

SAT-2.205-1-HEF-06

Административна структура на Източна Румелия 1879-1885

Емил Инджов

Administrative structure of Eastern Roumelia 1879-1885

Emil Indzhov

Abstract: *This paper presents the development of the administrative structure of Eastern Roumelia. Directly relevant in this process is the Russian civil authority in the field and defined, the European Commission has made in the Organic Statute. A major problem in the implementation of complex state-administrative unit is finding experienced administrative staff.*

Key words: *Administration, Government, Eastern Roumelia.*

ВЪВЕДЕНИЕ

На Берлинския конгрес, проведен от 1 до 13 юли 1878 г. е прекроена политическата карта на Балканския полуостров. Територията на Южна България е обособена в отделна политико-административна област, която по предложение на английските дипломати е наречена Източна Румелия. За един кратък период от пет години в нея се организира автономна държавно-административна структура и управление. Според начертания статут Източна Румелия, като част от състава на Османската империя остава под пряката политическа и военна власт на султана.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Административна структура на Източна Румелия.

С организирането на административното устройство на областта е натоварена особена европейска комисия, която трябва да изработи Органическият устав. В нейния състав влизат представители на Русия, Турция, Англия и Австро-Унгария. Работата на Комисията протича в много сложна обстановка, продиктувана от дипломатическото противопоставяне между Великите сили и българското протестно движение по повод разкъсването на българските земи. До изработването на основния закон на областта Комисията поема контрола върху управлението на финансите на Източна Румелия и дори прави опити да разшири своите изпълнително-разпоредителни функции по отношение на администрацията. Но поради навременните реакции на Временното руско управление, основани на чл. чл. 18 и 19 от Берлинския договор те са прекъснати.[9,20]

Работата по изработването на Органическият устав на областта започва с разглеждане на внесения от турска страна проект. Той предвижда запазване на старото административно-териториално делене, съществуващата данъчна система, назначение на цялата администрация от страна на централната власт в Цариград, подчиняване на милиция и жандармерия на военните закони на империята и т.н. При разглеждане проектът е отхвърлен, защото е в противоречие с основни текстове на Берлинския договор. [9,24]

След дълги дебати и противоречия на 14 април 1879 г. в Цариград е подписан окончателният вариант на основния закон на Източна Румелия, който регламентира едно много сложно държавно-административно устройство.

Начело на областта е поставен главен управител християнин. Той се назначава от султана, със съгласието на Великите сили-гарантки, за срок от пет години. При първоначалните дебати има предложение не само главния управител, но и главния секретар, директорите и всички висши административни чиновници да се назначават от

султана. То е отхвърлено и е постигнат компромис главният управител да ги назначава, с одобрение на султана. [9,26]

Главният управител отговаря пред централната османска власт за всички свои дела, които извършва по време на своята служба. Той е представител на султана в областта и олицетворява изпълнителната власт. Участва в изработването на законите в Източна Румелия. Когато прецени, че има опасност за вътрешното и външно спокойствие на областта, може да извика османски войски. При отсъствие неговите функции се изпълняват от главния секретар, като наместничеството не може да продължава повече от три месеца. За първи главен управител е назначен Алеко Богориди, който пристига в столицата на областта Пловдив на 15 май 1879 г. След края на своя мандат през 1884 г. е заменен на поста от своя главен секретар Гаврил Кръстевич.

Централното управление на Източна Румелия е представено от Директорат, чрез който главният управител осъществява изпълнително-разпоредителната власт. Той има шест административни отдела, управлявани от директори. Те са: на вътрешните работи; на правосъдие; на финанси; на земеделие, търговия и общи градежи; на народно просвещение и заповедникът на милицията и стражата. По право главният секретар е директор на вътрешните работи. Назначението на директорите се извършва от главния управител, с одобрението на султана.[4,72-73] Съставът на първия Директорат е следният: Гаврил Кръстевич – главен секретар и директор на вътрешните дела; Тодор Кесяков – директор на правосъдието; Шмит – директор на финансите; д-р Г. Вълкович – директор на земеделието, търговията и общите градежи; Йоаким Груев – директор на народното просвещение, и генерал-майор Виталис – началник на милицията и жандармерията.

