необходимост от прилагането на нови управленски технологии от органите за държавно управление. Тук може да бъде посочена функцията, която все по често се прилага, с цел осигуряване на навременна и ефективна координация на информационните и управленски процеси, определяна като „контролинг“ [2].

Вторият аспект на промяната на условията на управлението отново се свързва с усложняването и диференциацията на системите за управление, което обаче е резултат от нарастването на скоростта, неопределеността и радикалността на промените в средата, в която функционират съвременните организации [3]. Процесите на глобалната индустриализация, демократизация, деколонизация, наличието на все по-съвременни технологични средства, изобилието и разнообразието от комуникации, достъпността, бързината и гъвкавостта на разпространението на информация драстично увеличават интензивността и обема на взаимодействията, като на практика заличава пространствените граници. Границите на държавата стават все по-малко значими и пропускливи. Те имат все по-малко значение в ежедневните практики. Съвременният световен ред се оказва все по-малко способен да издържа претоварванията от умножаването на човешките маси, информационните потоци, развитието на технологиите и разширяващите се социокултурни различия между хората. Възможностите на съвременната цивилизация динамично се трансформират и разширяват. В същото време протичат процеси на фрагментацията и неочаквани промени в спектъра на политическата организация на обществото, които променят типологията на обществените отношения. Очертава се трайна тенденция в бъдещите обществени системи носителите на новата предприемаческа култура, трансгранични структури, ръководени от ефективни мениджъри да печелят предимство пред традиционните линейно организирани структури.

В тези условия решенията на органите за държавно управление и бързината на тяхното прилагане, се по-често влизат в конфликт с генезиса на бъдещи отклонения и семантичната несигурност на съвременното общество.

Като резултат капацитетът на държавната власт като фактор, който предпазва обществото от крайни и екстремни практики, все повече отслабва.

Регулирането със класическите инструменти на материалното право и процес на тези нови „динамично възникващи рискове и серийно произведените несигурности“ [4] и радикални промени в средата се оказва недостатъчно ефективно, независимо от нарастващия обем нормативни актове и регулации. Темпото в дейността на правораздавателните системи все по-често изостава или се оказва несъпоставимо със скоростта и динамиката на обществените промени. Законодателите и регулаторите все по-често се оказват в ролята на догонващи в условията на бързо променяща се социална среда, а правният ред в редица съвременни държави достига степен на сложност, която „очевидно надхвърля възможността за едновременно осмисляне и контрол от единен център на власт“ (Вълчев, 2003, с. 92). Решенията на тези проблеми изискват наред с други традиционни мерки изграждането на нова реалистична визия свързана мястото и ролята на държавата в съвременното общество, както и прилагането на по-разнообразен, гъвкав, динамичен правен инструментариум като средство за управление на социалните процеси.

Особености на контролинга като концепция за управление на организациите

Всяка държавата възниква и съществува като вид социална организация. Държавата обединява в структурно, функционално и организационно единство различни подсистеми, които осъществяват нейните функции. В управленски план държавата съществува като съставна система с многостепенно управление. Едновременно с това, за да се поддържа организационното единство на държавата се осъществява и общо, върху всички звена, върху цялата система единно държавно управление. Общата управленска дейност в държавата се осъществява от държавните органи. (Дачев, 2008, с. 8). Контролът както и контролинга са важни структурно значими функции на управлението. Чрез тях се реализира обратната връзка [5] в процесите на управление. Тяхното прилагане в настоящите условия динамично променящи се условия предопределя и настъпването на промени в съвременната теория и практика на управлението в две основни направления.

Първото от тях е свързано с превръщането на обратната връзка във все по-бързодействащ фактор на управлението. Както бе посочено, още през последното десетилетие на XX век възникнаха редица проблеми в редица сектори на обществото свързани с обстоятелството, че скоростта на реакцията на организациите а промените в средата става все по-несъпоставима със скоростта на тези промени. Това от своя страна налага ускоряване на

процесите на управление чрез които да се осигурят по-добри възможности за гъвкава, съпоставима и адекватна реакция на организациите на променящите се условия. Тези аспекти на съвременното управление неизбежно водят до интегрирането на функциите по планиране, изпълнение и контрол в нова система с степен на интеграция и единство.

Второто направление на промените при реализацията на контролните функции в управлението е свързано с техния характер. Колкото повече нараства нестабилността на средата и се увеличават радикалността и скоростта на промените в нея, толкова повече се ограничават възможностите за познаваемост на процеси, които протичат в обществото и настъпващите като техен резултат изменения. Това води до ситуация, когато става все по-трудно да се разделят процесите на планиране от процесите на тяхната реализация. Ограничената познаваемост по отношение на все-по-голямата неопределеност и динамика на средата ограничава принципно възможностите на планирането да обхване адекватно всички възможни аспекти и сценарии, свързани с реализацията на плановете. Все по-често се налага планирането да бъде доразвивано, конкретизирано и коригирано в процеса на изпълнение на плановете чрез функцията на контрола.

Предизвикателствата, пред които са изправени съвременните организации, изискват търсенето на нови теоретични и практически подходи при осъществяването на функциите свързани с планирането, контрола и информационното осигуряване. Отговорът на тази потребност намира своето решение, чрез въвеждането на контролинга като нов концептуален подход за управление, както и появата на интегрирани организационни структури, необходими за неговото прилагане. Тази трансформация променя класическите представи за проявлението на функциите относно планирането и контрола, както и на свързаното с тях информационно осигуряване (Симеонов, Ламбовска, 2011, с. 36). Тези функции, с оглед на предизвикателствата на съвременните условия, се реализират чрез нарастваща интеграция и взаимно допълване, което от своя страна води постигане на определено технологично и организационно единство в рамките на организацията.

В настоящия момент като водеща се определя координационната роля на контролинга. Практическото му прилагане дава безспорни доказателства за неговия висок потенциал за осигуряване на целевото управление на организациите, чрез координация на функциониране на различните подсистеми на управлението. Като такива подсистеми могат да бъдат определени: системата за планиране, информационната система, системата за мониторинг и контрол, системата за управление на персонала, организационната система като организационна структура. В този смисъл контролингът се определя като „мета“ управленска функция по координация на системата за управление (Симеонов, Ламбовска, 2011, с. 40). Развитието и надграждането на под-

ходите за разработване и осъществяване на контролинга се реализират чрез няколко основни направления. На първо място са налице процеси на все по-пълно и цялостно интегриране и координирано осъществяване на планирането и контрола, до степен на функционирането им като единна система. На второ място, в дейността на организациите в процесите на планиране и контрол се прилагат все по-широк и разнообразен кръг планово-контролни показатели в съответствие с новите фактори, които определят съдържанието на процесите. На трето място е налице процес на целенасочено адаптиране и развитие на информационните и отчетни системи на организациите с оглед на нарастващите изисквания към техния обхват, надеждност, бързина и аналитични възможности (Симеонов, Ламбовска, 2011, с. 41-42).

Ключово място цялата верига на управление при прилагането на контролинг заема елементът на контролната функция определян като „съпоставяне на фактическо с планирано състояние и диагностика на отклоненията“. Той изпълнява ролята на технологичен филтър за оценка и селекция. В зависимост от резултатите на диагностиката в управлението на организацията се инкорпорират редица дейности, свързани с обработката на различни алтернативни варианти за корекция на първоначално планираните дейности. По този начин в процесите на управление все повече се очертава като доминираща ролята на контрола, особено като инструмент за диагностика и адаптация на плановете, на способите и инструментите за тяхната реализация. Все по-динамичния процес на взаимодействие между функциите на планирането и контрола във времето се съпровожда от все по-мощното им допълване в съдържателно отношение и осъществяването им като единен процес на вземане на решения за бъдещото развитие на организациите (Симеонов, Ламбовска, 2011, с. 39).

