

ЩРИХИ ОТ РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (1879 – 1912)

Анна Кочанкова

HIGHLIGHTS OF THE DEVELOPMENT OF THE BULGARIAN ADMINISTRATION (1879 – 1912)

Anna Kochankova

Abstract: *Problems related to the dynamics of building basic administrative structures, monitored processes and long-term lines are considered. Processes of creating levers for governing and enforcing statehood are traced, including the collection of information, the processes of legislative reception and the gradual expansion of state functions. Features of the information sources for the study of the period arising from the activity of the administration are presented.*

Keywords: *administration. legislative reception, civil service.*

Цел на настоящата статия е да представя основни проблемни точки в изследването на изграждащата се в периода 1879 – 1912 г. администрация на модерната българска държава, чието развитие до голяма степен определя характерни особености в нейната структура, функциониране и персонален облик. Разбира се, това е широка и сложна тема, затова ще представя синтезирано свои размисли и обобщения, почиващи върху предварително и обемисто проучване върху развитието на устройственото законодателство в основни области на обществената дейност, както и постепенното изграждане на редица администрации, характерни за модерната европейска държавност по границата на XIX и XX в. [Кочанкова, А. 2008]. Следва да споделя, че имам специфичен поглед към темата, свързан с обучението по история на институциите в откритата пред 2002 г. в Историческия факултет на Софийския университет специалност „Архивистика и документалистика“ – традиционен стандартен компонент в архивното образование, познат в програмите на различните центрове и школи под различни наименования – „административна история“, „контекстуално познание“, „история на институциите“.

Търновската конституция, приета от Учредителното събрание на 16 април 1879 г., поставя началото на модерната българска държавност,

а законодателната рецепция ще бъде постоянен спътник при нейното изграждане. Заимстването на институции и устройствено законодателство от различни държави и законодателни системи, при това често най-авангардните, следва да компенсират отсъствието на адекватни базисни постаменти и автентична еволюция в българския обществен градеж, както и да създаде предпоставки за включването на националното пространство в общоевропейското (изграждане на пътна и съобщителна инфраструктура, системи за санитарен контрол, търговски трафик и др.). Императивите за приспособяване към общоевропейското пространство налагат легитимацията „отгоре“, при това в кратки срокове. Високите административни етажи са генератор на законодателни предложения, включително в областта на административното изграждане¹. Във високите нива на администрацията се изготвят и правилниците за „приспособление“ на законите. В крайна сметка „вносят“ на държавност поражда и един от феномените на българската модернизация: раздалечените едно от друго нива на висока, развита законодателна материя и на бавно адаптираща се към нея обществена практика.

Чл. 161 на Търновска конституция определя броя и точното наименование на министерствата (общо 6 на брой), а с това и редът, по който тяхното устройство може да бъде променяно². Шестте министерства отговарят на основни, класически области на управление, необходими за функционирането на една минимална държавна организация и следва да

¹ Красноречиви са фактите от проучването на Дерманчев върху дейността на Българския парламент до края на XIX в. Дерманчев твърди, че нито един от трите закона за „съставление и изпълнение на бюджета“ и за „отчетността по бюджета“, приети от Народното събрание до 1884 г., не е обсъждан по същество. Например в заседанията на IV ОНС от 12 и 13 декември 1884 г. е разгледан член по член законопроект „за отчетността по бюджета“: той се състои от 113 члена и всички без изключение са приети без каквито и да е разисквания [Дерманчев, Г. 1898, с. 177–178].

В средата на 90-те години на XIX в. изказаната горе мисъл ясно се илюстрира от следния цитат: „Законо и институти, които в чужбина се подготвят години, у нас, според явила се моментна нужда, или по прищявка на някой министър, който иска да блесне с деятелност, се правят набързо. Има случаи, когато закони се внасят, без да е успяла комисията да ги редактира. Малко може да помогне законодателното тяло, защото се събира на два месеца и има не повече от 20–30 заседания, в които депутатите нямат възможност да правят по-специални проучвания“ [Сборник на пощите и телеграфите, 1895, кн. 15/16, с. 506].

² Шестте министерства, посочени в чл. 161, са, както следва: Министерство на външните работи и изповедания; Министерство на вътрешните работи; Министерство на народното просвещение; Министерство на финансите; Министерство на правосъдието; Военно министерство.

подсигурят най-важни, носещи дейности в сферата на политическото и финансовото управление. Учредяването на нови министерства или промяна в наименованието на някое от съществуващите изисква изменение на основния закон от Велико народно събрание.

