
ОБЛАСТНИЯТ УПРАВИТЕЛ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЛАСТТА

Проф. д.ик.н. Пенчо Пенчев
Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“

Резюме: Областният управител реализира политиката на изпълнителната власт в рамките на областта, като осъществява определени организационни и административно-контролни функции. Той е едноличен орган на изпълнителната власт и осигурява съответствие между националните и местните интереси. Вменените правомощия на областния управител са посочени в над 60 специални закона и в над 40 подзаконови нормативни акта. В този материал са изведени някои възможности за подобряване на неговата управленска дейност. Първата е свързана с факта, че за заемането на тази позиция не съществуват конкретни изисквания. Ето защо сме обосנוвали необходимостта от знания, умения и компетентности, които той трябва притежава. Втората възможност за усъвършенстване на работата на областния управител е свързана с необходимостта от стратегическо мислене, което е предпоставка за стратегическото развитие на обектите на управление. Във връзка с това предлагаме да се промени системата за заемане на позицията, като се премине от назначаемост към изборност. При посочване на възможности за усъвършенстване управленската дейност на областния управител сме се ръководили единствено от практическия опит при постигане на еднопосочност между различните видове интереси – национални и местни.

Ключови думи: областен управител, областна администрация, област, изборност, назначаемост.

DISTRICT GOVERNER AND THE GOVERNMENT OF A DISTRICT

*Prof. Pencho Penchev, Doctor of Economics
"St Cyril and St Methodius" University of Veliko Tarnovo*

Summary: *The district governor realizes the policy of the executive power within the district by carrying out organizational, administrative and control functions. He/she is the sole organ of the executive power and makes sure there is conformity between national and local interests. The imputed authorities of the district governor are mentioned in more than sixty acts and in more than forty subdelegated enactments. This paper focuses on some of the possible ways of improving the governor's management. The first possibility is related to the fact that there are no particular requirements regarding the taking of the position. Therefore, we believe that it is necessary for a district governor to have a command of certain knowledge, skills and competences. Another possible way for improving the work of a district governor is related to the necessity of strategic thinking and planning. This is a prerequisite for the strategic development of the objects of management. In this regard, we are convinced that the system for taking the post of district governor should be changed: the person taking it should not be appointed but elected. In our attempt to point out possible ways for improving the work of the district governor, we were inspired by our practical experience in trying to achieve unity in the existing differences between national and local interests.*

Key words: *district governor, district administration, district, appointment, electivity, appointability.*

Убедени сме, че представеният материал ще породи не само дискусии, но и остри критики от страна на управленци, политици и т.н. При неговото написване сме се ръководили не да критикуваме и да създадем недоверие към нормативните документи, имащи отношение към мястото и ролята на Областния управител и неговата дейност. Точно обратното – единственото, което целим е да разкрием възможности за усъвършенстване неговата работа. За написването на материала спомогна освен използването на редица нормативни документи, литературни източници, но и практическият опит на автора при заемането на такава позиция.

Във връзка с реализиране на основната цел на настоящия материал – подобряване работата на Областния управител – ще се опитаме накратко да изведем дейностите, с които той най-вече е ангажиран¹. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. Той е конституционно предвиден орган, като статутът му се урежда основно от Закон за администрацията. Назначава се от Министерски съвет, като не е мандатен орган и може да бъде сменен във всеки един момент. Съгласно разпоредбите на чл. 143 от Конституцията като институция в системата на държавните органи длъжността „Областен управител“ е създадена като едноличен орган на изпълнителната власт във всяка административно-териториална област².

¹ При написването на тази глава сме използвали редица нормативни документи, регламентиращи неговата дейност, като Конституцията, Закона за администрацията, Закона за местното самоуправление и местната администрация и др.

² Към настоящия момент в България са обособени 28 области. Тук не е мястото да се дискутира техния брой, изискванията, които произтичат от норматив

Областният управител не е орган на местното самоуправление, както и елемент от неговата система. Той е изнесен в областта орган на правителството, който осъществява определени организационни и административно-контролни функции.

