

MILITARY ADMINISTRATION IN THE ADMINISTRATIVE SERVICE SYSTEM

Atanas S. Atanasov, Radoslav B. Chalakov

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

Abstract: *The military administration identifies both the techniques and systems used by military departments, agencies, and the armed services involved in the management of the armed forces. It describes the processes that take place in military organizations outside of hostilities, in particular in the management of military personnel, their training and the services provided to them as part of their military service. In many respects, the military administration plays the same role as the public administration in civil society and is often found as a source of bureaucracy in government as a whole. Given the wide scope of application, military administration often qualifies for specific areas of application in the military, such as logistics administration, doctrine development administration, or military reform administration.*

Keywords: *military administration, administrative service system.*

ВОЕННАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В СИСТЕМАТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

Атанас С. Атанасов, Радослав Б. Чалъков

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

Задължителното и необходимо административно обслужване на въоръжените сили води към повишаване на потребност от административни услуги, с което се създават условия и предпоставки за по-пълна изява на тази особено перспективна социална сфера - административни процеси и дейности.

Администрацията като цяло е социално управляема система, която е предназначена да задоволява обществените потребности на хората. Като такава тя представлява самостоятелен обект на изследване и изучаване. В тази връзка администрацията на въоръжените сили е система предназначена за административно обслужване на въоръжените сили и в частност българската армия.

Разглеждането на административните процеси и дейности осветлява връзката между политическото ръководство на въоръжените сили и военната администрация и подсказва начините, чрез които военнослужещите и служителите във въоръжените сили могат да влияят върху военната институция. Липсата на задълбочено познаване и на достъп от страна на военнослужещите и служителите във въоръжените сили до същинската работа на военната администрация води до непознаване на възможностите на самия процес и оттам до недоброто и непълното използване на тези възможности за решаване на проблемите на отделния военнослужещи и служителите във въоръжените сили, на отделните формирования или на цялата военна система.

Поставяйки началото на разсъжденията за същността на администрацията можем да се позовем на твърденията на някои автори занимавали се с извеждането ѝ в своите трудове. Така например Holmberg и Rothstein твърдят, че „администрацията е отражение на институционалните основи на начина, по който се управляват държавите” [1]. Тя е насочена към нуждите на обществото и функционира въз основа на организационни структури, процеси, роли, взаимоотношения, политики и програми. Daniel Kaufmann, Aart Kraay и Massimo Mastruzzi допълват твърдението като поставят икономическите отношения в основата а именно, че ”Администрация е отговорна за устойчивия икономически просперитет” [2], социалното сближаване и благоденствието на хората като последното е допълнено от Hallerod, Rothstein, Nandy и Daoud извършвайки сравнителен анализ на ефективността на управлението и тежките лишения за децата. Администрация влияе върху общественото доверие и формира условията за създаване на обществена стойност.

Така поставеното определение за същността на администрацията ни дава основание да твърдим, че военната администрация е отражение на институционалните основи на начина, по който се управляват въоръжените сили и е отговорна за устойчивото развитие на същите, запазвайки и повишавайки благоденствието на военнослужещите.

Търсейки корените на понятието „Администрация ” следва да се отбележи, че то е доста широко разпространено. Първоначалното му разбиране е заложено на латински като „administratio” - „администрация”, и е синоним на думите „управление“, „лидерство“ или дейност, свързана с управлението на някой или нещо. На английски administration освен управление от 1731 г. означава също правителство, кабинет¹. По този начин, всяко управление е целенасочено, като подрежда въздействие върху различни системи.

В българският тълковен речник понятието администрация се определя като:

- Органите на изпълнителната държавна власт, на управлението на учреждения, фирми, предприятия.

- Длъжностните лица в управлението като цяло, вкл. обслужващият персонал

Следователно понятието "Администрация" (Управление) - това, са специалисти/експертите, чрез които се осъществява ръководството на дадена институция. Логически тя е свързана с държавната организация, имайки изпълнителен, организиращ или обслужващ характер.

Френският учен Р. Драго дава следното определение на администрацията: „Администрацията е комбинация от човешки и материални средства, предназначени да гарантират прилагането на закони под ръководството на политическата власт. Целите на администрацията никога не са първични, те винаги са второстепенни и се състоят в изпълнение на възложените ѝ задачи от основни държавни органи”. [3]

Администрацията е фокусиран и продължаващ процес на въздействието на контролния субект върху контролния обект. Йерархично построена, субординарна структура от звена, длъжности и длъжностни лица към даден орган на власт или управление, която:

¹Корективен речник на чуждите думи в българския език. <http://dictcorrect.com/>

- На първо място контролира и регулира състоянието и функционирането на възложената на органа система за властово или управленско въздействие, относно нейния предварително зададен номинален вид, определян от закона, обичая и политиката на органа;
- На второ място се явява като органа на власт или управление за подготовка или провеждане в действие на административните актове съобразно указанията и изискванията;
- На следващо място като материално-технически и финансово-счетоводно осигуряване на нормалното функциониране на властта или управлението, както и собствената си дейност.

