

ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND ADMINISTRATIVE STRUCTURES IN THE ARMED FORCES

Radoslav B. Chalakov, Atanas S. Atanasov

*Military academy "Georgi S. Rakovski", Faculty "Command-staben", Department "Land forces"
a.atanasov@rndc.bg, r.chalakov@rndc.bg,*

Abstract: *The modern structure of the state administration of the Republic of Bulgaria was created with the adoption in 1998 of the Law on Administration. The law was adopted in accordance with the Strategy for Modernization of the State Administration, adopted in the same year. A unified normative basis for regulating the internal organization of the administrative structures is created. The Law introduces a clear typology of administrative structures, creates rules and norms for the functional scope, for the organizational place and for the internal organizational structure of the different types of administrative structures. An order for the establishment of administrative structures is introduced.*

ОРГАНИЗАЦИОННО ИЗГРАЖДАНЕ И АДМИНИСТРАТИВНИ СТРУКТУРИ ВЪВ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ

Радослав Б. Чалъков, Атанас С. Атанасов

*Военна академия "Георги С. Раковски", факултет „Командно – щабен“, Катедра “Сухопътни войски”
a.atanasov@rndc.bg, r.chalakov@rndc.bg,*

Администрацията трябва да се ръководи от дейността си за общественозначими цели, чрез своето поведение те трябва да способстват за повишаването на общественото доверие и престижа на организационната структура. Професионализмът е в основата на надеждна администрация, която се базира на идеите за безпристрастност и професионална независимост. Само така може да отговори на очакванията на обществото за пълноценен живот в демократична държава. Европейските принципи на доброто управление са в основата на управлението. Доброто управление е изграждането на правната рамка и институционални механизми за постигане на общественозначими цели, приемливи за обществото при пълна прозрачност от страна на управляващите и отчетност за вложените публични средства. Структурирането на администрация и управлението на служителите в нея са основни фактори за постигането на добро управление и общественозначимост. Единственият начин да се отговори на изискванията и предизвикателствата е

създаване на администрация, която да е гъвкава, да общува добре и да е добре координирана вътре в себе си. Тя трябва да е способна да ръководи целия си потенциал за решаването на проблемите. Нужно е да се възстанови доверието на гражданите, но също доверието на служителите в администрация, за да може да бъдат постигнати дългосрочните цели в общ национален интерес. Принципи като откритост, прозрачност и отчетност са в основата на всеки устройствен правилник за всяка административна структура. [1]

Организационно изграждане

Съществуването и функционирането на всяка сложна административна система се основава на три основни елемента: организационна рамка, организация на дейността и правен статут на служителите. Създаването на умения за формулиране и поставяне на реалистични и обществено значими цели и изграждането на капацитет за определяне на приоритети в администрацията е дълъг и сложен процес.

Формулиране на мисия и визия на администрацията

Какво е мисия? Разбира се тези всички значения могат да се допълнят и от тълкуването на думата от други източници като Merriam-Webster и Cambridge dictionary, където се доуточняват значението от гледна точка на военната терминология като - определена военна, военноморска или космическа задача; полетна операция на въздухоплавателно средство или космически кораб. Като обобщение можем да кажем, че това е смисълът, поради който една организация е създадена за дейността, която определена да осъществява. Мисиите на администрациите обикновено се съдържат в устройствените закони, или по-често, в устройствените правилници. [2]