Шестимата висши администратори съставят т. нар. таен съвет на главния управител. Този съвет заседава под ръководството на главния управител и има право да изказва мнение „... върху всяка мерка, върху всяка работа и върху всякой въпрос от общ интерес, за които се допитват до него”. [4,73] Но главният управител не е задължен да привежда в действие дадено решение или становище на съвета, което предава на последния по-скоро съвещателни функции.

Директоратът следи за изпълнението на областните закони и административните правилници.

Към ведомството на главния секретар влизат отделите, които поддържат контактите с религиозните общности, с върховното съдилище, с общата полиция, както и „службите, които не влизат в ничие ведомство от другите главни администратори”. [4,73]

В административно отношение дирекциите се устройват по руски образец. Всяка една има отдели, канцелария с началник, секретари и чиновници. [9,62]

Законодателен орган на Източна Румелия е Областното събрание. То е съставено от депутати по право, назначени от главния управител и избрани от народа. Членовете по право са представителите на религиозните общности в областта, председателят на Върховния съд, председателят на Върховното съдилище за административни разпри и главният контролор на финансите. Избираемите членове трябва да имат румелийско местожителство. Техният брой е 36 и през две години се подновяват половината от тях. Те трябва да имат навършени 25 г., да не са правителствени чиновници, офицери и войници от милицията и жандармерията, или лица съдени за криминални престъпления. Назначените с главния управител депутати са 10. Те трябва да бъдат от средите на висшата администрация и съд и от най-известните земеделци, търговци, индустриалци и интелектуалци. [4,73]

Областното събрание заседава в Пловдив. Провежда се поне една сесия в годината, с продължителност от два месеца. Главният управител може да го свиква на извънредни сесии и да предлага на султана неговото разпускане. Председателят се избира от главния управител измежду две представени кандидатури. Заседанията са открити, а депутатите се ползват с лична непрекосновеност. [9,32]

Основна задача на Областното събрание е да разглежда предоставените му от главния управител законопроекти. То може да ги измени и отхвърли. Всеки законопроект може да се оттегли от главния управител, стига той да не е гласуван окончателно. Областното събрание има право да препоръча на главния управител изработването на законопроект по всеки въпрос. Това става чрез адрес, в който се посочва важното значение на законопроекта. В проекта за Органически устав е предвидено всеки приет от Областното събрание законопроект да се утвърждава от султана. По този въпрос е постигнат компромис, защото предложението поставя законодателната власт в пълна зависимост от Високата порта. Ако в двумесечен срок султанът не отхвърли даден закон, той се счита за одобрен.[4,73-74],[9,26]

Областното събрание има и бюджетна функция, като в началото на всяка година разглежда и приема бюджета на Източна Румелия.

Областното събрание избира постоянен комитет с функции на административен съвет. Той се състои от 10 постоянни и 3 допълнителни членове. В ръководството му влизат един председател, подпредседател и главен секретар, избрани от състава на комитета. За да бъдат законни заседанията, трябва да присъстват най-малко 7 членове. Постоянният комитет изпълнява ролята на Горна камара на Областното събрание. Той е постоянно действащ орган, който следи работата на администрацията и приема утвърдените от султана нормативни актове, които придобиват силата на административни правилници и закони. Постоянният комитет решава всички въпроси, които му се възлагат, и може да изказва мнение пред главния управител по различни проблеми, засягащи Източна Румелия.[4,74]

В административно-териториално отношение Източна Румелия е разделена на 6 департамента (окръзи) и 28 кантона (околии). Центрове на департаментите са Пловдив, Сливен, Стара Загора, Хасково, Бургас и Пазарджик. Това административно деление се запазва до Съединението през 1885 г. Департаментите се управляват от префекти (окръжни управители), а околииите от околийски началници. Префектите се назначават от главния управител на областта след одобрението на султана и провеждат централната политика по места. В своята работа те са подпомагани от „Главен съвет”. Членовете, които го съставят, са по избор, по право и по назначение. Съветът приема бюджета на департамента, гласува заемите, разглежда стопанските въпроси и избира Окръжна комисия, която представлява постоянно действащ контролен орган на работата на префекта. Околийските началници също се назначават от главния управител, но по представен от съвета на департамента списък.