Структурите които изпълняват функцията на контролинг постепенно разширяват кръга от дейности, който освен типичните, свързани с контрола дейности, включват и процесите по проследяване, диагностициране и координация на процесите на управление. По конкретно те изпълняват по конкретно следните задачи:

- идентифицират рисковете и заплахите свързани с управлението;
- осигуряват прозрачност на резултатите, финансите, процесите и стратегиите;
- координират и адаптират процесите на изпълнение на конкретни цели, стратегии и планове в рамките на единната цялостност на управление;
- организират системата за отчетност и осигуряват събирането на необходимите данни и информация.

Успехът при прилагането на функцията на контролинга управлението в значителна степен се предопределя от неговите характерни особености. Една от най-важните от тях се отнася до неговите потенциални възможнос-

ти за осигуряване на висока превантивност. Тя се проявява като способност на организациите изпреварващо да идентифицират и отстраняват значимите в протичащите процеси отклонения още в тяхната начална фаза.

Постигането на тази функционална характеристика е свързано с развитието на аналитичните и изследователските аспекти на контролинга – разкриването на причините и факторите за отклоненията и тяхното композиране според значимостта им, както и обосноваването на най-ефективните способности за противодействие на тяхното влияние.

Това определя превантивността като следствие от развитието на дълбочинния характер на контролинга, от интервениране му в причинно-следствените и организационни връзки в дейността на системата за управление.

Стратегията като набор от правила за вземане на решения в управлението също намира приоритетно място в дейностите свързани с контролинга. По принцип той следва да има стратегическа ориентация, да отразява пълно и адекватно общите приоритети на управлението и да подпомага тяхната реализация. Поведението на всеки конкретен параметър следва да бъде само и дотолкова обект на оценка и диагностика, доколкото той има значение за осъществяването на определената стратегия (Симеонов, 1997, с. 81).

Липсата на ясни дългосрочни цели, липсата на ясен фокус на контролните дейности и процедури води до опасност от разстройване на системата на управление и контрол и до загуба на заложените приоритети.

Главният критерий за въвеждането на стратегическата ориентация на контролните дейности е степента на нестабилност на средата. Става дума за настъпването на такива ситуации, когато традиционните принципи и натрупаният опит в управлението не съответстват на поставените задачи, не позволяват използване на възникнали възможности и не способстват за предотвратяване на непознатите рискове.

Необходима предпоставка за ефективна реализация на функцията на контролинга е неговото съответствие с особеностите на системите и процесите обект на контрол. Става дума за „индивидуализиране“ на контролната дейност, която вярно да отразява главните и повтарящи се страни на обекти дейностите обект на контрол. Характерът и мащабът на идентифицираните отклонения, темповете на тяхното възникване и отразяване.

„За да бъде ефективен, контролът е длъжен да съответства на контролирания вид дейност. Той е длъжен обективно да измерва и оценява това, което е действително важно. Неподходящият механизъм на контрола може по-скоро да маскира, а не да събира критично важна информация“ (Мескон, Альберт, Хедуори, 1994, с. 410).

Постигането на по-висока ефективност при прилагане на функцията на контролинг силно зависи от неговата гъвкавост, от способността своевременно да се адаптира към променените условия при осъществяване на

управлението. Без достатъчна гъвкавост контролната дейност рискува да остане встрани от обхвата на събитията в ситуации, които трудно могат да се предвидят. Опитва сочи, че подобни ситуации в областта на управление се появяват постоянно и все по-нарастваща честота.

Като се има това обстоятелство в предвид е напълно допустимо да не бъдат отчетени предварително всички обстоятелства и фактори, всички причини и предпоставки за появата на едно или друго събитие. Напълно възможно е тези фактори „предварително да не бъдат „калкулирани“ в контролната дейност, с цел да се осигури възможност за различни варианти на реакцията в зависимост от появата на конкретни събития и условия.

Осигуряването на гъвкавостта на контролната дейност е свързано с предварителното предприемане на мерки в следните области:

- създаване на резерв от ресурси, които могат да бъдат времеви, материални, финансови, човешки, методически и др., предназначени за реакция при нововъзникнали обстоятелства;
- разполагане на мрежа от рецептори, осигуряващи наблюдението в областите, в които съществува най-голяма неопределеност на контролната среда, и в които се очаква да настъпят изменения (Симеонов, 1997, с. 83);
- постоянно следене и анализиране на протичащите промени и навременно локализиране на областите на необходими промени в контролната дейност (Симеонов, 1997, с. 83).

Ефективното прилагане на функцията на контролинг предполага неговата ориентация към постигане на предварително дефинирани резултати. Крайната цел е да коригират отклоненията в дейностите и процесите по начин, който да способства за постигане на целите на управлението. Тази цел не бива да бъде подменяна от неговите текущи цели – да бъде събрана информация, да се установят стандарти или да се открият и анализират причините и факторите за отклоненията. Ето защо събирането на информация, нейният анализ е лишено от смисъл, ако получените резултати не могат да бъдат използвани за внасяне на необходимите корекции в контролираните процеси и обекти.

В заключение може да се посочи, че процесите на утвърждаването на контролинга като водеща концепция в управлението на организациите, както и характерните му концептуални особености, дават достатъчно аргументи за неговото реципиране и прилагане в дейността на системите държавна власт и управление. По мое мнение прилагането на концепцията на контролинг може да се реализира чрез конкретни, правно определени правомощия на президентската институция в рамките на изпълнителната власт.

Конституционни принципи за изграждане на системата на държавно управление в Република България

Изисквания относно съдържанието на държавно устройство и държавно управление в Република България

Концепцията за правова държава предполага разграничаване на публичната власт и гражданското общество. Прилагането на концепцията изисква намесата на държавата в живота на гражданското общество да бъде правно установена във всеки конкретен случай. Държавните институции са длъжни действат изключително и само в рамките на своите правомощия, докато за гражданите е позволено всичко, което не е изрично забранено от закон. Целите на правовата държава са ограничени и се свеждат най-вече до гарантирането на свободата, собствеността и сигурността на личността, като по този начин се създава пространство за нейното свободно развитие (Друмева, 2018, с. 131).

Както концепцията за правова държава, така и теорията за разделението на държавната власт намират своя правен и институционален израз в конституциите на съвременните държави. Въпреки разнообразните им практически приложения в конституционното устройство на различни демократични държави (Wheare, 1960, р. 46) е налице един минимум от принципи и изисквания относно съдържанието за всяка съвременна конституция.

По мое мнение един бъдещ конституционен модел, като възприема концепцията за правовата държава и теорията за разделението на държавната власт, трябва да отговоря на следните принципи и изисквания:

- Ограничаване на държавната власт. Упражняването на държавната власт трябва да бъде ограничено в посочени в Конституцията и законите рамки. По този начин могат да бъдат обозначени конкретните граници между властта на държавата и властта на обществото (Радев, 2002, с. 9).
- Разграничаване на основните функции по упражняване на държавната власт и разпределянето им между различни носители, така че да бъде предотвратена прекомерна концентрация на власт у един от тях.
- Основните функции на държавната власт се позиционират помежду си по начин, който позволява „власт да възпира власт“. Прилагането на този принцип не бива да бъде причина за забавяне и спиране във функционирането на някоя от държавните власти.
- Разграничаване в рамките на държавната власт между политически и неполитически отношения. Държавната власт се упражнява от конституционно установените институции с ясно определена политическата и неполитическа принадлежност.