Конституционният механизъм в основата на административната структура на държавното управление следва да предпази държавната организация от необмислени реформи. Едновременно с това той има и сигурни противници. Историята на Търновската конституция показва, че в проектите за нейното изменение през 1883 г., 1893 г. и 1911 г. неизменно присъства идеята за отмяна на описания механизъм. Реорганизации в структурата на министерствата се осъществяват именно в периода 1879 – 1912 г. През 1893 г. IV ВНС учредява две нови стопански министерства, а през 1911 г. V ВНС приема нарастването на техния брой на 10. Временни промени в броя и наименованията на министерствата след 1911 г. настъпват при опитите за реформи през 1935/1936 г., както и по време на отечественофронтовския режим, когато по политико-утилитарни съображения конституционната уредба е заобиколена.

Описаният конституционен механизъм обуславя съществена особеност на развитието на администрацията чрез промени във вътрешната структура на записаните в чл. 161 министерства. Според издадения на 17 юли 1879 г. княжески указ № 23 основна структурна част в министерствата е отделението; във всяко министерство се създават „толкоз отделения, колкото спадат сега в неговия кръг или се отделят изподире след развитието на дейността му и умножаването на делата му” [**Държавен вестник**, бр. 2, 4 авг. 1879].

Важно място в централната администрация има длъжността на главния секретар, поставена най-високо в йерархията на държавните служби. Според цитираният Указ № 23 от 17 юли 1879 г., главният секретар дори следва да замести отсъстващия министър. В тази си част указът не е спазван, тъй като не е съзвучен с партийното управление в Княжеството – практиката е отсъстващият министър да бъде заместван от политически отговорно лице, т.е. от негов колега министър. При все това главният секретар придобива фактическото положение на пръв помощник на министъра. Според философията на тогавашната държавна уредба администрацията е стабилизиращ фактор, който трябва да запази единството и приемствеността в управлението, както и да бъде коректив на радикалното политическо мислене и прибързаните реформи, особено в условията на честите кабинетни промени в Княжеството. Главният секретар и висшите чиновници са „постоянният” елемент, който трябва да осигури системност, приемственост и компетентност в работата на цен-

тралната администрация³. Докато министърът е политическо лице, свързан е с политическа партия или определена политика. Подобно разбиране може да бъде открито при аргументирането и обсъждането на редица законодателни предложения в Народното събрание⁴. Бюрокрацията и политиката се разглеждат като взаимно уравновесяващи се в управлението: бюрокрацията – като носител на компетентност и консерватизъм, политиката – като двигател на обновление и реформи.

Въведената с Указ № 23 от 17 юли 1879 г. структурна организация на министерствата практически се оказва неприложима. Например държавното участие в железопътното стопанство и съобщенията са съпътствани от създаването на съответни администрации в рамките на различни министерства. И поради спецификата на тези отрасли, за организирането им се създават административни структури с по-висок ранг и относителна самостоятелност, дирекциите. Интерес представлява и промяната във ведомственото подчинение на различните служби с ранг на дирекции. Например Дирекцията на пощите и телеграфите през 1880 г. е поставена в структурата на МВнРИ, което може да се обясни с една от главните задачи в нейната работа – прилагането на задълженията, които България поема с присъединяването към Световния пощенски съюз година по-рано. Освен това основният телеграфопощенски поток се състои от кореспонденция на държавните институции, значителна част от която с външния свят. Ето защо се приема, че задачите на дирекцията спадат по-скоро в обсега на МВнРИ. В МВнРИ дирекцията остава до създаването на Министерството на обществените сгради, пътищата и съобщенията през 1893 г., към което преминава [**Алманах на Българската конституция**, 1911, с. 711]. Друг характерен пример е първоначалната структура на Министерството на финансите, от която през следващите двадесет години се отделят редица нови администрации.

³ Пример за дългогодишна и предана служба като главен секретар в Министерството на вътрешните работи и народното здраве е Т. Васильов. Неговият дневник и спомените му съдържат сведения за политическите нрави и административния етикет, назначенията в администрацията, отношенията и правилата на поведение в бюрократичните структури, качествата – служебни и лични, които утвърждават държавния служител, участието му в изготвянето на законопроекти и т.н. [**Васильов, Т.** 1994; **Васильов, Т.**, 1934].

⁴ Например едно от изтъкваните съображения при обсъждането на законопроекта за учредяването на Учебен съвет при Министерството на просвещението през 1884 г., е учебното дело да бъде защитено от бързи и необмислени реформи, да се запази неговото единство [**Попвасилев, Г.** 1925, с. 6–7].