Компетенциите на Областния управител не са тясно свързани само с конкретни дейности (икономически, екологичски, социални и др.), а с цялостната дейност на държавната администрация в областта. Той е преди всичко високопоставен, опитен професионалист в администрацията и управлението и неговата основна задача е да осигури организация и ефективност в дейността на всички държавни и общински органи и учреждения на изпълнителната власт, което е гаранция за успешното провеждане на правителствената политика и за развитието на местното самоуправление.

Вменените правомощия на Областния управител са в над 60 специални закона и в над 40 подзаконови нормативни акта. Предвид ограничения обем на материала няма да се спираме на всички негови дейности, а ще посочим само малка част от проблемните области, с които той се сблъсква, според действащата нормативна уредба:

А. По отношение на възложените му правомощия във връзка с опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта, то относно характера на този контрол и неговото предметно съдържание правомощията на Областния управител се ограничават само до въпросите относно законосъобразност. Той не може да се намесва в непосредствената управленска дейност на местните органи на самоуправление и да преценява нейната целесъобразност или правилност³.

Обект на контрола за законосъобразност са „актовете и действията“ на органите на местно самоуправление и местната администрация. Самите актове и действия не са конкретизирани, а само принципно са очертани.

ните документи на ЕС и т.н. Считаме обаче, че изводите които ще направим в този материал за дейността на областния управител сега и при ново териториално делене в бъдеще ще бъдат актуални.

³ За повече подробности вж. Хрусанов, Д. и Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител. *Съвременно право*, бр. 4, 1997, с.17.

Докато актовете, които подлежат на контрол са свързани с юридическата дейност на органите за местно самоуправление и местната администрация, то могат да бъдат и такива, които нямат строго юридически характер и не са свързани с вземането на управленско решение, но трябва да отговарят на исискванията за законност и в тази връзка подлежат на контрол.⁴

По отношение на правомощията на Областния управител по координация и контрол, следва да се отбележи, че част от тези правомощия са детайлно и ясно регулирани от законодателството, със съответните механизми за тяхното осъществяване и имат реално приложение - например контрол по законосъобразност върху актовете на органите на местно самоуправление и местна власт. Друга част от контролните правомощия на Областен управител нямат детайлна регламентация, което от своя страна затруднява, а в някои случаи възпрепятства тяхното осъществяване. Като такива примери може да посочим:

а) контрол по изпълнение на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на територията на областта;

б) контрол на дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;

в) контрол на изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и т.н.

Б. Други правомощия, предимно отнасящи се до координацията и взаимодействието, имат по-скоро декларативен характер. Те не са подплатени от конкретни, ясно посочени механизми и ред за упражняването им в съответните закони, нито има регламент за последиците от неосъществяването им. Ето някои примери:

⁴ Пак там.

а) координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт;

б) координира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;

в) координира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и други.

Посоченото води до сериозни проблеми при взаимодействието на Областния управител с териториалните звена на централната изпълнителна власт, които се изразяват в:

а) несистемна и некоординирана дейност на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;

б) некоординирани секторни политики на областно ниво;

в) невъзможност на Областния управител да изпълнява правомощията си по координация, поради това че териториалните звена са вертикално обвързани и йерархично подчинени на министерствата и агенциите;

г) липса на механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между Областния управител и териториалните звена и т.н..

В. Областните управители са изключени от управленските процеси между министрите и техните териториални звена и не получават достатъчна информация. При определяне на териториалния обхват и дейността на териториалните структури, следва да се отчита статута им и обхвата на тяхната дейност. В същото време необходимо е да се посочи, че не всички структури имат обхват на дейност само на територията на една област. Необходимо е да се има предвид, че в нито един нормативен акт не е уредено взаимодействието им с областна администрация.