- Равенството между властите и институциите, които им принадлежат, се изразява чрез тяхното равенство пред закона и правния ред.
- Забрана и недопустимост за намеса на политическа власт в обхвата и приложното поле на другите държавни власти.
- Правно установен ред и способности за определяне компетенциите на всеки носител на държавна власт и недопустимост от смесване и размяна на компетенции.
- Залагане на механизъм, който осигурява съвместното функциониране на отделните носители на разделените власти и на система от средства за взаимно балансиране и контрол между тях.
- Предвиждане на механизъм за преодоляване на възможното взаимно блокиране на държавните власти, чрез прилагане на контрол за конституционност, а когато е необходимо чрез обръщане към суверена и провеждане на предсрочни избори.
- Въвеждане на императивно изискване на всички власти и институциите на държавна власт за периодичен отчет за дейността им пред обществото. В практически аспект тази отчетност може да бъде определена като отчетност пред суверена, която не ограничава независимостта на тези институции.
- Предвиждане на способности за адаптиране на установения конституционен ред към постоянно изменящите се технологични, социални икономически, политически условия, като в конституцията се проектират и прилагат гъвкави и надеждни способности за нейната промяна.
- Изрично признаване на правата и свободите на гражданите и гарантиране на тяхната равнопоставеност в отношенията им с публичната власт.
- Всички власти и институции на държавна власт подлежат на външен одит и граждански контрол. Този контрол (Йорданов, 1997, с. 31-38) е пряк, непосредствен израз на властта на суверена. Неговото прилагане трябва да бъде конституционно гарантирано и правно установено.
- Дейността на политическите партии подлежи на постоянен граждански и административен контрол. Този контрол предполага постоянна диагностика и оценка на тяхното присъствие и влияние върху упражняваната политическата власт и качеството на държавното управление.
- Във всички власти и органи на държавна власт е необходимо изграждането на структури за вътрешен контрол. Получената информация в дейността на тези структури може да се ползва и от други държавни институции и власти.

Анализ на характерните особености на законодателна, изпълнителна и съдебна власт

Държавната власт се упражнява от институции, които имат определени от конституцията и закона функции. Понятието „власт“ е комплексно понятие. То включва, от една страна упражняване на основни функции по осъществяване на държавната власт, а от друга органите/субектите, които са натоварени с осъществяване на тези функции, от друга (вид власти).

Разделените власти в схемата на Монтеско, представляват комбинация от функция и органи, които осъществяват тази функция (Друмев, 2018, с.124).

От друга страна конституционно закрепено разделение на властите следва да се допълни в следния смисъл: държавното управление като реализация на власт е функционално и институционално. Функционално е държавното управление, което е насочено или обхваща осъществяването на държавните функции. Именно във функционален план е разделен обхвата на трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна (Дачев, 2008, с. 8). Според Толкът Парсънс „държавата е сложна съвкупност от сравнително автономни структури, които като цяло осъществяват специфични обществени функции – функциите от най-общ порядък. Сред тях са функциите на общото управление, общия контрол, общото властване. Функции, необходими за запазването на целостта на общественото тяло“ (Тодоров, 2020).

Функциите на законодателна, изпълнителна и съдебна власт се осъществяват чрез правото. Правото е система от правни норми, установена и/или санкционирана от обществото чрез държавата, която регулира фактическите обществени отношения чрез предоставяне на субективни права и възлагане на юридически задължения на участниците в тях и гарантирана (защитена) чрез принуждаващата власт на държавата.

За да се оцени правилно теорията на Монтеско, трябва да се обърне внимание на факта, че тя всъщност съчетава два различни въпроса: разграничението между основните функции на държавната власт и разделиението на тези функции между различните държавни институции, които се решават независимо и независимо един от друг.

Според Емануел Кант теорията разграничението между трите функции на властта може да намери своята аргументация в законите на логическото мислене. Според него принципът на тройното разграничение на функциите на държавна власт съответства на трите елемента на логическия силогизъм. Според него законодателната власт, като елемент на логическия силогизъм е голямата предпоставка, изпълнителната власт, като съпоставя частните случаи спрямо общото правило, е малката предпоставка, а заключението, като съдебно решение е въвеждането на частния случай под общото правило.

Анализ на понятията и съотношението между понятията за държавна власт и функции на власт

В съвременната правна теория отсъства единно мнение относно въпроса дали разделението на властите, по своето съдържание, не се припокрива със разделяне на функциите, свързани с упражняване на власт. Една от позициите в теорията приема, че трите основните титулярни органи на държавна власт – парламент, правителство и съд, като осъществяват своята дейност в съвременните условия, добавят нови функции на власт. Според други автори всяка власт може да бъде функция, но не всяка функция може да бъде власт. Според тях принципът на разделяне на властите, дефинира конкретно само трите власти, които по своята същност са свързани преди всичко с “битието” на закона – законодателна, изпълнителна и съдебна.

По мое мнение първият подход решава тези проблеми, тъй като позволява в структурата на всяка власт да бъдат включени и интегрирани по-широк кръг, както на функции на държавна власт, така и на институции натоварени с осъществяването им. Историческото развитие на държавно управление е съпътствано от процеси на реорганизация и адаптация чрез промяна на съдържанието на съществуващите и въвеждане на нови регулаторни и управленски функции [6].

Развитието на тези нови функции в държавното управление води и до появата редица институции за тяхната практическа реализация, които в последствие се позиционират в системата на трите власти. Тук става дума за, например, върховните одитни институции, финансовите регулатори, регулатори свързани с конкуренцията, защитата на потребителите, одитните услуги и др.

Трите държавни власти реализират чрез дейността си три основни водещи функции – законодателна, изпълнителна и съдебна. Към тези основни функции, с течение на времето, биват добавяни и интегрирани нови допълнителни функции, свързани с развитието и разширяването на обхвата и съдържанието на държавното управление. Новите функции са организирани в определен ред, принадлежат и са подчинени при реализацията им на основните функции на държавна власт. В определени случаи тези нови функции се осъществяват от нови държавни институции. Между тях функциите на държавна власт са налице определени йерархии и пропорции при позиционирането им вътре в отделните власти и в структурата на държавната власт като цяло. Тези структурни и организационни акорди между функциите изграждат и поддържат организацията при осъществяване на властта.

Предложение относно изграждането на нова система на държавна власт и управление чрез прилагане на концепцията на контролинг

Държавната власт е единна и неделима. Тя е системно цяло на три основни водещи функции на държавна власт – законодателна, изпълнителна и съдебна. Тези функции упражняват от институции, които са правно установени от конституцията и закона. Държавната власт е суверенна и независима от всяка друга власт.

Държавната власт се изгражда от три институционални стълба – парламент, правителство и съд. Те упражняват съвместно държавната власт, чрез взаимен баланс и контрол помежду си.

Държавната власт е изградена и функционира в рамките на всеобщите изисквания на правото. То организира устройствените, материалните и политическите компоненти на самата държавна власт. Правото създава вътрешна хармония, вътре в отделните части и структурата на властта, поддържа организацията при осъществяване на властта. Същевременно правото е средство за контрол от страна на обществото върху държавата (Радев, 2002, с. 9).