Законодателната рецепция е сред основните, определящи процеси при изграждането на българската държавност, със своя специфика и етапи на развитие. В началото на 80-те години на XIX в. и през цялото десетилетие тя има спонтанен характер, като се заимства пряко, главно от романското законодателство. Няма готовност за преработване и адаптиране на законите, не само защото липсва управленски опит. Много съществено в случая е, че липсва информация за „управляваните“ сектори, те са твърде аморфни. При това натрупването на управленска информация е бавно – следствие от постоянния бюджетен недостиг, минималния и неподготвен административен апарат, включително от неуредените местни служби и комуникационни канали на министерствата.

В условията на описаната ситуация има редица случаи на приемането на закони, които са неадекватни към българските условия и фактически не се прилагат. Един от типичните случаи е Законът за горите от 1883 г. Законът съдържа редица клаузи, заимствани от държави с развито горско стопанство, които не съответстват на живота в Княжеството. Той не е приет от населението, а сблъсъкът на интереси се проявява в парламента. Още в първата сесия на Народното събрание през 1884 г. създадените година преди това длъжности на лесничите са заличени от държавния бюджет, освободен е и началникът на горите [**Раденски, Ат.** 1899, с. 3, 127].

По границата на XIX и XX в. процесите на рецепция навлизат в нова фаза, в един по-активен стадий, при който започва преуреждане на законодателството върху основата на по-голям вътрешен опит. През този период вече е налице известна информационна основа за състоянието на различните обществените сектори, значително нараства броя на специализираните администрации⁵. Постепенно управлението се специализира и се поставя върху определени знания. Друга характерна тенденция е разширяването на законодателната принуда, което засилва централистичните тенденции и в редица случаи е продиктувано от провала на предишни, по-либерални законови механизми.

Основен механизъм за структурни промени в различните министерства са годишните бюджети, законът за годишния бюджет е най-ва-

⁵ Твърдението може да бъде илюстрирано със законите за поощрение на лозарството и овощарството. Първите от тях са изготвени в МТЗ по конкретен повод (филоксерната зараза от началото на 80-те години на XIX в.). Те поставят началото на определена дейност и организация, която се финансира от държавния бюджет и се контролира от министерството. През 1910 г. това законодателство е преработено в един общ закон, който следва придобития в практиката опит и цели нейното подобряване.

жният устройствен закон за държавните служби [Николаев, Н. 1943, с. 104]. Финансовата криза в края на XIX в. налага по-прецизно регламентиране на устройството и компетенциите на редица държавни органи. Затягането на финансовата дисциплина изисква бюджетното прогнозиране да почива върху учредени със закон институции, с ясно определени сфери на дейност и компетенции. Идеята за прогнозиране на държавната дейност и структурата на нейната администрация е вложена в Закона за отчетността по бюджета (1903 г.) и законите за чиновниците по гражданското ведомство от 1903 г. и 1906 г.

Законът за отчетността по бюджета изисква държавните служби да се поставят на основата на специално устройствено законодателство, за да се прекрати практиката на тяхното създаване или ликвидиране с годишните бюджети. Изключва се дублирането на служби: министърът на финансите е длъжен да заличава от частните бюджети на министерствата всички кредити които „или са еднакви с разходите по други параграфи, или се отнасят до друго ведомство, или са забранени от някой закон” (чл.10). Друг елемент е поддържането на структуроопределящи линии в бюджетното финансиране – номерацията на параграфите в бюджета остава неизменна *най-малко за един период от десет години*⁶. Същите принципи са прокарани и в Закона за изменение на Закона за градските общини [Държавен вестник, бр. 269, 10 дек. 1902]⁷. Обаче в края на 1903 г. Народното събрание отлага влизането в сила на Закона за отчетността по бюджета до 1 януари 1905 г. [Държавен вестник, бр. 6, 10 ян. 1904].

Пространствената структура на министерствата е друг проблем, свързан с устройствените традиции по границата на XIX и XX в. До началото на 90-те години на XIX в. местната структура на министерствата е слабо развита. Тя започва да се разклонява в резултат на описаните по-горе процеси на централизация и специализация в управлението, които се ускоряват след Съединението на Княжество България и Източна Румелия. Създаването на местни органи на министерствата и особено тяхното стабилизиране закъснява по отношение на разрастването на централните служби на различните ведомства и в по-голяма степен е подвластно на политическата конюнктура и финансовия недостиг в държавата.

⁶ Когато по един параграф няма да се иска и предвижда никаква сума, той пак си запазва мястото в бюджета, като се запише само номерът на параграфа без сума и без текст; а когато стане нужда да се предвиди нов параграф, той се записва в края на бюджета на всяко министерство. Законодателят отчита отговорността на подобно предвиждане, поради което поставя уговорката, че това изискване ще започне да се прилага от бюджета за 1905 г. (чл. 26).