В този смисъл администрацията е създадена да подпомага и осигурява органите на властта или управление, както в процеса на вземане на решения, така и в процеса на тяхната реализация.

Използват се следните тези, обосноваващи необходимостта от съществуването на администрацията, които практически обясняват нейната същност и функции.

- Първата разглежда администрацията като институция за управление. Качеството на управление пряко зависи от качеството на администрацията. Без администрация няма управление. Администрацията обогатява управлението. Колкото повече се усложнява управлението, толкова по-голяма е необходимостта от администрация;

- Втората визира администрацията като система, предоставяща на гражданите административни услуги. Тя не създава, не определя тези услуги, те са предвидени в закона, т.е. тя само опосредства тяхната реализация и чрез нея, се превръща в практика.

Въз основа на собствеността трябва да се разграничава държавната, публична, частната (бизнес) администрация, администрация на сигурността и отбраната и военна администрация. Първите няколко не представляват интерес, понеже целта е показване на мястото на военната администрация в общата административна система. Въпреки това не може да не се упомене връзката между държавната и публичната администрация.

Разглеждайки понятието държавна администрация следва да се упомене, че трябва да се прави разграничение между държавна и публична администрация. Държавната администрация е част от публичната администрация, но не се покрива изцяло с нея. Анализирайки определенията дадени в английските речници [4, 5] както и твърденията на повечето западни автори (Пол Х. Епълби, Гордън Клап, Патриша М. Шийлдс) и ръководни институции (NAICS 91, NCES), понятието „публична администрация“ се употребява в смисъл и на държавна, и на местна администрация.

За да се направи разграничение между държавната и публичната администрация може да се посочи, че под държавна администрация следва да се разбира административните структури и дейности на държавата. Държавната администрация се развива в дейността на държавните органи и се осъществява от държавни служители. В повечето случаи, когато говорим за публична администрация, ние изследваме и използваме като основен пример държавната администрация.

В организационен и правен смисъл под държавна администрация се разбира само един специфичен вид държавна дейност, свързана с осъществяването на изпълнителната власт като един от клоновете на държавната власт, осъществяван от система от специални държавни органи на изпълнителната власт или органи на държавната администрация.

Когато става въпрос за частната или така наречената „бизнес администрация“, трябва да се има предвид, че администрация съществува както в държавните, местните и обществените организации, така и в стопанските организации. За частната или бизнес администрация, имаме предвид администрацията, която обслужва бизнеса, администрацията на стопанските предприятия, на търговските дружества.

Различията между публичната и бизнес администрацията са от съществено значение за тяхната социална, икономическа и политическа роля в обществото и не трябва да се подценяват.

Администрация на сигурността и отбраната

Администрацията на сигурността и отбраната възниква едновременно с възникването на държавата. Тази администрация обхваща голям брой проблеми, свързани със сигурността на гражданите, структурата и функциите на органите на държавна власт и държавните административни органи, на които се възлагат функции да осигуряват националната сигурност, основните задачи на държавното и местното управление за тяхното реализиране, административните права и задължения на гражданите и начините за тяхното осъществяване.

Администрацията на сигурността и отбраната не е законодателно установена, като самостоятелна администрация, каквито са например митническата администрация; морската администрация; данъчната администрация и др. Това е така, защото органите и структурите на администрацията на сигурността и отбраната са установени в администрациите на законодателната, на изпълнителната и на съдебната власт, в президентската администрация, в администрациите на организациите за публични услуги, на тези с идеална цел, на публичните стопански предприятия с държавно, преобладаващо държавно и общинско имущество и в международните организации. В този аспект тя е неразделна част от посочените по-горе.

Това богатство и сложност ѝ създава затруднения за нейната дефиниция. В специализираната административна литература понятието за администрацията на сигурността и отбраната не е дефинирано. Могат да бъдат изведени различни авторови определения на този вид администрация в зависимост от гледната точка, от която се разглежда. Важно е основното, че администрацията на сигурността и отбраната става все по-голяма сила и гарант във функционирането на обществото и е определяща за начина, по който хората живеят сигурно в него.

Военна администрация

В системата на администрацията на отбраната се открояват отчетливо структури с различен характер и предназначение - Въоръжените сили, в рамките, на които се осъществява военната служба и структурите на Министерството на отбраната.