Общините се управляват от кметове. В градските общини той има от един до трима помощници, съобразно броя на населението. Наред с чисто административните си функции кметовете изпълняват и правосъдни. Те имат право да съдят по граждански дела и по икове за движими имоти, на които предметът не надминава триста златни гроша. По углавни дела кметовете имат право да разглеждат полицейски простъпки, които се осъждат на затвор до двадесет и четири часа или глоба до петдесет златни гроша. Кметовете са началници на местната полиция, публикува списъците с данъчните задължения, оповестява административните актове на централната власт.

В своята работа кметовете се подпомагат от градски съвет. В градовете, съсредоточия на окръг или околия, кметът и помощниците му се избират от градските съвети. Съставът на последните се формира чрез избори и се утвърждава от главния управител. Кметовете в останалите общини се избират по същия начин, но се утвърждават от съответните окръжни управители.

Градските съвети наброяват от 9 до 11 членове. През годината имат четири сесии, които продължават по 10 дни. Основните задачи, които обсъждат градските съветници, са приемането на общинския бюджет; назначение на общински служители; управлението на общинските имоти; определянето на градските такси и данъци; използването на заеми и други.

Всяка селска община се управлява от кмет и помощник. Селските кметове се избират за срок от една година. Натоварени са с грижата за селската полиция; да съобщават на околийския началник, а в случай на нужда и на окръжния управител, за жалбите на жителите на общината. В своята работа са задължени да се ръководят от наставленията на по-висшестоящите административни органи. В селските общини, където има повече от една религиозна общност, се оформят съответни религиозни общности, всяка със свой кмет. Той се избира обикновено за една година. Съставен е от 4 до 12 членове, според големината на общината. Съветът на старейшините решава въпроси, отнасящи се до бюджета, стопанските интереси, културни институции и благотворителност, санитарен и полицейски контрол, продажба, покупка, наеми и използване на общински имоти. В рамките на законите и под контрола на финансовите агенти старейшините определят и разхвърлят бериите и данъците, които се налагат на населението за обществени нужди.[9,33-34;94-96]

Подбор и кадрово обезпечаване на администрацията.

При организирането на администрацията на Източна Румелия се наблюдават сходни процеси с тези, които протичат в Княжество България. След Берлинския конгрес започва структурирането и кадровото обезпечаване на институциите на власт в Източна Румелия. Паралелно с това продължава и развитието на структурите от неправителствения сектор, на база натрупаната практика от предходните десетилетия. Правото на сдружаване е издигнато като основен принцип. Рамките на това право са ограничавани до това, целта и средствата на съответните структури да бъдат в унисон с обществените порядки.[7,86] На сдруженията принадлежи изключителната роля по подпомагане, включително и кадрово, работата публичния сектор.[8,63]

Един от сериозните дебати при изработването на Органическият устав предизвиква предоставената възможност в администрацията да се назначават местни представители **"доколкото е възможно"**. Като се има предвид подготвеността на българите в административно отношение, това създава условия да се назначават чужденци в администрацията на Източна Румелия и да се промени нейния национален характер. В крайната редакция руската дипломация успява да наложи текста, че чиновниците ще се назначават от местните жители, с някои изключения, които ще се установят със специален публично-административен правилник.[9,28] При организирането на администрацията този принцип е спазен и на повечето административни служби са назначени българи. Така например за директори в централното управление са назначени четирима българи. От 6 префекти петима са българи, а от месец май 1879 г. всички са от българския етнос. От 28 околийски началници – 22 са българи.[9,58]

Основният проблем при изграждането на администрацията е кадровото обезпечаване с хора, които имат опит в административните дела. В тази обстановка част от бившите чорбаджии много бързо се адаптират и успяват, особено в началото, да овладеят редица важни административно-управленски постове. В Сливен, спомня си Мих. Греков „дето чорбаджиите бяха заедно с агите, донасяха им всичко, що се замишляваше или правеше от народа. Предаваха бунтовниците, що се жертвуваха за някаква си непонятна тям свобода, за народа и заедно с това им разваляха спокойствието.