Предложения, свързани с функциите и структурата на законодателната власт

Законодателната власт изразява народния суверенитет и със свои решения приема, изменя, допълва и отменя законите в държавата. Тя е най-високото ниво държавното управление и се осъществява като реализиране на суверенната държавна власт. При парламентарната форма на управление парламента се конституира и действа като представител на суверена, като представлява и осъществява неговата власт.

Основната, водеща функция, в дейността на парламента е законодателна, която включва приемане, промяна и отмяна на закони. Това са правомощия, които принадлежат само на парламента и се основават на конституцията. Законодателната дейност е важна основна функция на държавна власт, чрез която се изразява волята на държавата.

Законодателната власт се осъществява чрез изработване и приемане на държавните политики. По своята същност те са управленски решения, които изпълняват организиращи задачи (Дачев, 2008, с. 8).

Други функции, които се осъществяват чрез правомощията на парламента са:

1. Контролна функция, чрез която Парламентът установява доколко дейността на изпълнителната власт се осъществява в съответствие

целите, методите и инструментите резултатите в конкретни области, определени от Парламента. Тази функция се отнася до всички страни от дейността на правителството и следи за ефективната работа на правителството и на държавната администрация. Провеждането на парламентарния контрол и прилагането на санкциите, свързани с него, са критерии за реалната роля и мястото на Парламента в институционалната система за държавна власт и управление.

Парламентарният контрол е условие за търсене на политическа отговорност от правителството в случаите, когато се установи, осъществяваната от правителството дейност не отговаря на изискванията на закона и не води до постигане на поставените цели на държавно управление.

2. Конституивната функция включва правомощия на парламента да избира и определя по предложение на министър-председателя състава и структурата на правителството. Чрез тази функция в парламентарната система за управление се конституира необходимата институция на изпълнителната власт, която да реализира на определена и заявена пред избирателите политическа програма.

Формирането на правителството се определя в зависимост от резултатите на парламентарните избори и от съотношението на политическите сили, представени в парламента. Необходимо условие за формиране на правителство е наличието на изразено парламентарно доверие към него.

Предложение за създаване на постоянно действащи органи на парламента

В предлагания конституционен модел се предвижда, с цел създаването на гаранции за спазванена правно установени правила и изисквания относно законодателната власт в рамките на Парламента, да бъдат създадени следните помощни постоянно действащи органи:

- Парламентарен комитет и противодействие на корупция, конфликт на интереси и парламентарна етика

Този комитет е постоянно действащ орган на парламента, който осъществява наблюдение за установяване на степента на спазването на върховенството на закона и защитата на обществения интерес в дейността на парламентарни групи и народните представители.

Комитетът се произнася в конкретни случаи доколко народните представители са спазвали принципите на необвързаност с частни интереси, откритост, отчетност и прозрачност.

Комитетът може да се произнася със свои решения за наличието на корупция, лобизъм, конфликт на интереси в дейността на народните представители.

Парламентарният комитет и противодействие на корупция конфликт на интереси и парламентарна етика се ръководи от народен представител на парламентарната опозиция.

Парламентарния комитет може да налага санкции на народните представители, включително и предложение за отстраняване от състава на парламента.

При наличие на данни за извършено престъпление необходимата информация се изпраща на органите на прокуратурата.

- Парламентарен комитет за законодателна дейност

Парламентарния комитет за законодателна дейност постоянно действащ орган на Парламента, който има като своя цел подпомагане процеса на приемане на нормативни актове и решения от Парламента. Неговата дейност има цел подобряване на качеството прозрачността, обосноваването и устойчивостта на законодателната дейност.

Законодателните решения следва да се приемат след аналитично изследване както на правните аспекти, така и на възможните икономически, социални, екологични и други последици. Необходимо е да се определят разходите, ползите и рисковете от различни варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми. Оценката следва да гарантира, че процесът на вземане на решения и приемане на законодателство се базира на внимателен анализ, на приложими доказателства и данни.

- Комитет за парламентарен контрол

Парламентарния комитет за контрол е постоянно действащ орган на парламента, който подпомага осъществяването от страна на народните представители на парламентарен контрол върху различни аспекти на вътрешната и външна политика и в съответствието и с законите от страна на органите на изпълнителната и местна власт.

Парламентарния комитет за контрол има право да изисква необходимата информация от органите на изпълнителната и местна власт относно подготовката на питания и анкети от страна на народните представители.

Парламентарния комитет за контрол регулярно получава информация от контролните звена на изпълнителната и местна власт.

Представители на Парламентарния комитет за контрол участват по права в дейността на постоянните комитетите на Държавния съвет.

Предложения, свързани с функциите и структурата на изпълнителната власт

Изпълнителната власт е второто ниво държавното управление, което се осъществява от органите на изпълнителната власт. Нейна основна, водеща функция е изпълнителната, която предполага изпълнение на предписанията

и изискванията на законите. За постигането на целите на изпълнителната функция упражнява и други функции на държавно управление.

Изпълнителната власт представлява по своята същност системно единство между функции на държавна власт, водеща от които е изпълнителната и държавни институции, отговорни за тяхното прилагане и контрол.

Терминът „изпълнителна власт“ в определена степен е неточен, тъй като сочи като обхват на структурите на изпълнителната власт (правителство, държавна администрация) само изпълнението на законодателни решения. Функциите както на правителството, така и на държавната администрация са далеч по-широки и прилагането на политики и нормативни решения, създадени в други институции е само, част от тях. Определящият критерий за административно правомощие е подзаконовия характер на приетите управленски решения, на административните властнически актове. На това основание те подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Органите на изпълнителната власт могат да приемат и решения, обосновани с политическа целесъобразност. В този случай те не са административни актове и не подлежат на административен контрол (Дачев, 2008, с. 8).

Понятието изпълнителната власт е динамично и разширяващо се понятие. Изпълнителната власт обогатява своето съдържание и функции в отговор промените и появата на нови предизвикателства и рискове в съвременните обществени отношения. Към основната, изпълнителна функции в паралел с процесите на обществено развитие, биват добавяни и интегрирани нови функции свързани, които водят разширяването на обхвата и инструментариума на държавното управление

Изпълнителната власт се осъществява чрез взаимодействието на две държавни институции [7]. В първата от тях функциите на изпълнителната власт се осъществяват от правителството, което е носител и упражнява политическа власт [8]. Правителството упражнява административната власт като част от изпълнителната власт. Обхватът на административната власт включва разпоредителни /ръководни/ и контролни правомощия, с цел изпълнение на законите, чрез които се установяват права, задължения и императиви за регулиране на обществени отношения и се осъществява държавното ръководство за изпълнение на политиките в различните функции на държавата.

Втората институция, която изпълнява осъществява административни функции, е държавната администрация. Институциите на държавната администрация са изградени на йерархичен принцип са изцяло деполитизирани [9]. Държавната администрация осъществява публична функции. Тя осъществява административна дейност, а не административна власт. По отношение на административната дейност се прилага изискването за законосъобразност, поради което тя подлежи на съдебен административен контрол. В кръга на своята компетентност органи на изпълнителната власт

може да делегират своята административна власт на длъжностни лица от администрацията (Дачев, 2008, с. 8).

- **Функции на Министерския съвет на Република България**

Министерският съвет е централен колегиален орган на правителството с обща компетентност. Неговата компетентност се осъществява, чрез взаимодействие със държавната администрация и се разпростира на цялата територия на Република България.

Властта упражнявана от правителството е политическа власт, която има за цел провеждането на общата политика в съответствие с приетите от парламента нормативни актове и политически решения.