Отделяйки тези структури от другите органи и организации в администрацията на отбраната ние искаме да покажем, че в техните рамки се осъществява специфична административна дейност, което позволява да ги окажем като особен вид администрация.

Тази администрация в исторически план в теорията на военните науки е наречена „военна администрация“. Първоначално в това понятие се влага ограничен специфичен смисъл, който произтича от обстоятелството, че за „военна администрация“ се говори в условията на военни действия, а не в условията на мир. Ето защо под термина „военна администрация“ се разбира военното управление на територията, която е заета в хода на военните действия; военно управление на територия, която е окупирана в резултат на война и се определя като отделен клон от военната наука. Военната администрация се е изучавала и като самостоятелна учебна дисциплина в българските военни училища и военна академия. Обект на изучаване е армията /въоръжените сили/ на страната. Предмет на учебната дисциплина е било изучаването на основните въпроси по организиращата дейност на командването, свързана с ежедневното ръководство на армията. Такива са: устройството и организацията на войските; тяхното комплектуване /попълване; апаратът за военно управление; редът за преминаване на службата; мобилизацията на въоръжените сили; военното законодателство, военната дисциплина; военните престъпления и военносъдебните органи.

Като съставна част на публичната администрация, военната администрация изпълнява четири основни значения, които ни дават ясна представа какво представлява тя и каква е връзката ѝ с административно-правната система в управление на отбраната:

- (1) Всички военно-административни органи на държавата и системата на военното управление.
- (2) Военен контрол на завзета територия вследствие на военна операция.
- (3) Организационна дейност на страната по изграждане и развитие на въоръжените сили.

(4) Научна дисциплина, която изучава въпросите на цялостната организация и подготовка на въоръжените сили, контрола на войските, изграждането на въоръжените сили и военната служба. Заключениета и предложенията на военната администрация получават правна сила чрез военно законодателство.

Военната администрация на страната е един от съществените елементи на войната и военното дело. Устройството и организацията на войските, тяхното комплектуване (попълване), апарата за военно управление, реда за преминаване на службата, мобилизацията на въоръжените сили, а също така включва в себе си и изучаване на основните въпроси на военното законодателство, военната дисциплина, военните престъпления и военно-съдебните органи.

Военната администрация разглежда следните основни въпроси:

- Основните принципи на военното изграждане и управление;
- Определяне на основните функции на органите на държавната власт и местното самоуправление (областна и общинска администрация) имащи отношение към отбраната на страната;
- Устройство на въоръжените сили;
- Организация на войските.
- Общи основи за комплектуване.
- Управление на въоръжените сили.
- Взаимоотношения между гражданските и военни органи.
- Всеобща военна служба.
- Награждаване на военнослужещите.
- Служба в запаса на въоръжените сили.
- Мобилизация.

Един от основните въпроси, на който влияят множество фактори се явява изграждането и развитието на въоръжените сили. Определящо за това се явява характера и степента на военната заплаха; провежданата държавна и военна политика на базата на участието във военни съюзи; развитието на икономиката, науката и техниката; броя на населението имащо съответната подготовка и възможността за привличането му в редовете на армията и др.

Всички тези въпроси се явяват *организационна дейност на държавата*, като това също така се отнася и при решаване на военно-административни проблеми. Последните са свързани с непосредствените нужди на живота на армията и тяхното познаване влиза в основните задачи на командирите.

Командир, който познава тези въпроси, с успех ще ръководи частта или формирането си и ще провежда по-целестремено тяхната бойна подготовка.

Военната администрация повишава културата на командирите като създава у тях съзнателно отношение към установения ред за носене на военната служба и подпомага практическата им дейност в областта на военното ръководство на техните подчинени. Тя допринася за съзнателното отнасяне на командирите към задълженията им установени от законите и уставите.

По отношение на понятието *принцип* съществува спор какво точно представляват принципите. Според едни, това са ръководни положения, на които трябва да се подчиняват правните норми, като конкретно съдържание и като логическа свързаност. Според други, това са основополагащи правила, които са залегнали като разпоредби в нормативните актове. Принципите, разгледани в световен мащаб, са законността, търсенето на обективната истина, равенството между страните, самостоятелността, бързината и процесуалната икономия. Тези принципи имат теоретичен характер и се отнасят до всички фази и производства в административния процеси и дейности.

В целия този процес трябва да се спазват следните основни принципи, посочени в Чл. 2. (1) закона за администрация, а именно: Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

- законност;
- откритост и достъпност;

- отговорност и отчетност;
- ефективност;
- субординация и координация;
- предвидимост;
- (нова - ДВ, бр. 42 от 2009 г.) обективност и безпристрастност;
- (нова - ДВ, бр. 85 от 2017 г.) непрекъснато усъвършенстване на качеството.