Войната през 1877-1878 г. донесе свободата на българския народ, като при това турско правителство бе заместено от руското окупационно; и в тоя случай чорбаджиите заплюха досегашните свои благодетели, прегърнаха новата власт, станаха й най-верни, предани служители и во главе със Саръиванов те извикаха:

- Ние сме с властта, смърт на изменниците!

Настъпи 1879 година. Окупационното руско правителство бе сменено от източнорумелийското и в тоя случай чорбаджиите бяха първите, що извикаха: „Долу, властта сме ние!”

Настъпи превратът през 1885 г. и тези същите крепители на разни правителства ритнаха стария държавен строй, що ги благодетелствуваше, прегърнаха новия и пак първи извикаха:

- Ние сме властта, смърт на изменниците!"[2,186]

Но в някои населени места бившите чорбаджии остават верни на своите виждания и проявяват явна враждебност към новата власт. В Казанлък, например те открито покровителстват турците и дори ги укриват. В числото на укритите попадат турски емисари и лидери на башибозука, прочути със своите зверства спрямо българите. [6,17]

При изграждането на основните административни органи, в състава им попадат редица некомпетентни в управленските дела хора. В много населени места управата е по-скоро импровизирана и не е подчинена на законовите разпоредби. Констатират се случаи, когато административният порядък е ръководен от полуграмотни и неграмотни служители. Липсата на добър административен персонал в малките селища, особено в околиците, принуждава началниците да привличат хора от по-големите градове. Такъв случай ни посочва Ат. Илиев при назначаването му на служба в Елхово през лятото на 1878 г. Понеже на това място липсват по-грамотни хора, които да поемат длъжностите в административния съвет, са привлечени лица от Сливен, Жеравна, Ичера, Н. Загора и от други по-големи селища.[3,207]

Пример за ситуация, която подчертава административната некомпетентност на българите при организиране на местната власт е Сливен. „Пред Окръжния и Градския съвет, пише Мих. Греков, се откри най-обширна деятелност, ала правдата изисква да кажем, че народът излезе от робството, слаба интелигенция имаше, подготвени за работа хора никак. Лица дошли с диплом в България след Освобождението се брояха на пръсти и тем се дадоха високи административни, съдебни и финансови служби, та изборните служби се заеха от лица едва грамотни и учрежденията, които те представляваха, биха фалирали още първия ден, ако нямаха подкрепата на русите и (разбира се) ония членове в тях, които що-годе блещукаха. Така например Градският съвет се ръководеше от Михаил Икономов, а Окръжният от Петър Михайлов, двамата младежи със средно образование, лица, които можеха да разберат това, що им се предаваше от по-високите инстанции и да му се даде приложение.”[1,39-40]

Особено тревожна е ситуацията с грамотността на селските кметове. През 1881 г. в Сливенска околия всички селски кметове са неграмотни; в Ямболска от 46 само 2 са грамотни; в Елховска от 54 само 4 са грамотни; в Котленска от 16 – 6 са грамотни; в Тополовградска от 40 – 20 грамотни. Този проблем е сериозна пречка за нормалното държавно-административно функциониране на административно-териториалните единици.[9,96]