Независимо от това, че смисълът, поради който съществува една или друга администрация са определени в нормативни актове, необходимо е ясно, кратко и точно да бъде изяснена мисията на всяка конкретна държавна структура. Кратко формулираната мисия се адресира към обществото, като послание и информация за дейността и отговорността на различните административни структури в процесите на държавното управление. В зависимост от мисията на администрациите, на тях са им предоставени различни отговорности и ресурси за осъществяването им. Стратегическият подход изисква да се вземат предвид ценностите и стремежите за развитие, като се анализира настоящето и се набележат конкретните стъпки, необходими, за да се изправи администрацията лице в лице с бъдещето. Визията е желаното бъдеще. Как искаме да изглеждаме, какво е желаното състояние, къде искаме да бъдем? В това се състои същността на стратегията – постигането на определено състояние. При определянето на посоката на общественото развитие, администрацията трябва да осигури участието на всички заинтересовани страни. Това се реализира чрез механизмите на обществени консултации. Обществените консултации са процес на комуникация между органите на властта, гражданите и представителите на бизнеса, чрез който страните се информират за своите гледни точки по въпроси и предложения за законодателни изменения, прилагане на политики и решения, което осигурява на гражданите възможността да влияят на решенията, вземани от държавните органи за осъществяване на държавната власт в обществен интерес. Ефективните обществени консултации могат да съдействат за утвърждаване на взаимно доверие, сътрудничество и подкрепа за реализирането на взаимно приемливи визии за развитие на определени сектори и области от обществения живот.

Цели на администрацията – формулиране, наблюдение и контрол на изпълнението

Ако визията е декларация за амбициите и описва желаното бъдеще, то целите са необходимите резултати за постигане на желаното бъдеще, а задачите са това, което трябва да се постигне, за да се реализират тези резултати. Целите се формулират като резултати, които следва да бъдат постигнати, за да бъде реализирана визията. Те дават отговор на въпроса, какво трябва да се постигне в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, да отговарят на очакванията и изискванията на заинтересованите страни, да отразяват тенденциите в развитието.

Добрите цели са конкретни, измерими, постижими, реалистични, обвързани със срокове или т.нар. SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound). Цели, които са SMART

могат да бъдат ефективно наблюдавани и оценявани. Системата за управление на изпълнението като форма на контрол чрез цели може да бъде изградена само при наличието на цели с ясни и измерими резултати. За това способстват и правилното формулиране на индикатори, както и източниците на достоверна информация, която да служи за наблюдението и оценката на изпълнението.

Структура на администрацията

Организационната структура е основен инструмент за ефективно управление. Ясното регламентиране на функциите, правата и отговорностите, както и отчитането на дейността са в основата на доброто управление. Организационната структура служи на две основни цели:

- Определя начина, по който администрацията дефинира и разпределя работата си между административните звена
- Осигурява механизми за координиране и интегриране на работата на отделните административни звена и отразява йерархическата им подчиненост.

Устройството на администрацията в Р България е регламентирано в Закона за администрацията. Законът урежда от една страна органите на изпълнителната власт и администрациите, които ги подпомагат, а от друга страна вътрешното структуриране и длъжностите в администрацията. Според разпределението на дейностите, които извършва при подпомагане на съответния орган на държавната власт, администрацията се разделя на обща и специализирана. Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на административната структура, осигурява дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване на гражданите и фирмите. Специализираната администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт, свързани с неговата специална компетентност. Администрацията е организирана в дирекции. Дирекциите, които имат териториални звена, се наричат главни дирекции. Към главните дирекции и дирекциите могат да се създават отдели. При необходимост към отделите могат да се създават сектори. Необходимостта от създаването на отдели и сектори се преценява в зависимост от разнородността на изпълняваните функции, възможността да се разпределят задачи и да се управлява дейността на служителите от ръководител, притежаващ професионална компетентност в съответната област.

Законът не допуска създаването на отдели и сектори извън дирекция, както и обособяването само на един отдел в дирекция или само на един сектор в отдел. Наименованията и броят на дирекциите в общата и специализираната администрация се определят с устройствения правилник на съответната администрация.