Въпреки правомощието на Областния управител да осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на

областта и да контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им, не са определени:

1. Ред, който да обезпечи информираността на Областния управител, относно дейността на териториалните звена на централната администрация - единствено в Общите правила за работа в областните администрации, приети от Министерски съвет, е предвидена такава регламентация. Следва обаче да се отбележи, че тези правила са относими само и единствено до областните администрации, а не и до териториалните структури на изпълнителната власт, липсват и санкции за неизпълнение и механизми за въдействие от страна на Областния управител.

2. Обхватът на координацията и контрола относно правилност и законосъобразност на тези актове и действия.

3. Начините и формите за взаимодействие между Областния управител и по-горестоящите на териториалните структури органи на изпълнителната власт.

Необходимо е чрез функциите за координация Областният управител да осигури по-ефективно взаимодействие между отделните секторни политики и политиката за регионално развитие, насочена към устойчиво регионално и местно развитие и намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия. По този начин ще се осигури по-тясна връзка на процесите на децентрализация с тези на регионалното развитие и провеждането на държавната политика в отделните сектори.

След направения кратък преглед на дейността на областния управител ще се опитаме да изведем основни моменти, в резултат на които ще се подобри неговата работа:

Първо, за да може да се справя с огромните предизвикателства той трябва да притежава редица знания, умения и компетентности. Като такива ще посочим⁵ -

⁵ Вж. Пенчева, И, Р. Пенчева и П. Пенчев. Основи на управлението. В. Търново, 2016, с. 82-84.

I. Съдържателни.

Съдържателните управленски знания, умения и компетентности трябва да бъдат най-вече в областта на управлението. Непрекъснатото вземане на управленски решения, управлението на риска, управлението на конфликти и т.н. налага той да бъде добър управленец, като познава формите на управлението, управленските подходи, принципи и методи, процеса на изработване на управленското решение, управленските функции, стратегическото управление, технологията на управление, управлението на риска, управлението на промяната и конфликтите и др.

Ако се спрем към подобряване работата на областната администрация той трябва да познава ръководството и лидерството и възможностите за превръщане на формалния ръководител (областният управител) в неформален лидер и формалната група (областна администрация) в ефективен работен екип. Значително ще се подобрила неговата работа, ако управлението му е възградено не само въз основа на властническите му правомощия (позицията, която заема в управленската йерархия), т.е. да бъде формален ръководител, а да се стреми да се превърне в ефективен неформален лидер. Управляващите трябва да са наясно, че колкото повече се стремят да увеличат дистанцията между тях и подчинените, то толкова съпротивата на останалите членове на структурното звено е по-голяма.

Специално място ще отделим и на управленските знания и умения, свързани с провеждане на заседания, преговори, оптимизиране на разходите, мотивиране, делегиране на власт, общуване, убеждаване и т.н.⁶

⁶ За повече подробности вж. Пенчева, И. Управленски умения. Съвети за мениджъра. В. Търново, 2013.

II. Хуманитарни.

Тяхната необходимост се поражда от това, че Областният управител непрекъснато комуникира с останалите членове на областната администрация и с представители на външната среда – министри, териториални звена, граждани и т.н. От уменията му да комуникира с останалите зависи в голяма степен цялостната му дейност. Освен това той следва да извежда причините, които водят до едно или друго поведение. Областният управител трябва да я наясно какво иска да каже на останалите и най-важното как да го каже.

Познаването и спазването на основните етапи⁷ и дейности на комуникационното умение "говорене" ще допринесат за повишаване на неговото качество⁸:

A. Подготовка –

Основни дейности –

а) формулиране на целта (целите);

б) определяне на произтичащите от целта (целите) задачи;

в) анализ и оценка на аудиторията;⁹

г) планиране – съставяне на основната теза, определяне на съдържанието, продължителността, начина на говорене и т.н.

B. Конструирание –

Основни дейности –

а) въведение (увод). Областният управител тук трябва да търси отговор на два основни въпроса:

1. Как да се предизвика интерес у аудиторията по отношение на информацията, която ще се представи?

⁷За повече подробности вж. Христов, С. Основи на управлението. Варна, 1997, с. 171-172.