Основен орган на Правителството в Република България е Министерският съвет. Министерският съвет е колегиален орган, който се състои се от министър-председател, заместник министър-председатели и министри, които заедно формулират, разработват и осъществяват държавната политика, в съответствие с конституционни правомощия на Министерския съвет и със законите на Република България.

Председателят на Министерския съвет и представлява Република България в международните отношения.

Министър председателят и министрите, при осъществяване на дейността, се подпомагат от изградени към тях политически кабинети.

Министър-председателят, министрите, заместник-министрите, членовете на политическите кабинети нямат качество на държавни служители, а се намират в „публичноправно служебно отношение с държавата“ [10].

- **Функции на държавната администрация в Република България**

Административните функции, свързани с изпълнителната власт, се осъществяват от органите на държавната администрация. Тя е организирана в министерства и ведомства и е вътрешно структурирана в звена /служби, отдели, дирекции/. Държавната администрация подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на съответния държавен орган и осъществява дейност по административно обслужване на граждани и юридически лица.

Ръководството структурите на държавната администрация се осъществява от съответния едноличен орган на правителството.

Не се допуска развиването на политически дейност в структурите на държавната администрация. Държавните служители не могат да бъдат членове на политически партии.

Администрациите на централните държавни ведомства се представляват от главни секретари. Главните секретари се назначават и освобождават от министър-председателя със съгласието на президента.

Във всички структури на държавната администрация се изграждат контролни звена. Ръководителите на звена се назначават и освобождават от съ-

ответния министър, след консултации с главния секретар на съответното ведомство и съгласие на президента.

Извършването на преобразуване и реорганизации на съществуващи структури на държавната администрация се извършва със съгласието на президента.

Контролните органи в държавната администрация са подчинени в дейността си на инспектората към Министерски съвет. Те докладват за резултатите от дейността си и на президента.

Инспекторатът към Министерски съвет докладва за дейността си на президента.

Президентът може изисква при необходимост допълнителна информация от контролните органи в държавната администрация.

Президентът осъществява надзор върху качеството и ефективността в дейността на контролните структури в държавната администрация.

- Предложение относно мястото и функциите на Президента на Република България

Президентът е част от изпълнителната власт. Той е самостоятелна институция която упражнява надзорни, контролни и координационни функции в рамките на тази власт.

Президентът е държавен глава и върховен главнокомандващ.

За президент може да бъде избрано лице със значителен стаж в държавната администрация, въоръжените сили, органите за сигурност или академичната област, което не е член на политическа партия.

Държавният глава упражнява надзор върху дейността контролните структури в държавната администрация и е гарант за устойчивост на нейните структури.

Президентът има право на законодателна инициатива в парламента.

Президентът има право да предлага на министър-председателя освобождаване от поста на длъжностни лица, назначени със заповед на правителството.

Президентът назначава ръководителите на регулаторни, одитни и специализирани контролни институции. За такива биват назначавани в лица със доказан професионален опит и постигнати резултати в съответната област.

Дейността на президента се подпомага от Държавен съвет. Членовете на Държавния съвет се назначават от президента.

Членовете на Държавния съвет имат статут на държавни служители. По предложение на президента те избират от състава си председател и заместник-председатели и председатели на постоянни комитети.

Към Държавния съвет се изграждат постоянно действащи комитети [11] по предметен принцип.

В комитетите към Държавния съвет по право участват министрите и други лица, определени от министър-председателя.

В дейността на постоянно действащи комитети могат да бъдат включени лица извън системата на държавната власт с доказани професионални качества и експертиза по предмета на дейност.

Комитетите на Държавния съвет изпълняват следните функции:

- Идентифицират рисковете и заплахите, свързани с държавното управление;
- Организируют и адаптират системата за отчетност, осигуряват събирането на необходимата актуална информация в рамките на изпълнителната власт.
- Чрез прилагане на аналитични процедури и диагностика идентифицират факторите, които оказват влияние за осъществяване на поставените цели.
- Определят инструментите и организационните подходи за постигането на по-висока ефективност в държавното управление.
- Координират съвместно с органи на изпълнителната власт процеса на изпълнение на адаптираните и коригирани планове в рамките на единната съвкупност на държавното управление.
- Приемат решения и препоръки по работните теми в тяхната дейност.
- Комитетите към Държавния съвет изготвят и представят за изпълнение препоръки или решения на Председателя на Министерския съвет по въпроси, свързани с държавното управление.

Решенията и препоръките на Държавния съвет подлежат на изпълнение от правителството. Министър-председателят може да отложи или откаже тяхното изпълнение, като представи мотивиран отказ.

Президентът получава от органите за държавно управление постоянна, навременна и актуална информация относно изпълнението на препоръките или решения на държавния съвет.

Предложения, свързани със структура и функциите на съдебната власт

Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Принципите, върху които е изградена съдебната власт, са конституционно установени, като основополагащи и императивни правила относно нейната същност, цели, реализация. Те обхващат всички форми на правосъдието като дейност по въздаване на правото, чрез решение на специализиран държавен орган, който по задължителен начин се намесва в територията на правния спор и издава акт, който решава този спор и предписва за в бъдеще спазването на законосъобразно поведение.

ние за всяка от страните (Пенчев, 2017, с. 6). Съдебната власт осъществява специфична държавна дейност, която качествено се отличава от тази на законодателната и изпълнителната власт.

Дейността на съдебната власт се организира от Висш съдебен съвет, който определя стратегическите цели и задачи на съдебната власт. Той приема отчети за дейността на двете колегии в рамките на съдебната власт, съответно от Съдебния съвет и Съвета на прокуратурата. Висш съдебен съвет изготвя и внася в Министерския съвет проектобюджета на съдебната власт за включването му в общия държавен бюджет.

Организация на дейността на съдийската колегия

Дейността на съдийската колегия се организира и ръководи от Съдебен съвет, който се избира от Общото събрание на съдийската колегия.

Общото събрание на съдийската колегия избира Инспекторат към съдебната власт.

Общото събрание на съдийската колегия избира членовете от състава на съдийската колегия във Висшия съдебен съвет.

Общото събрание на съдийската колегия предлага на президента назначаването или освобождаването на председател и заместник-председатели на Съдебния съвет.

Съдебния съвет има кадрови функции, като избира ръководители на съдебни институции и назначава и определя кадрово движение на съдиите. Съветът осъществява и организационни функции, като определя броя на съдебните райони и седалищата на съдилищата, щата на кадрите на съдебната власт, техните възнаграждения. Представя на Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт за включването и в общия държавен бюджет.

Независимостта на съдиите се гарантира чрез изключване на възможността за влияние върху тях чрез контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт.

Съдебния съвет предлага на президента назначаването на председател и заместник-председатели на Съдебния съвет.

Инспекторатът към съдебната власт проверява дейността на органите в съдебната власт, без да засяга независимостта на магистратите при осъществяването на техните функции. Чрез дейността на Инспектората се реализира функцията на отчетност в рамките на съдебната власт. Системата за отчетност на съдебната система е важен инструмент за легитимиране на нейната независимост.

Инспектората също извършва проверка за почтеност и конфликт на интереси. Този контрол се утвърждава върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, засилват се гаранциите за тяхното спазване.

Съдебният съвет също разполага с контролни функции, като се произнася по решения, свързани с дисциплинарни дела спрямо съдии, ежегодно изслушва информация от съдилищата, по искане на Инспектората взема решение за снемане имунитета на кадрите и за временното им отстраняване от длъжност.