Законност: администрацията осъществява своята дейност в съответствие с Конституцията и с нормативните актове;

Откритости достъпност: администрацията функционира в услуга на обществото и гражданите и е открита за наблюдение и контрол от тяхна страна. Тя предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт по ред, определен със закон;

Отговорност и отчетност: служителите носят отговорност за своите действия по ред, определен със закон. Органите на изпълнителната власт представят годишни доклади за дейността и за състоянието на съответната администрация.

Ефективност: държавната администрация извършва управление, което гарантира успешното постигане на стратегическите цели и решаване на проблемите на обществото при най-рационално използване на човешките и финансовите ресурси;

Координация и субординация: органите на държавната власт изпълняват дейността си за осъществяване на единна държавна политика взаимнообвързано и във взаимодействие. Необходимо е строга вътрешна логика и взаимна обвързаност на разработваните национални политики, което да ги направи разбираеми за гражданите. Обвързаността на стратегическите цели и задачи е условие за обща насоченост на действията и оптимално насочване на ресурсите и гарантира успешното изпълнение на националните политики. Оперативното взаимодействие е както основен фактор за изпълнение на задачите, така и условие за ефективно използване на ресурсите;

Предвидимост: действията и решенията на администрацията са насочени към елиминиране на произвол и създават правна сигурност в обществото. В административните процедури, дейности и действия има ясна причинно-следствена връзка и логика, изключваща субективизъм;

Обективност: действията и решенията на администрацията се вземат на основата на безпристрастното установяване на фактите и обстоятелствата и обективната преценка и анализа на събраните данни и доказателства;

Безпристрастност: не може да участва в административното производство длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода му или има с някои от заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастие. В тези случаи по свой почин или по искане на някой от заинтересованите, то може да бъде отведено.

Организационни принципи: определят системата на публичната администрация, компетентността и реда на взаимодействие на нейните връзки. Включвайки следните принципи – общи организационни принципи и вътрешноорганизационни принципи.

Общи организационни принципи включват:

- **Индустриален принцип.** Действа като лидер в организацията на апарати и услуги, които упражняват изпълнителна власт. В съответствие с него се формират подходящи органи за осъществяване на определен вид дейност на държавното управление (здравеопазване, култура, вътрешни работи и др.);

- **Териториален принцип.** Той е в основата на формирането на апарата на държавната (предимно изпълнителна) власт в съответствие с административно-териториалното разделение на страната;

- **Линеен принцип.** По време на неговото прилагане всеки ръководител в рамките на своята компетентност има във връзка с подчинените всички права и функции на ръководството;

- **Функционален принцип.** Той определя развитието между секторните отношения. В този случай субектът на управление в рамките на конкретна функция има право да предоставя норма-

тивни, методически указания, както и контрол, и административна принуда. Функционалното подчинение се състои в подчинение в някаква част от дейността, в рамките на определена функция;

- **Принципът на двойното подчинение.** Той предоставя комбинация от необходимите принципи на централизирано ръководство, като се вземат предвид местните условия и особености на съставните структури и регионалните изпълнителни органи. Този принцип е в основата на формирането на повечето федерални изпълнителни органи.

Вътрешно регионалните принципи включват:

- **Принципът на рационално разпределение на правомощията между субекти на изпълнителната дейност.** Тя включва юридическото консолидиране на задачите, задълженията и правата за всеки орган и служител, както и уреждането на взаимоотношенията им в изпълнителната дейност.

- **Принципът на отговорност на субектите на изпълнителната дейност за резултатите от работата.** Тясно свързана с принципа на рационалното разпределение на властите.

- **Принципът за съчетаване на единството на командността и колегиалността.** Тя се изразява в решаването на най-важните въпроси на публичната администрация от колегиалните органи. Актуални въпроси (оперативни) се решават единствено от компетентно длъжностно лице. Това гарантира ефективността на управлението, използването на индивидуални способности и опит на лидера, повишава личната му отговорност.

References

1. Holmberg S. and Rothstein B., Good Government: The Relevance of Political Science („Доброуправление: Значениенаполитологията“) Edward Elgar Publishing, 2012.
2. Kaufmann, D. Kraay, and Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196 (Управлението има значение, работен документ на политически изследвания 2196). <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf>
3. Драго Р. Административна наука. М., 1982. С. 5, 6.
4. Cambridge dictionary - the arrangements and tasks needed to control the operation of a plan or organization: the people in an organization who manage its business and operations: a period of government, or the people who are in government:
5. Collins dictionary - Administration is the range of activities connected with organizing and supervising the way that an organization or institution functions. The administration of something is the process of organizing and supervising it; The administration of a company or institution is the group of people who organize and supervise it