⁸Спецификата на речта е определяща – тържествена реч, изказване пред членове е на областната администрация, териториални звена, медии и т.н. Въпреки това обаче етапите, които ще посочим, са универсални.

⁹ Правилната оценка и адекватната реакция на говорещото лице в голяма степен предопределя ефекта на комуникационното умение „говорене“.

2. По какъв начин да се изгради доверие у нея?

б) изложение – определяне логическата последователност на изказването, избор на аргументи в подкрепа на формулираната теза, набелязване на основни моменти, които да задържат вниманието на аудиторията;

в) заключение – акцентирание на основните моменти на изказването, посочване на това, което трябва да се прави след изказването, избор на позитивно обръщение към аудиторията като финал на речта;

г) обезпечаване с необходимите технически средства.

В. Говорене –

Основни дейности –

а) определяне начина на говорене – четене¹⁰, импровизация, запомняне и т.н.

б) избор на подходящ вид – облекло¹¹ и др.

б) съобразяване с мястото от където ще се говори;

в) изказване (говорене, произнасяне на реч) – предизвикане на позитивно мислене и поведение на лицето, което говори, концентрация, непрекъснато следене на аудитория¹², използване на всички възможни вербални и невербални начини за комуникация.

Съществено значение тук има и формата на комуникация. Например при говореното са известни две форми: монолог и диалог. Значително ще се подобри не само комуникацията, но и цялостната дейност на Областния управител, ако прави всичко възможно да използва формата на диалога, т.е. непрекъснато търси обратната връзка. Ето защо той трябва да създаде условия хората свободно да изказват своите виждания, идеи,

¹⁰ Четенето не се възприема добре от аудиторията при тържествени събития, даване на интервюта на медиите, изказване от мястото на настъпили събития – природни бедствия, аварии и т.н.

¹¹ На тържествените събития безспорно е, че облеклото трябва да бъде официално, но не е допустимо при природни бедствия, аварии и т.н. да се дава интервю с такова облекло и от кабинета на Областния управител.

¹² Не е допустимо тя да се отегчи, да и стане безинтересно.

предложения. Именито чрез диалога трябва да се търсят възможности за разрешаване на конфликти, а не чрез упражняване на еднолична власт.

В областните администрации са ограничени възможностите за мотивация чрез материални стимули. Ето защо следва да се търсят и други форми – изслушване на мнението на хората, намаляване на дистанцията между Областния управител и останалите членове на структурното звено, даване дължимото на всеки и т.н.

Съществено място в работата на Областния управител има контантуването му с медиите. Тук са възможни основно две форми на комуникация – устна (изказвания, пресконференции и т.н.) и писмена.

За устната комуникация следва да се спазва посоченото за комуникационното умение «говорене».

При писменната комуникация той трябва да се стреми да пише в ефективен стил. Ще посочим някои по-важни изисквания, на които трябва да отговаря ефективния стил на писане:

а) подходящ начин на съставяне на материала и излагане на основната идея;

б) авторът да е наясно с аудиторията и какво впечатление иска да остави у нея;

в) интересно да поднесе написания материал;

г) лесно се чете написания текст;

д) материалът трябва да бъде граматически издържан и т.н.

Спазването на следните етапи на комуникационното умение „писане“ ще допринесе за подобряване на неговото качество:

А. Подготвителен –

Основни дейности –

а) изясняване и систематизиране на основната теза на автора;

б) анализ и оценка на всички фактори, които са свързани с доклада – аудитория, време за написване, необходими усилия на автора, какво се очаква от него, график на писане;

в) разделяне на основната теза на подтези и обвързването им с аргументи и факти.

Б. Набиране и систематизиране на информация –

Основните дейности –

а) набиране на информация - могат да се използват различни източници (нормативни документи, информация от териториални звена, проучване и т.н.¹³

б) систематизиране на информацията - задължително трябва да се използва система от критерии, а не един единствен критерий.

В. Групиране на проблемите по важност - започва се с този, който има най-голяма степен на важност, след това следващия и т.н.