Организация на дейността на прокурорската колегия

Структурата на прокуратурата се състои Общото събрание на прокурорската колегия, Съвет на прокуратурата, главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни, окръжни и районни прокуратури и специализирана прокуратура, органи на следствието.

Всеки прокурор е независими при осъществяване своите функции, в рамките на своята компетентност.

Общото събрание на прокурорската колегия избира членовете от състава на прокурорската колегия във Висшия съдебен съвет.

Общото събрание на прокурорската колегия избира състава на Инспекторат към прокуратурата.

Общото събрание на прокурорската колегия избира състава на Методическия съвет към прокуратурата.

Дейността на прокурорската колегия се организира и ръководи от Съвет на прокуратурата, който се избира от Общото събрание на прокурорската колегия.

Съвета на прокуратурата има кадрови функции като избира и освобождава ръководители на Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни, окръжни и районни прокуратури и специализирана прокуратура и назначава и определя кадрово движение на съдиите. Съветът осъществява и организационни функции, като определя броя на прокурорските райони и техните седалищата, щата на кадрите на органите на прокуратурата техните възнаграждения. Представя на Висшия съдебен съвет проектобюджет на прокуратурата власт за включването и в общия държавен бюджет.

Инспектората към Прокурорския съвет проверява дейността на прокурорите от прокурорската колегия, без да засяга тяхната независимост при осъществяването на техните функции. Инспекторатът към прокурорската колегия извършва също така проверки за почтеност и конфликт на интереси. Независимостта на прокурорите и следователите се гарантира чрез изключване на възможността за влияние върху тях чрез контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт.

Съветът на прокуратурата има контролни функции, като се произнася по решения, свързани с дисциплинарни дела спрямо прокурори, ежегодно изслушва информация от структури на прокуратурата, по искане на Инспектората към Съвета на прокуратурата взема решение за снемане имунитета на кадрите и за временното им отстраняване от длъжност.

Съвета на прокуратурата се подпомага в дейността си от Методически съвет, който определя чрез указания, основни методически инструменти, процедури, насоки в дейността на прокуратурата. Неговите указания за задължителни за прилагане от всички звена на прокуратурата.

Общото събрание на прокурорската колегия предлага на президента назначаването или освобождаването на председател и заместник-председатели на Съвета на прокуратурата.

Един от заместник-председателите на Съвета на прокуратурата е представител на органите на следствието.

Общото събрание на прокурорската колегия предлага на президента назначаването на главния прокурор.

Главният прокурор всяка година се представя отчет за дейността си пред Висшия съдебен съвет (ВСС), парламента, правителството и президента.

Президентът може да освободи главния прокурор по искане на ВСС или част от Общото събрание на прокурорската колегия.

Главният прокурор упражнява административно и стопанско управление на органите на прокуратурата и представлява нейните органи в отношенията и с други органи на държавна и съдебна власт.

Органите на прокуратурата осъществяват дейността си чрез правно установено сътрудничество и взаимодействие с органите на другите държавни власти.

Методически съвет осъществява дейността си в сътрудничество с Държавния съвет и други държавни институции, с цел изработване и прилагане общи координирани указания и инструменти от органите на държавната власт и управление.

Оценка на потенциалните положителни ефекти, свързани с прилагане на концепцията на „контролинг“ в конституционния модел на държавна власт и управление на Република България

Исторически сравнителни анализ относно прилагането на сходни конституционни решения в държавното управление

Предложеното в тази студия конституционно решение, макар и свързано с въвеждането на нови и съвременни концепции и подходи в областта на управлението от края на XX век, има дълбоки исторически корени и концептуални аналози. Известно е, че в своите коментари Монтескьо посочва

английската конституция като възплъщение на своята доктрина за разделението на властите.

На конституционното устройство на Англия се позовава също и известният френски конституционалист Констан (Benjamin Constant) (Constant, 1815, р. 18-29), който обаче го прави с цел да докаже определени непълноти на учението на Монтескьо. Според Констан държавното управление на Англия се изгражда не от три, а от пет държавни власти: 1) кралска власт; 2) изпълнителна власт, представлявана от министри; 3) власт на наследствената палата на перовете (*le pouvoir représentatif de la durée*); 4) власт на изборната палата (*le pouvoir représentatif de l'opinion*) и 5) съдебна власт. По този начин той определя различията между субектите като основа за разделяне на властите много по категорично и фундаментално, отколкото Монтескьо. Той приема, че всяка самостоятелна институция разполага със своя собствена власт, дори и в случаите, когато тя изпълнява обща функция с друга институция.

По подобен начин Констан разделя и изпълнителната власт на две части. Първата от тях той определя като изпълнителна власт изпълнявана от министри, а втората като кралска власт. Наличието на отделната кралска власт и изпълнителната власт на упражнявана от министрите се доказва от съществуването на института на министерска отговорност. Според него, ако министрите са пасивни и слепи инструменти на монарха, тяхната отговорност не би трябвало да съществува. Отговорността сама по себе си предполага наличието на независима власт. Но кралската власт и изпълнителната власт имат не само различни титуляри – крал и министри, но и различни функции. Изпълнителната власт, която се осъществява чрез дейността на министрите е активна власт, докато кралската власт по своя характер е неутрална. Обяснението за тези различия Констан намира в учението на Монтескьо за трите власти, според когото три органа на държавна власт (*ressorts*), трябва да допринасят, всеки чрез дейността си в собствената си сфера за общата дейност на държавата. Но когато помежду им възникне противопоставяне и конфликти е необходимо да има сила, която да ги поддържа. Тази сила, тази власт трябва да бъде извън тях, трябва да бъде също така неутрална, за да бъде ефективна, когато е необходимо. Необходимо е тя да бъде правоохраняваща и коригираща, без да бъде враждебна към никоя другите държавните власти. В конституционната монархия такава власт е в лицето на монарха. В свободната държава кралят заема специално място, което е над различията в мненията. Той няма друг интерес освен да поддържа реда, свободата, като остава недостъпен за всяка страст. Високата позиция и функции на монарха изискват да му се осигури такова чувство на спокойствие (*sentiment de repos*), каквото не е присъщо на лице в по-ниска държавна позиция.

Концепцията на Констан [12] получава в теоретично развитие в учението на Хегел (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) и Лоренц фон Щайн. (Lorenz Ritter von Stein). Хегел в своите изследвания разграничава три държавни власти: 1) властта да определя общото – законодателната власт; 2) правомощията да се привеждат частни интереси и под общото – правителствена власт (Regierungsgewalt); 3) власт, която представлява субективността на държавата, силата на последното решение (die Subjektivität, als die letzte Willensentscheidung). Тази трета власт, според Хегел, е власт на суверена (die fürstliche Gewalt). Според Хегел единството на една държава може да бъде реализирано в действителност само тогава, когато държавната организация получи своят логичен завършек в обединената личност на монарха.

Учението на Хегел, според което кралската власт стои над другите власти и въплъщава личното единство на държавата, е намерило по-нататъшно развитие в учението на Лоренц фон Щайн (von Stein, 1855). Той определя кралската власт, като носител на единството на държавата, не само по отношение на отделните държавни власти, но също така и по отношение на враждебните и борещите се помежду си социални класи. Кралската власт трябва да е толкова висока, че стои над борбата на класовите интереси, за да бъде неутрална сила по отношение на тях. Тя трябва да бъде в състояние да подкрепи поробената или потиснатата класа в защита на правата и срещу претенциите на управляващата класа.