⁷ В измененния чл. 23 е посочено: „ни една служба не може да бъде създадена, ако тя не е предвидена в някои от законите или общинските правилници и ако за нея няма предвидена плата в бюджета“.

Изследователите на различни процеси и явления в българското общество неизменно определят първото десетилетие на XX в. като качествено ново равнище. По границата на XIX и XX в. се установява т. нар. личен режим на княз Фердинанд. В стопански план обикновено се изтъква ръст на икономическите показатели, развитие на вътрешния пазар и външнотърговските отношения, нарастване на националния капитал и на чуждите инвестиции в банковата система и др. По отношение на административното изграждане на Княжество България оценката е сходна. През първото десетилетие на XX в. бюджетната организация на министерствата се обвързва във все по-голяма степен със законодателното уреждане на различните администрации. Много важен аспект е очертаването и укрепването на основни направления в държавната политика и задължителното, дългосрочно отделяне на финансови ресурси за тяхното подсигуряване. Анализите в тази насока разкриват продължаващо обособяване на сферата на администрацията от сферата на политиката, доколкото устройственото законодателство започва да се обвързва с дългосрочно бюджетно прогнозиране.

През първото десетилетие на XX в. е изградена структурата на българското административно устройство, която с неголеми изменения съществува до средата на 30-те години на XX в. [Андреев, М. 1980, с. 116–117].

Характерна особеност през целия разглеждан период е и отсъствието на синхрон между законите за административното деление на държавната територия и устройствената политика на министерствата. Административното деление не съвпада с другите териториални деления: съдебно, учебно, военно и т.н. Това е взето под внимание при изработването на закона за административното деление от 1901 г., който е трябвало да послужи не само на Министерството на вътрешните работи за окръжните и околийските управления, но и на всички ведомства. В повечето случаи обаче министерствата не се придържат към този закон. Например според Доклада на парламентарната комисия по изработване щатове на чиновниците (1911 г.), има съдебни околии или мирови участъци, съставени от села, взети от разни околии, както има и райони на окръжни съдилища, състоящи се от околии, взети от разни окръзи. Същото е и с полковите окръжия, учебните околии, банковите райони. Това създава големи трудности за населението и увеличава работата в канцелариите [Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. II, 1911, с. 16].

През разглеждания период не се налагат общи принципи на уредба на администрацията. Сред недостатъците, които съвременници и изследователи отчитат, е липсата на указания в устройствените закони за вида на длъжностите и техния брой (т. нар. щатно разписание). Администра-

тивната практика показва, че законът не винаги е достатъчен източник за изследователя на институциите [Гиргинов, Ал. 1921, с. 337–338].

Първият закон за чиновниците е приет в края на 1880 г. от II ОНС. Същото ОНС приема и специални закони за чиновниците по отделните ведомства. Създадена е кратковременна уредба, която впоследствие обхваща с ведомственост и отказ от общи устройствени принципи. Законът за чиновниците от 1880 г. определя реда за назначаване, заплащането на чиновническия труд, правото на отпуск, служебната дисциплина и дисциплинарните наказания, отстраняването и уволнението. Той е непълен не само защото липсва управленска практика, но също и достатъчно на брой подготвени кандидати за заемане на длъжности в държавната администрация.

През 1882 г. Държавният съвет приема Закон за чиновниците, който остава в сила през следващите 20 години, като многократно е изменен, а същевременно различните министерства въвеждат собствени специални закони или правилници за определяне на личния си състав. Този закон има предназначението да бъде рамков, общ за държавната администрация, но съвременниците му го определят като формален, като отделни негови разпоредби са използвани при необходимост. Всъщност държавните служители са под режима на различните наредби на всяко ведомство, „споделяйки една обща участ – определяне на положението им при разглеждане на бюджетите и при смяната на правителствата” [Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. I, 1911, с. 143].

В духа на характерното за началото на XX в. преуреждане на законодателството, през 1903 г. е приет Закон за чиновниците по гражданското ведомство [Държавен вестник, бр. 93, 3 май 1903]. Някои негови разпоредби са суспендирани и не се прилагат, а през 1906 г. Народното събрание приема следващ аналогичен закон [Държавен вестник, бр. 25, 1 февр. 1906].