Г. Разкриване на причинно-следствената връзка - за целта трябва да се използва обективна и навременна информация. Не е допустимо тя да се манипулира или да се правят обобщения от незначителни и/или малко на брой факти.

Д. Оформяне на материала - при писането следва да се избягват шаблонните изрази, чуждиците, правописните грешки, повторенията. Добре е да се пише с кратки изречения.

Това са едни от пътищата за повишаване авторитета на областния управител и преминаване от формален към неформален авторитет. Така хората ще се убедят в неговите качества и ще го следват при постигане на набелязаните цели.

III. Концептуални.

Изработването и изпълнението на различни стратегии изискват концептуални знания и умения. Те са в основата Областният управител да разкрива причинно-следствените връзки, да обвързва миналото, настоящето и бъдещето, да изработва стратегически управленски решения. Той трябва да виждат цялостно всяка конкретна ситуация, да склобява нейните елементи, като търси винаги положителен ефект.

Концептуалните знания и умения са свързани със стратегическото мислене, което трябва да притежават Областния управител.

Хората, в т.ч. и Областният управител, със стратегическо мислене значително по-добре се справят със съвременните и бъдещите предизвикателства, тъй като въз основа на стратегическия

¹³ Необходимо обаче е експеримента да се използва като информационен източник.

анализ разполагат с информация за миналото и настоящето състояние на дадена система и на средата, в която тя функционира. Отчитайки това те много по-добре очертават рамките на бъдещото развитие, по-добре разбират и предвиждат това, което ще се случи в бъдеще. С други думи, могат да са наясно с редица ситуации, с проблеми още преди те да са настъпили. Като цяло стратегическото мислене предпазва структурното звено от проблемни ситуации.

Според Ohmae стратегическото мислене е изкуство.

Посоката на мислене на Областния управител следва да бъде: мисия-стратегия-политика (различни видове)-цел, (цели)-задачи. Той трябва да:

а) има поглед в дългосрочна перспектива за развитието на териториалното звено, средата, в която то функционира и връзките му с други звена;

б) може да анализира и оценява миналото и настоящето;

в) настрои мисленето и съзнанието си в дългосрочна перспектива;

г) бъдат добре информирани и да дава гласност на това, което е сега и ще се случва в по-близко и по-далечно бъдеще;

д) се стреми към постигане в перспектива (по-близка и по-далечна) на минимум три взаимосвързани ефекта – икономически, екологически, социален;

е) бъде новатор на идеи, а не регистратор и контролор;

ж) не се страхува от бъдещите предизвикателства, като поемат обоснован риск;

з) разглежда нещата комплексно (да оценява и отчита всички фактори от които зависи структурното звено) по отношение на миналото, настоящето и бъдещето, а не да проявява изборност по отношение на тях;

и) извежда всички приоритети в развитието на организацията и ги степенуват по важност, като ги обвърже с времеви фактор;

к) се предвижда колкото се може повече варианти при решаването на всяка конкретна ситуация и въз основа на система от критерии да се избере оптималния вариант;

л) зачита мнението на останалите членове на областната администрация, териториални звена и т.н.;

м) мисли творчески и т.н.

IV. Умения за диагностика и анализ.

Областният управител непрекъснато взема управленски решения, като в някои случаи дори от тях зависи живота и здравето на хората. Ето защо при решаването на редица проблемни ситуации той трябва да взема правилни и навременни управленски решения. Поради това трябва да може да диагностицира, анализира и оценява средата (вътрешна и външна), причините, които са довели до едно или друго състояние и да формулира възможности за решаване на дадена проблемна ситуация. Много добре трябва да работи с различните териториални звена и да не изключва мнението на нито един участник. Работата му „на терен“ ще допринесе за правилността и навременността на управленското решение, особено при бедствия, аварии и др.

Безспорно е, че знанията, уменията и компетентностите на областния управител са свързани с двете групи качества, които той трябва да притежава:

а) вродени – логическо и абстрактно мислене, наблюдателност, памет, способност за концентрация и т.н.;

б) придобити – надежност, разумна сомоувереност, решителност и др.