Когато числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на самостоятелни дирекции, функциите им се изпълняват от една дирекция в общата администрация. Изискванията за числеността на структурните звена в администрацията се съдържат в Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

Допустимо е създаването на отделни длъжности и звена към органа на държавна власт, съгласно специални закони. Такива са например инспектората, звената за вътрешен одит, служителите по сигурността на информацията и финансовия контролор. Структурата на общинската администрация трябва да включва броят и наименованието на дирекциите, разпределени в обща и специализирана администрацията и броят на служителите по звена. Структурата на администрацията като организационен аспект на изграждането и функционирането на всяка организация има пряка зависимост от стратегията на организацията. Структурирането на административните звена в дирекции, отдели и сектори, съответно в общата и специализираната администрация, трябва да води до създаването на оптимална организация за постигане в максимална степен на поставените цели. Всяка административна структура в държавната администрация подпомага осъществяването на правомощията на орган на държавна власт. В този смисъл, при създаването на организационната структура трябва да се има предвид, че звената в администрацията трябва да гарантират

изпълнението и да покриват всички правомощия на съответния орган на държавна власт. Ето защо не бихме могли да разглеждаме организационната структура като константа в администрацията. С възлагането на нови правомощия, при промяна в стратегическите документи, при отпадане на правомощия или при извеждането на функции извън администрацията (аутсорсинг) се налагат структурни промени в администрацията.

Най-общо казано, организационната структура трябва да бъде функция на три фактора – цели и мисия на съответната администрация, вътрешна социална структура и външната среда.

Целите и мисията на съответната администрация трябва да бъде структурирана така, че да се наблегне върху осъществяването на нейните основни програми и проекти. Като пример можем да дадем случаи, при които администрацията трябва да обслужва цялата или голяма част от територията на страната, тогава е логично да се акцентира върху децентрализирана структура за посрещане на местните потребности.

Вътрешна социална структура обхваща вътрешния потенциал и качествата на служителите в организацията, който трябва да бъдат отчетени при вземането на решения относно структурата. Например в една администрация могат да се групират дейностите по разработване и изпълнение на проекти от донорски организации и това да работи ефективно, но в друга администрация тази дейност да бъде разпределена в дирекциите на специализираната администрация, като във всяка от тях има и подобни функции с оглед спецификата на дейността. Същият пример може да се даде и за групирането на юристите само в едно организационно звено или разпределянето им в специализираните дирекции с оглед създаването на добри експерти за точно определени дейности.

Външната среда на държавната администрация често се възлагат със законодателството нови цели и задачи, които са обусловени от повишаване на обществените изисквания и произтичащи от участието на страната в НАТО, Европейския съюз и членството ни в други международни организации. Тогава са налице условия за съществени структурни промени. За съжаление честа е и практиката за преструктурирания, продиктувани от по-скоро политически, отколкото от управленски съображения. Тази практика обаче не е присъща само за нашата страна, такава е практиката и в развитите страни, като разликата е в мащабите и нивата на засегнатите от промените.

Организационно-управленската структура на администрациите в Р България се разработва в рамките на две процедури. Първата процедура е приемане на устройствения правилник на администрацията от Министерския съвет или от министър, а за общинската администрация, с приемане на структурата от Общинския съвет, а втората процедура е създаване на вътрешна организационна структура (отдели и сектори в дирекциите) и утвърждаване на длъжностно разписание от ръководителя на администрацията.

❖ Структурни звена в дирекциите

В зависимост от вида на административната структура, нейната численост и възможностите за групиране на дейности и функции с оглед на тяхната еднородност и преследването на еднакви цели, както бе споменато по-горе администрацията се организира в дирекции, отдели и сектори, но създаването на многостепенни йерархични структури не е обосновано от управленска гледна точка. Тяхното управление се затруднява при разпределяне на задачите от опосредстване на информацията и размиване на отговорността между ръководителите на различните нива. Ефективното управление на хората в организацията е обвързано с възможността на ръководителя да организира, координира, разпределя задачите и контролира тяхното изпълнение. Това има пряка връзка с броя на служителите в структурните звена. Един ръководител трудно би могъл да обхване дейността на многобройни служители с различни функции и компетентности. В тези случаи и когато дейността е разнородна може да се вземе решение за създаването на отдели в дирекцията. Създаването на сектори в отделите се извършва след преценка за обособяването на такива звена с оглед голяма специфика в дейността на служителите в отдела и невъзможност един служител да ръководи дейността му. Обикновено практиката показва, че сектори се създават за обособяване на технически и изпълнителски длъжности в общата администрация, които са многобройни като

численост, но еднородни като функции. Следва да се има предвид, че броя на звената в дирекцията имат пряка връзка с нормативите за численост на ръководните длъжности.