Законодателството през разглеждания период определя личния състав в учрежденията като чиновници и служащи. Първите опити за дефиниране и разграничаване на тези две категории са направени по време на пълномощията на княз Александър I. Съгласно определението на Държавния съвет от 8 януари 1883 г., за чиновници се признават само лицата, заплатата на които е точно определена в щатовете и бюджета, а всички други като писари, разсилни и др. се считат за волнонаемни служители, които не могат да се ползват с правото на първите. Двете категории се различават и според реда на назначаване: държавните служители, считани за „чиновници” се назначават с княжески указ, а „служащите” – с министерски приказ [Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. I, 1911, с. 149–150]. Законът за чиновниците от 1906 г. определя, че служащи са лицата, които „заемат държавна служба със заплата по-долу от

1 200 лв. годишно” (чл. 4, ал. 1). В крайна сметка разграничението чиновници – служещи остава неопределено.

Главно заради липсата на подготвени кандидати Законът за чиновниците от 1880 г. не предвижда образователен ценз при заемането на държавна служба.

Законът за чиновниците от 1882 г. не предвижда образователен ценз, но изисква кандидатът за служба да представи документи за образование. Изисквания за образователен минимум при кандидатстването за работа са разписани в специалните закони на повечето ведомства. Обаче специалното образование и/или правоспособност е условие за назначаването на лекари, учители, съдии, технически лица, докато за административните длъжности такива изисквания няма. Не е организирано и специално образование за администратори.

Задължително конкурсно начало при заемането на държавна служба е въведено със Закона от 1903 г.

През разглеждания период не се установява мяра и зависимост между образование или квалификация и заплащане на труда – всяко ведомство прокарва своя политика, която се диктува от обстоятелствата. Вследствие на това възникват големи различия във възнаграждението на чиновниците от различните ведомства, а дори и в едно и също. Друг резултат от същото през следващите десетилетия е стремежът в почти всяко ведомство към увеличаване на образователния ценз, но без подобрение на заплатите, дори с намалението им [**Доклад до XIV Обикновено народно събрание...**, т. I, 1911, с. 152].

Търновската конституция поставя основите на светска национална държава. В конституционния текст са съчетани универсалните граждански права и свободи с националния принцип [**Български конституции и конституционни проекти**, 1990, с. 7]. Българските поданици имат изключителното право да заемат „длъжности по държавна, обществена и военна служба“, предвидена е специална процедура при наемане на чужденци чрез индивидуално решение на Народното събрание (чл. 65, 66).

За пръв път законът от 1882 г. поставя изискването за българско поданство към кандидатите за държавна служба, без разлика на вяра и произход (чл. 5). Чужди поданици могат да бъдат назначавани „по изключение“, с разрешение на Държавния съвет (след неговото ликвидиране с разрешение от Народното събрание)⁸.

Сред общите условия за заемане на държавна служба са неопетненият морален облик на кандидатите и чистото им съдебно минало. Не могат да бъдат назначавани „преследваните за злодеяния и престъпле-

⁸ Законът се отнася само за чиновниците по гражданското ведомство.

ния против собствеността и добрите нрави”, осъдените на затвор за различни престъпления и др.

Със Закона от 1903 г. към назначаването на чужденци на държавна служба се поставят допълнителни условия: за служби, които изискват специални теоретически и практически познания, ако няма български поданици с подобни качества, с разрешение на Народното събрание може да се назначават чужденци (чл. 4).

Има ли политическа воля за стабилизиране на чиновническото съсловие? Дефицитът на подготвени кандидати, а и постепенното оформяне и развитие на държавните учреждения създават трудности пред стабилното уреждане на длъжностите в администрацията. Същевременно обаче държавните служби са и неизчерпаем източник на политическо влияние, поради което надделяват партийни съображения и интереси. Липсва политическа воля за стабилизиране на чиновническото съсловие: нещо повече, това се отбягва. Политическите партии не са склонни да се лишат от свободата си да манипулират чиновничеството. Така предвиденият в Закона от 1882 г. Дисциплинарен съд, замислен като орган, който следва да подsigури служебната стабилност на чиновниците, защитавайки ги от произволни уволнения и раз мествания, фактически не се конституира. Законодателно учреден при Държавния съвет, Дисциплинарният съд отпада заедно с тази институция след прекратяване на режима на пълномощията на княз Александър I.

Липсата на политическа воля за стабилизиране на чиновническото съсловие прозира и в продължилия повече от десет години период на отлагане на реформи в чиновническото законодателство. Проект за закон, който да замени този от 1882 г. е подготвен от Ст. Стамболов, но не е внесен в Народното събрание. Екземпляр от него е съхраняван при главния секретар на министерството. По-късно, във II редовна сесия на VIII ОНС (19 октомври 1895 – 4 февруари 1896 г.), К. Стоилов внася законопроект за чиновниците, който е приет по принцип, но остава в архива на Народното събрание. През 1901 г. министърът на вътрешните работи М. Сарафов внася поредния нов „проект на закон за чиновниците по гражданското ведомство”, чийто ред така и не идва по време на същото правителство. Именно този проект е в основата на приетия през 1903 г. закон [Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. I, 1911, с. 195–196].