Второ, за да реализира различните стратегии, идеи, виждания и справяне с различните предизвикателства на Областния управител му трябва по голяма сигурност при заемане на тази позиция. Ето защо считаме за уместно той да се избира пряко от хората в областта. Изборността няма да доведе до неизпълнение на неговите задължения. В момента едва ли има друга управленска позиция, на която този, който я заема, може да бъде отстранен толкова лесно.

Тук ще си позволя да цитирам едно малко момиченце Петя (5 ненавършени години), което каза: „Столът на Областния управител е много въртелив и много бързо и лесно се пада от него.“ Този цитат го запомних завинаги.

В подкрепа на изборността ще използваме и аргументи от управленската теория. Както посочихме едни от управленските знания, които трябва да притежава Областния управител, са свързани с формите на управлението. Една от многото класификации на формите на управлението е направена от Райзберг. Според него управлението бива:

а) индивидуално (лично);

- б) колективно (групово);
- в) международно;
- г) държавно;
- д) муниципално;
- е) ведомствено;
- ж) собственическо;
- з) упълномощаващо.

Безспорно е, че във връзка с посочената теза за изборност на Областния управител ще разгледаме само държавното и муниципалното управление. Държавното управление се осъществява от държавата чрез държавни законодателни, изпълнителни, правови органи и лицата, които стоят начело на тях.

Муниципалното управление се осъществява от местни органи на властта. Именно те осъществяват т.нар. самоуправление и са на общинско, градско или селско равнище. По принцип те биват изборни или назначаеми. Все повече управленци се обединяват около становището, че те трябва да бъдат избираеми.

При това положение изборността на областния управител с тази на представителите на муниципалното управление значително ще доведе до подобряване на тяхната работа.

Освен, че изборността е предпоставка за по-голяма сигурност от страна на областния управител, а така също в значителна степен ще се засилят редица управленски принципи като демократичност, откритост, прозрачност и т.н. Обективната реалност налага те да се използват. Прекият избор ще мотивира областния управител в неговата работа.

В заключение ще посочим, че направените предложения Областният управител да притежава определени знания, умения и компетентности и да се избира пряко от жителите на дадена област са в основата за подобряване на неговата работа. Те ще породят дискусии и критики от страна на управленци, политици, обикновени граждани. Ще отбележим само, че тези предложения произтичат от обективната реалност, а не са плод на въображението на автора. От това печелят всички – работата на Областния управител и областната администрация, както и жителите на областта. Сега на ход са най-вече политиките.

ЛИТЕРАТУРА¹⁴

1. Андреева, М. Стратегически мениджмънт. Варна, 2001.
2. Административно процесуален кодекс.
3. Закон за администрацията.
4. Закон за държавната собственост.
5. Закон за държавния служител.
6. Закон за защита при бедствия.
7. Закон за местното самоуправление и местната администрация.
8. Закон за общинската собственост.
9. Закон за регионално развитие.
10. Закон за устойчиво на територията.
11. Конституция на РБ.
12. Лашър, У. Стратегическо мислене за дребния бизнес и неговите подразделения. С., 2001.
13. Наредба за административното обслужване.
14. Пенчева, И. Управленски умения. Съвети за мениджъра. В. Търново, 2013.
15. Пенчева, И, Р. Пенчева и П. Пенчев. Основи на управлението. В. Търново, 2016.
16. Д. Карнеги. Как да станем успешни ръководители. С., 2013.
17. Устройствен правилник на областните администрации.
18. Христов, С. Основи на управлението. Варна, 1997.
19. Христов, Ст. Стратегически мениджмънт. С., 2009.
20. Хрусанов, Д. И Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител. Съвременно право, бр. 4, 1997.

¹⁴ В изложението посочихме, че работата на Областния управител е свързана с над 100 нормативни документи. Безспорно е, че нямаме възможност в списъка на използваната литература да изпишем всички. За това посочваме само част от тях.