Създаването на звена в дирекциите може да бъде обусловено най-общо казано от:

- **Промяна в моделите на поведение**

В администрациите често се установяват отношения и практика, различни от формалната организационна структура. Това до голяма степен е обусловено от индивидуалните особености на служителите, като функционирането на администрацията придобива характеристики по-скоро основани на индивидуалните потребности отколкото на организационните. В тези случаи със създаването на нови отдели и сектори или закриването на съществуващите могат да се преодолеят до известна степен индивидуалните влияния.

- **Създаване на по-логични съчетания от функции**

Промените във вътрешната организационна структура могат да бъдат продиктувани от желанието за постигане на по-висока степен на ефективност и създаването на по-логични съчетания от функции. Създаването на отдели в дирекцията могат да доведат до подобряване на координацията и комуникацията между служителите. В процеса на работата може да се окаже, че редица функции вече са се променили и служителите, групирани в отдела вече не работят съвместно, а се налага да се координират със служители от други отдели или дори от други дирекции.

- **Акцентиране върху нови дейности и задачи**

Увеличаването на мащаба от нови задачи изисква допълнително нарастване на персонала. Това от своя страна води до необходимостта от създаването на нови йерархични връзки.

- **Повишаване на високоефективни служители**

Създаването на отдели и сектори може да бъде използвано за откриване на ръководни длъжности и повишаване на служители, които в неформална среда са проявили своите лидерски умения да организират и мотивират колегите си за изпълнение на служебните задължения или са проявили иновативност в дейността си. Ако не съществува възможност за обновяване на управленските нива, не може да се осигури достатъчен потенциал за кариерно израстване на служителите. За да се увеличат предлаганите възможности, понякога има смисъл да се възползваме от преразпределяне на организационните звена или от създаването на нови управленски нива – отдел или сектор.

- ❖ **Създаване на звена в дирекциите**

Както вече отбелязахме, звената, които могат да се създават към дирекциите са отдели и сектори. Създаването им става със заповед на органа на държавна власт, която се отразява в длъжностното разписание. Съществува и практика, отделите и секторите да се включват в устройственния правилник, това обаче не е нормативно изискване с оглед разпоредбата на чл. 11 от ЗА. Възможността ръководителят на администрацията да създава отдели и сектори със заповед осигурява гъвкавост при структурирането и съобразяване с приоритетите в организацията. В заповедта трябва да се съдържат наименованията, функциите и числеността на създадените отдели и сектори, както и тяхната йерархическа подчиненост по отношение на дирекциите. Функциите на всяко едно по-малко звено следва да представляват част от функциите на звеното, в чийто състав то се намира. По този начин се създава необходимата яснота за разпределението на задачите и отговорностите и се улеснява процеса на целеполагането, който стои в основата на атестирането на служителите. Следва да се отбележи обаче, че този подход може да се използва и неправомерно за освобождаване на служители на ръководни длъжности, което не отговаря на духа на новото законодателство, свързано с държавната служба, а именно за стабилитет на държавните служители и професионална държавна служба. В общинските администрации, съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация, Общинският съвет приема структурата, включително отделите и секторите с техните наименования и функции. Това е добра практика с оглед на стабилността при структурирането на администрацията и прозрачността пред обществото на съответната община за дейността на администрацията и броя на ръководните длъжности.

Структурата се приема с решение на Общинския съвет, което е публично. Общинският съвет може да приеме и структура на общинската администрация, включваща само дирекциите с техните наименования и численост, като с решението си може да възложи на кмета на общината правото да създава отдели и сектори със заповед. Това от своя страна ще даде възможност за гъвкавост при структурирането и съобразяване с приоритетите и целите на общинската администрация.