В направеното предложение за конституционни промени много лесно могат да бъдат открити общите черти с идеите на Бенжамин Констан. Той приема [13], че е необходимо да има сила, която да поддържа конституционния ред в случаите на нарушение на закона. Тази сила, тази власт трябва да бъде извън тях, трябва да бъде също така неутрална, за да бъде ефективна. Необходимо е тя да бъде правоохраняваща и коригираща, без да е враждебна към никоя другите държавните власти.

В направеното в тази студия предложение по подобен начин изпълнителната власт институционално е разграничена и обособена в две части. Първата институция, която изпълнява функции на изпълнителната власт, е правителството, а втората е тази на президентската институция.

Чрез с прилагане на функцията на контролинг президента има възможност да оказва силно позитивно влияние за постигане на целите на държавно управление, както и да коригира дейността на изпълнителната власт, особено в случаите, когато са налице значими рискове или проблеми при осъществяване на държавното управление.

Посоченото дава основание да се твърди, че предложените в тази студия място, роля и правомощия на президентската институция имат своите теоретични и исторически аналози в изследванията на редица автори. В предлагания конституционен модел, чрез прилагането на концепцията на

контролинга се създават възможности за изграждане на по-устойчива и балансирана система на държавна власт и управление. Основно изискване за нейното успешно функциониране е разграничаването на властите с оглед на техния характер, разширяване на контролната функция в процесите на управление, прилагане на изискването за постоянна отчетност, постигане на висока степен на взаимодействие и координация в дейността на органите на държавна власт и управление. Предложените в модела място, роля и правомощия на президентската институция създават възможности за мащабно въздействие върху изпълнителната, политическа власт и постигане на по-висока ефективност и резултатност в дейността на институциите в системата на държавно управление.

Оценка на положителни ефекти, които произтичат при прилагане на концепцията на контролинг в системата на държавна власт и управление

1. Определят се ясни граници между политическата и неполитическата власт в системата на държавните власти. Правомощията на президентската институция създават допълнителни гаранции за противодействие на авторитарни тенденции в държавното управление и опасността от налагане на режим на т.н. „формална демокрация“ [14].

2. Разширява се обхвата и съдържанието на упражнявания контрол върху властта. По принцип този контрол е двоен. Най-първо властта се контролира от обществото и след това трите власти взаимно се контролират (Радев, 2002, с. 27) за спазването на изискванията на конституцията и закона. Чрез направеното предложение се въвежда упражняването на допълнителен контрол не само за законосъобразност, но и за целесъобразност в рамките на изпълнителна власт.

3. Повишава се капацитета на информационната система в рамките на държавна власт. Дефинира се задължение за отчетност на всички институции от системата на държавна власт. От друга страна, чрез прилагане на функцията на контролинг създава допълнителен, динамичен канал за обратна връзка и взаимодействие между институцията на президента и правителството.

4. Променя се характера и съдържанието на контролната функция в системата на изпълнителната власт. Освен контрола за законосъобразност упражняван от съдебната власт върху актовете и дейността на правителството, се осъществява възможност за оценка и надзор относно целесъобразността в дейността на правителството с оглед постигане на целите на държавното управление.

5. Заложено в Конституцията противоречие, свързано правомощията на президента, намира своето логическо решение. Посочените конституционни решения и дефинирането на нови по-широки правомощия на президентската институция са адекватна и съпоставима форма на трансформация на електоралната легитимност в институционален капацитет.

6. Предложеният конституционен модел предлага решения и в друга посока, която се отнася до негативното влияние на политическите партии в качеството на “партии на управлението“ върху системата за държавно управление. Ниската професионална квалификация, липсата на опит на партийните кадри са предпоставка за понижена ефективност и резултатност на държавните институции по време на партийното им управление (Карасимеонов, 2000, с. 266-275). В предложението се създават гаранции за устойчивост на статута на държавните служители и осигуряване на тяхното постоянно кариерно развитие, което се определя от нивото на професионална компетентност и постигнати резултати.

В заключение на тази студия може да се посочи, че се предлага конституционен модел, в който важно място заема контролинга в качеството му управленска концепция. Нейното прилагане и в институционален план се предвижда да се осъществява от президентската институция, чрез упражняване на надзор и диагностика относно целесъобразността на дейностите и актовете на изпълнителната власт. За тази цел в предлагания модел са дефинирани и нови функции, роля и правомощия на президентската институция в качеството ѝ на самостоятелна институция с неполитически, неутрален характер.

Чрез тях се създават допълнителни възможности за взаимен контрол гаранции и баланс между властите, както и противодействие на авторитарни тенденции в управлението и опасността от налагане на режим на т.н. „формална демокрация“. Президентската институция обозначава границите между политическата и неполитическата власт и е гарант за поддържане на неутралния статут на държавната администрация и устойчивост на нейните структури.

В обхвата на нейната компетентност са включени дейности относно идентифициране на рисковете и заплахите, свързани с държавното управление, диагностициране на факторите, които оказват влияние за постигане на поставените цели, координиране съвместно с други институции на изпълнителната власт на процесите за изпълнение на планове, в рамките на единната съвкупност на държавното управление. Чрез прилагането на нови структурни функционални решения и подходи може да се постигне реализирането на една по-устойчива, балансирана и ефективна система на държавна власт и управление.

Бележки:

- [1] Тук могат да бъдат посочени феномените на Доналд Тръмп в САЩ, Еманюел Макрон в Европа, както и „чудото на Brexit“.
- [2] Контролингът е „комплексна междофункционална концепция за управлението, целта на която е координация на системите за планиране, контрол и информационно осигуряване“ (Hogvath & Parthner, „Концепция контролинга. Управленческият учет, система отчетности, бюджетирание“/пер. нем/, М., 2006, с.17).
- [3] В началото на 80-те години на ХХ век Игор Ансофф, обосновава извода, че „в течение на ХХ век растящата нестабилност на средата изисква от фирмите разработването на все по-сложни и детайлизирани системи за управление“ (Ансофф, И., „Стратегическое управление“ /пер.с англ/, М., 1989, с. 65).
- [4] Изразът принадлежи на Маршал Маклуан – McLuhann, Marshall, *Understanding Media*, New York, 1964
- [5] В теорията на управлението се посочва, че чрез обратната връзка субектът на управление получава информация за поведението на управлявания обект и коригира при необходимост своето въздействие/Б.А./
- [6] Френският социолог Емил Дюркем дава следните причини за възникването на държавата: „Колкото повече се развива обществото, толкова повече се развива държавата; нейните функции стават по-многобройни, проникват все повече във всички други функции, като с това ги концентрира и обединява“цит. Тодоров А. Университетски речник,<https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtq/dyr-zh-ava> достъпен на 20.08.2020
- [7] Възприема се идеята за вътрешно разграничение между „правителство“, „изпълнителна функция“ и „администрация“. То се въвежда от германския юрист Лоренц фон Щайн (1815–1890).В настоящия момент преобладава разбирането, че правителствената власт е онази държавна дейност, която не е нито законодателство, нито правосъдие, нито администрация, а по-скоро „общото действие на конституционните органи“ Hatschek, J. *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, Bd. 1, Berlin, 1922, S. 552 цит. Друмева Е. Конституционно право. Издателство Сиела София 2018
- [8] Според Р. Сменд правителството във функционален смисъл е тясно обвързано с „политическото“, с държавното ръководство и с определянето на основните политически линии. Smend, R. *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in: *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Dunker & Humboldt, 1955, S. 68.
- [9] В предлагания конституционен модел се възприема т.н. „интеграционна теория“ за държавата на Рудолф Сменд, който прокарва ясно разграничение