В Закона за чиновниците по гражданското ведомство от 1903 г. се предвижда ценз и конкурс за назначаване на държавна служба, както и учредяването на Дисциплинарен съвет при Министерския съвет, който да се произнася по уволненията. Изисква се в специалните закони да се определят службите и заплащането, за да не става това всяка година с бюджета, забранява се на чиновниците да участват в партийна дейност, предвижда се заплащане за прослужено време и др.

Приемането на Закона за чиновниците по гражданското ведомство през 1903 г. се диктува, синхронно с други мерки, от належащото укрепване на финансовата дисциплина в държавата. Преодоляването на финансовата криза по границата на XIX и XX в. налага императивното обвързване на бюджетното прогнозиране със законодателно фиксирани нужди на държавните учреждения и ведомства. Изисква се щатно разписание по ведомството на всяко министерство (чл. 2). Обаче учреденият от закона Дисциплинарен съвет, който трябва да подsigури неутралност при разглеждане делата на чиновниците, очевидно не е по вкуса на политическите фактори, тъй като Дисциплинарният съвет предстои да изведе процедурите извън министерствата и да установи контрол върху тях. А това е в противоречие с партийните механизми и с ведомствения характер на управлението, вследствие на което законът е суспендиран именно в тази своя част. В най-важните си части, подобно на закона от 1882 г., той не се прилага.

Според приетия през 1906 г. Закон за чиновниците, дисциплинарен съвет трябва да се състави при всяко министерство (чл. 46). Това съответства на силното ведомствено начало в духа и дейността на държавните институции, но в крайна сметка компрометира замисъла, вложен в общия закон. В редица случаи специалните закони не са съобразени в достатъчна степен с него.

Щатове и щатните таблици, които определят броя и разпределението на длъжностите в различните административни структури често се изготвят не толкова според обективните нужди, а по бюджетни или партизански съображения. Поради това идеята за изработване на „твърд щат“ на държавните служби е поставян неколkokратно в Народното събрание, обаче така и не е решен [Дерменджиев, Ив. 1961, с. 17].

Проблемно се оказва изготвянето на единна класификация на длъжностите, още повече, че това предизвиква силно безпокойство сред чиновничеството. Затрудненията произтичат не само от многообразието на установените в различните ведомства класове и разреди. Исторически липсва съгласуваност и критерии при заплащането на труда в държавните учреждения. Не се е обръщало внимание на образователния ценз, така че чиновниците от едни ведомства, от които се е изисквало висше образование (лекари, инженери, съдии, учители) са заплатени по-ниско от чиновниците в други ведомства, от които не се изисква дори средно образование. Освен това, за една и съща длъжност, при едни и същи условия, в различните министерства са определени различни заплати. [Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. I, 1911, с. 232].

От началото на ХХ в. датират някои по-съществени опити за проучване и законодателно фиксиране на вида, броя и заплащането на чиновническите длъжности във всяко министерство. През 1901 г. министърът на правосъдието А. Радев назначава комисия по изработване щат на служащите по ведомството на Министерството на правосъдието [ЦДА, ф. 242К, оп 2, а.е. 138, л. 38]. Подготвено е Разписание на класовете, разредите и заплатите на длъжностите по гражданското ведомство [ЦДА, ф. 242К, оп 2, а.е. 138, л. 107–128]. Тези документи са част от работата върху нов закон за чиновниците. Обмисля се щатове „по гражданското ведомство“ да се приемат като отделен закон, за да се премахне гласуването на службите и заплатите с годишния бюджет. Върху реализирането на тази идея се е работило усилено. Няколко екземпляра от разписанието са депозирани от административно-полицейското отделение при Министерството на вътрешните работи в Министерството на правосъдието за съгласуване [ЦДА, ф. 242К, оп 2, а.е. 138, л. 143–164]. Щатове по ведомствата на всички министерства с изключение на Военното министерство, Народното събрание, Министерския съвет и Върховната сметна палата са внесени в Народното събрание в края на 1902 г.⁹ Според чл. 2 от приетият през следващата 1903 г. Закон за чиновниците по гражданското ведомство „числото на чиновниците по ведомството на всяко министерство, с показание вида на длъжностите, които занимават и платата, която получават, се определя с особни разписания (щатове), които съставят неразделна част от настоящия закон“. Това не е направено.