❖ **Изисквания към длъжностите в администрацията**

Длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България или на Закона за изпълнение на наказанията, въз основа на определени изисквания и критерии.

Длъжностите в администрацията са ръководни, експертни и технически. Ръководните длъжности са главен секретар или секретар на община (за общинската администрация), главен директор, директор, началник на отдел и началник на сектор. Съществуват и други специални наименования на ръководни длъжности по силата на нормативни актове, отразени в раздел „А“ в Единния класификатор на длъжностите в администрацията. Служителите на ръководна длъжност в администрацията имат следните общи функции:

- ръководят, включително планират, организират, контролират и координират съответната администрация и/или структурно звено;
- носят отговорност за изпълнението на задачите на администрацията и/или на структурното звено пред съответния държавен орган;
- отчитат дейността на администрацията и/или на структурното звено пред съответния държавен орган;
- ръководят работата на непосредствено подчинените им служители в съответната администрация и/или структурно звено.

Степента на отговорност на ръководните служители се определя в зависимост от йерархичното звено, в което се осъществява ръководната функция. Експертните длъжности са експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции и експертни длъжности със спомагателни функции. Разделянето на експертните длъжности на експертни с аналитични и/или контролни функции от експертни длъжности със спомагателни функции е в зависимост от дейността, която те извършват за органа на държавна власт и степента на завършено образование, което отразява и тяхната професионална компетентност.

От служителите, изпълняващи аналитични функции се очаква да осигурят задълбочен анализ на възникнал проблем или настояща ситуация, да систематизират и обобщат информацията и да предложат варианти на възможни решения в областта, в която работят. В същата група са и служителите, на които се възлагат контролни функции за спазването на законодателството. С оглед на това от тях се очаква да познават добре нормативната уредба и да имат висока степен на морал и етика за съхраняване престижа на държавната служба. Служителите, назначени на длъжности с аналитични и/или контролни функции, осигуряват високо професионалната подкрепа на органите на изпълнителната власт при изпълнение на техните правомощия. [3] От тях се очаква и да имат иновативно (новаторско) мислене и да прилагат в дейността си методи и техники на информационните технологии. В зависимост от сложността на изпълняваните функции и професионалния опит, необходим за изпълнение на длъжността, експертните длъжности с аналитични и/или контролни функции се разделят на „младши“, „старши“ и „главен“ и „държавен“ експерт или инспектор. Изискванията към степента на завършено образование за тези длъжности е „висше“ в различните му степени (специалист, бакалавър или магистър). Изискванията са установени в Единен класификатор на длъжностите в администрацията (ЕКДА) и са съобразени с длъжностната степен и вида административна структура.

Анализирайки всичко казано може да се каже, че администрацията е отражение на институционалните основи на начина, по който се управляват държавите и в частност въоръжените сили. Тя е насочена към нуждите на обществото и функционира въз основа на организационни структури, процеси, роли, взаимоотношения, политики и програми. Администрацията е отговорна за устойчив икономически просперитет, социалното сближаване и благоденствието на хората . Тя влияе върху общественото доверие и формира условията за създаване на обществена стойност [4].

References

1. Holmberg S. and Rothstein B., Good Government: The Relevance of Political Science („Доброто управление: Значение на политологията“) Edward Elgar Publishing, 2012 г
2. Kaufmann, D. Kraay, and Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196 (Управлението има значение, работен документ на политически изследвания 2196).
3. Обществената стойност е стойност, споделена от всички участници в обществото: гражданите, предприятията, организациите и неформалните групи. Тя е резултат от всички решения за разпределяне на ресурсите, взети от всички заинтересовани страни в обществото като цяло.
4. Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries (Лошо управление и бедни деца: сравнителен анализ на ефективността на управлението и тежките лишения за децата в 68 държави с ниски и средни доходи), World Development, август 2013 г.; 48:19-31.