между правителствена власт и администрация цит. Друмева Е. Конституционно право. Издателство Сиела София 2018 стр. 461

[10] Възприема се дефиницията посочена от Maurer, H., Staatsrecht 1, 5. Aufl., C.K. Beck. 2007., S. 44 цит. от Друмева Е. Конституционно право. Издателство Сиела София 2018 стр. 467

[11] Това структурите, които изпълняват функцията на контролинг в рамките на изпълнителната власт/Б.А/

[12] Концепцията на Констан относно кралската власт, като неутрална власт, намира в практическото приложение по-старите конституции на Португалия и Бразилия./Б.А/

[13] Както и Монтескьо /Б.А/

[14] Наличието на формална демокрация може да бъде идентифицирана чрез следните признаци:

- Концентрация на политическа и държавна власт в лицето на политически лидер и тясно свързани с него органи за управление;
- Ограничено прилагане на принципа на разделение на държавните власти;
- Ограничена роля на представителни органи на държавна;
- Системни опити на управляващия елит държавната власт да се използва за ограничаване на свободата на гражданското общество;
- Липса на ефективен контрол и отчетност на държавни органи пред гражданското общество;
- Административният и командният метод се прилагат като основни методи на управление;
- Използване на силовите структури на властта за политически цели;
- Използването на властта за обслужване на частни интереси на лица или групи свързани със управляващия елит;
- Висока степен на политизиране на държавния апарат/Б.А/.

Референции:

Вълчев, Д. (2003). От апология на правната норма към теория на правния ред, Университетско издателство. "Св. Климент Охридски", София (Valchev, D. Ot apologia na pravната norma kam teoria na pravnia red, Universitetsko izdatelstvo. "Sv. Kliment Okhridski" Sofia)

Симеонов, О., Ламбовска М., (2011). Системи за управленски контрол, издателство ЕКС-ПРЕС,, Габрово.

(Simeonov O., Lambovska, M., 2011, Sistemi za upravleniski kontrol, izdatelstvo EKS-PRES,, Gabrovo)

Симеонов, О., (1997). Теоретични въпроси на контрола, София изд. Академ-консулт.

(Simeonov, O., 1997, Teoretichni vaprosi na kontrola, izdatelstvo Akadem konsult – Sofia).

Друмева, Е. (2018). Конституционно право, Издателство Сиела, София.

(Drumeva, E., 2018, Konstitutsionno pravo, Izdatelstvo Siela, Sofia)

Дачев, Л., (2008). Същност и съдържание на държавното управление, Научни трудове на Русенския университет 2008 год. том 47 серия 7.

(Dachev, L., 2008, Sashtnost i sadarzhanie na darzhavnoto upravlenie, Nauchni trudove na Rusenskia universitet, 2008 god. tom 47 seria 7)

Радев, Д. (2002). Принципът на разделение на властите, издателство „Лик“. София.

(Radev D. 2002, Printsipat na razdelenie na vlastite, izdatelstvo „Lik“, Sofia)

Йорданов, К. Контролът като държавна власт.;сп. Народно стопански архив, 1997. кн. 1.

(Yordanov, K. Kontrolat kato darzhavna vlast.;sp. Narodnostopanski arkhiv, 1997. kn. 1.)

Карасимеонов, Г., (2000). Политическите партии, „Горекспрес“, София.

(Karasimeonov, G., 2000, Politicheskite partii, „Gorekspres“, Sofia)

Пенчев, П., (2017). Структура и организация на съдебната власт стр.6. Съюз на съдиите в България, София.

(Penchev, P., 2017, Struktura i organizatsia na sadebnata vlast str.6. Sayuz na sadiite v Bulgaria, Sofia)

Ансофф, И., „Стратегическое управление“ /пер.с англ/, М., 1989, с. 65.

Мескон, М., Альберт М., Хедуори Ф., (1994), Основы менеджмента/пер.с английского/ Москва.

Hatschek, J., (1925), Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. 1, Berlin.

Hogvath & Parthner, (2006), „Концепция контроллинга. Управленческий учет, система отчетности, бюджетирование“/перс нем/, М..

Smend, R. (1955), Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Dunker & Humbolt.

Wheare, K. C., (1960), Modern Constitutions, Oxford University Press.

Constant, B., (1815), Cours de politique constitutionnelle, 2 édition 1872. I (Principes de politique)

Stein, L. (1848). Das Königthum, die Republik и die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februar-Revolution 1848“. 2 Ausg. 855

McLuhann, Marshall, (1964). Understanding Media, New York.

Maurer, H., (2007), Staatsrecht 1,5Aufl, C.K.Beck.

ОЦЕНКА НА ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА „КОНТРОЛИНГ“ В КОНСТИТУЦИОННИЯ МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНА ВЛАСТ И УПРАВЛЕНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Резюме

В студията се разглежда възможността за прилагане на концепцията „контролинг“ в конституционното устройство и системата за държавно управление на Република България. Анализът на съществуващите практики в управлението на организациите показва, че контролингът все-повече се утвърждава като водеща управленска концепция. Доказаният функционален потенциал на контролинга е предпоставка за неговото внедряване и прилагане в системата за държавно управление. За реализацията на тази идея в студията е дефинирано предложение за промяна на функциите и правомощията на президентската институция, с цел упражняване на надзор и последваща координация, относно целесъобразността и ефективността в дейностите осъществявани от изпълнителната власт. В предлагания конституционен модел са дефинирани, нови по-широки функции и правомощия на президентската институция в качеството ѝ на самостоятелна институция с неполитически характер, която трябва да гарантира неутралния статут и устойчивост на държавната администрация. Новата позиция на президентската институция в структурата на държавната власт ясно обозначава границите и разделението между политическата и неполитическата власт. Чрез нейните нови правомощия се създават допълнителни възможности, както за засилване на взаимния контрол и баланс между властите, така и за противодействие на авторитарни тенденции в държавното управление.

Ключови думи: конституция, контролинг, държава, власт, управление, институция, функции, президент, правителство, разделение на властите

JEL: H1, K10, M20

ASSESSMENT OF THE FEASIBILITY OF APPLYING THE CONCEPT OF ‘CONROLLING’ IN THE CONSTITUTIONAL MODEL OF GOVERNMENT AND GOVERNANCE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Emil Asenov*

Abstract

The study examines the possibility of applying the concept of “controlling” in the constitutional arrangement and the system of government of the Republic of Bulgaria. The analysis of the existing practices in the management of organisations shows that controlling has been increasingly gaining ground as a leading concept of governance. The proven functional potential of controlling is a prerequisite for its implementation and application in the system of general government. To this end, the study defines a proposal for a change in the functions and powers of the presidential institution in order to exercise supervision and follow-up coordination on the appropriateness and effectiveness of the activities carried out by the executive branch. The proposed constitutional model defines new, broader functions and powers of the presidential institution as an autonomous institution with a non-political character, which must ensure the neutral status and sustainability of the state administration. The new position of the presidential institution in the structure of state authority clearly marks the boundaries and the division between political and non-political power. Its new powers create additional opportunities both for strengthening mutual control and balance between the authorities and for counteracting autocratic tendencies in the state administration.

Kew words: constitution, controlling, state, power, government, institution, functions, president, government, separation of powers

JEL: H1, K10, M20

* Emil Asenov, PhD in Economics, Professor, Department of Financial Control, UNWE, email: emilassenov@gbg.bg