Законът за чиновниците по гражданското ведомство от 1906 г. изисква личният състав в министерствата да бъде определен по законодателен ред отделно за всяко министерство (вид и клас на длъжностите, ценз за заемане на длъжност). През 1912 г. има пет такива закона: за устройство на службите на Министерството на външните работи и изповеданията [Държавен вестник, бр. 278, 22 дек. 1901], за службите в Главната дирекция на пътищата, благоустройството и сградите [Държавен вестник, бр. 281, дек. 1907], за службите по експлоатацията на железниците и пристанищата [Държавен вестник, бр. 20, 25 ян. 1908]; за народното просвещение [Държавен вестник, бр. 49, 5 март 1909], за службите в Дирекцията на статистиката [Държавен вестник, бр. 68, 27 март 1910].

Цялостна програма за подобряване на административната организация предприема правителството на Демократическата партия поч-

⁹ Прави впечатление, че наименованието на документите по различните министерства не е уеднаквено: напр. щат на чиновниците при Министерството на външните работи и изповеданията; таблица на длъжностите и заплатите на чиновниците и служащите при канцеларията на Народното събрание; разпис на длъжностите и заплатите по ведомството на Министерството на вътрешните работи.

ти веднага след идването си на власт (1908 – 1911). Пристъпва се към изучаването на нейното състояние и нужди, за да се изработи описание на вида и броя на чиновническите длъжности по ведомството на всяко министерство, както и полагащата се за тях заплата. Това е втори пореден опит да се уреди законодателно държавната служба и да се премахне практиката службите и заплатите да се гласуват всяка година с бюджета. Друга инициатива на демократите е назначаването на специална комисиия от министъра на вътрешните работи М. Такев на 23 октомври 1909 г., която да проучи въпроса за единството в териториалното деление на държавата в административно, военно, съдебно и учебно отношение. За неин председател е назначен тогавашният председател на комисията по Министерството на вътрешните работи при Народното събрание и бивш дългогодишен главен секретар в същото министерство Т. Васильов [НБКМ – БИА, ф. 177, оп. 1, а.е. 10, л. 1].

Партийността, като твърде динамичен елемент, оказва постоянен натиск върху духа и поведенческите модели в институциите. Нейното надделяване определя и съдбата на двата по-съществени опита за реформиране на държавната администрация – в началото на XX в. и в навечерието на войните, продиктувани от идеята за стабилизиране на държавните служби, като се премахне тяхната зависимост от годишното гласуване на държавния бюджет.

В заключение следва да отбележим, че бързата бюрократизация е неизменен спътник по границата на XIX и XX в. и че тя бележи адаптирането на новосъздадената българска държава към съвременната европейска държава, процес, протичащ в съгъстено историческо време, при отсъствие на времево пространство, където да се експериментира и утвърждава еволюционно. Своеобразна граница в този процес са 90-те г. на XIX в., когато се разширяват областите, регулирани от държавата, а паралелно с това нараства и административната централизация. В началните години на XX в. структурата и функциите на различните ведомства са поставени по-широко върху специално законодателство с устройствен характер; формират се дългосрочни линии в държавната политика, поддържани от структурата на администрацията, но при силно ведомствено начало и липсата на единство и съгласуваност в устройственото законодателство и уредбата на държавните институции.

ЛИТЕРАТУРА/ REFERENCES

Архивни източници и периодичен печат/ Archival sources and periodicals

ЦДА – Централен държавен архив, фонд 242К. [TsDA – Tsentralen darzhaven arhiv, fond 242K].

НБКМ – БИА – Национална библиотека „Св. св. Кирил и Методий“ – Български исторически архив, фонд 177. [NBKM – BIA – Natsionalna biblioteka „Sv. sv. Kiril i Metodiy“ – Balgarski istoricheski arhiv, fond 177].

Държавен вестник, 1879, 1901 – 1904, 1906 – 1909. [Darzhaven vestnik 1879, 1901– 1904, 1906 – 1909.]

Сборник на пощите и телеграфите, 1895, кн. 15/16 [**Sbornik na poshtite i telegrafite**, 1895, kn. 15/16.]

Публикации/ Publications

Алманах на Българската конституция, 1911 – Алманах на Българската конституция. (По случай създаване третото българско царство). Учреждаване и прегледи на Конституцията (Нейния произход и изменения) Пловдив: Петър Г. Бакалов, 1911. [Almanah na Balgarskata konstituciya. (Po sluchay sazdavane tretoto balgarsko carstvo). Uchrezhdavane i pregledi na Konstituciyata (Neyniya proizhod i izmeneniya). Plovdiv: Petar G. Bakalov, 1911.]

Андреев, М. 1980 – Михаил Андреев. История на българската буржоазна държава и право. София: Наука и изкуство, 1980. [Mihail Andreev. Istoriya na balgarskata burzhoazna darzhava i pravo. Sofiya: Nauka i izkustvo, 1980.]

Български конституции и конституционни проекти, 1990 – Български конституции и конституционни проекти. Състав. В. Методиев, Л. Стоянов, София: Д-р Петър Берон, 1990. [Balgarski konstitucii i konstitucionni proekti. Sastav. V. Metodiev, L. Stoyanov, Sofia: D-r Petar Beron, 1990.]

Попвасилев, Г. 1925 – Георги Попвасилев. Учебен съвет и учебен комитет. София: Министерство на народното просвещение, 1925. [Georgi Popvasilev. Ucheben savet i ucheben komitet v Bulgariya. Sofia: Ministerstvo na narodното просveshtenie, 1925.]

Васильов, Т. 1994 – Тома Васильов. Моят дневник. София: АИ „Проф. Марин Дринов“, 1994. [Toma Vasilyov. Moyat dnevnik. Sofia: AI „Prof. Marin Drinov“, 1994.]

Васильов, Т. 1934 – Тома Васильов. Спомени за лица и събития през XIX – XX в. София: Печатница Ал. Стойчков, 1934. [Toma Vasilyov. Spomeni za lica i sabitiya prez XIX – XX v. Sofia: Pечатnitsa Al. Stoychkov, 1934.]

Гиргинов, Ал. 1921 – Александър Гиргинов. Държавното устройство на България. София: Български печат, 1921. [Aleksandar Girginov. Darzhavното ustroystvo na Bulgariya. Sofia: Balgarski pechat, 1921.]

Дерменджиев, Ив. 1961 – Иван Дерменджиев. История на държавните учреждения в България от Освобождението до 1919 г.: Записки на лекции, четени пред студентите-архивисти от Филос.-истор. Фак. През уч. 1960/61 г. София: Софийски държавен университет, 1961. [Ivan Dermendzhiev. Istoriya na darzhavnite uchrezhdeniya v Bulgariya ot Osvobozhdenieto do 1919 g.: Zapiski na lektsii, cheteni pred studentite-arhivisti ot Filos.-istor. Fak. Prez uch. 1960/61 g. Sofia: Sofiyski darzhaven universitet, 1961.]

Дерманчев, Г. 1898 – Георги Дерманчев. Конституционализмът и една страна на нашия конституционен живот. София, 1898. [Georgi Dermanchev. Konstitucionalizmat i edna strana na nashiya konstitucionen zhivot. Sofia, 1898].

Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. I, 1911. – Доклад до XIV Обикновено народно събрание от Парламентарната комисия за изработване

щатове за чиновниците. Т. I. София: Държавна печатница, 1911. [Doklad do XIV Obiknoveno narodno sabranie ot Parlamentarnata komisiya za izrabotvane shtatove za chinovnicite. T. I. Sofia: Darzhavna pechatnitsa, 1911.]

Доклад до XIV Обикновено народно събрание..., т. II, 1911. – Доклад до XIV Обикновено народно събрание от Парламентарната комисия за изработване щатове за чиновниците. Т. II. София: Държавна печатница, 1911. [Doklad do XIV Obiknoveno narodno sabranie ot Parlamentarnata komisiya za izrabotvane shtatove za chinovnicite. T. II. Sofia: Darzhavna pechatnitsa, 1911.]

Кочанкова, А. 2008 – Анна Кочанкова. Български институции: устройствена практика и документално наследство (1879 – 1911). София: Херон прес, 2008. [Anna Kochankova. Balgarski institucii: ustroystvena praktika i dokumentalno nasledstvo (1879 – 1911). Sofia: Heron pres, 2008.]

Николаев, Н. 1943 – Николай Николаев. Административно устройство на българската държава. Кн. I. Основни устройствени начала. Устройство на централната държавна администрация. София: Български поход, 1943. [Nikolay Nikolaev. Administrativno ustroystvo na balgarskata darzhava. Kn. I. Osnovni ustroystveni nachala. Ustroystvo na centralnata darzhavna administraciya. Sofia: Balgarski podem, 1943.]

Раденски, Ат. 1899 – Атанас Раденски. Българската гора. Пловдив: Калем, 1999. [Atanas Radenski. Balgarskata gora. Plovdiv: Kalem, 1999.]