Тежка е ситуацията в администрацията на съдебната власт. Многозначителен пример по отношение на липсата на добри и най-вече квалифицирани юристи ни представя Мих. Маджаров при попълване състава на Върховното съдилище в Пловдив. За негов директор е назначен Т. Кесяков, търговец и ковчезник при турското управление, с незначителна административна практика. На поканата му да приеме длъжността на съдия Мих. Маджаров отвърща, че не е юрист и е твърде млад, за да раздава върховното правосъдие. „Зная, че не сте юрист, та аз юрист ли съм-казва му Кесяков...,- юристите ще дойдат след десет години, но дотогава не трябва ли тая страна да се управлява? Вие не сте юрист, но знаете чужд език и в една-две години ще станете по-добър юрист от дипломираните... Аз съм учил правото при турците като казначей, но не се давам на младите юристи. Георги Груев юрист ли е? Той няма и половината от вашето образование, но го готвя за председател на углавното отделение. Самите юристи му признават способностите. Той може да напише решение, каквото никой юрист не може да напише. Тъй щото въпросът за специалното образование остава настрана. Вие знаете, че съм довел от Австрия славяни с юридическо образование, които ще заемат прокурорски длъжности и които ще бъдат един вид ръководители на съдилищата в

техническите въпроси...Трябва да запустим устата на гърците, че не сме имали хора за съдии. Кажете ми вие, кои да назнача във върховното съдилище?"[5,450-451]

След този разговор Мих. Маджаров приема поста като признава: „Нямах никакви юридически познания освен тия, които бях добил в Robert college при късото изучаване на търговския закон и международното право. Но тия познания бяха съвсем недостатъчни, за да ми послужат при новата кариера.”[5,453]

Подобно е състоянието в съдебната администрация на Сливен. Губернският апелативен съд е в състав: председател – Ненчо Кръстев, членове – Ст. Стефанов и Хр. Д. Павлов. Състава на съдебния съвет е следния: председател – Андоначи Икономов, членове – Панайот Минков и Д. Пехливанов. За всички тях Мих. Греков казва: „Ненчо Кръстев бе свършил курс в Монпелие, Хр. Д. Павлов в Одеса, а Ст. Стефанов, ученик на Чинтулова, практик-писар, излязъл от търговската кантора на Тъпчилещова в Цариград. Колкото до членовете на съдебния съвет, те бяха всички практики, излезли из средното съсловие на Сливен, ала като нямаше по-добри и те вършеха работа по силите си.”[1,53] Нуждата от опитни специалисти в различните клонове на държавното управление налага привличането на чужденци. Най-много чужди специалисти има в милицията, правосъдието, финансите и образованието. Наличието на чужденци оскъпява административния апарат. Поради финансови съображения са привлечени кадри не от Западна Европа, а от Чехия, Полша и Русия.[9,106]

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административната структура на Източна Румелия се изгражда под непосредствения контрол на Временното руско управление и е съобразена с основните положения на Берлинския договор и изработения от Европейската комисия Органически устав. В резултат на навременната реакция от страна на руската дипломатия и националното протестно движение на българите срещу решенията от Берлин е запазен българския характер на управлението и администрацията на областта.

Много сериозен проблем при изграждането на отделните администрации е липсата на достатъчно подготвени в управленските дела българи. Поради това много служби са заети от хора, които не са специалисти в съответната област. Лишени от административен опит първите администратори в Източна Румелия се заемат сериозно с решаване на поставените им задачи. "Трябва да кажа, пише Мих. Маджаров, за чест на нашите румелийски дейци, които положиха практическите основи на едно просветено, безпристрастно и патриотично управление, че бяха проникнати с високо съзнание, какво тем се паднал жребият да градят бъдещето на България и че на тях гледа цял свят, защото от тяхната работа той щеше да направи заключението си за способностите и дарбите на българите изобщо. Помня като днес как и стари, и млади бяха се предали усърдно на работата си." [9,63]

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Греков, Мих. Как ние освобождавахме България. т. 2, С., 1990.
- [2] Греков, Мих. Спомени. С., 1971.
- [3] Илиев, Ат. Спомени. С., 1926.
- [4] История на българите 1878-1944 в документи. Т. 1, С., 1994.
- [5] Маджаров, М. Спомени.С., 1968.
- [6] Немирович-Данченко В. И., Год войны(дневник рускаго корреспондента) 1877-1878. т. I, Спб, 1879.
- [7] Русанова, Л. Неправителствен сектор – същност, тенденции, развитие. Гб., 2012.
- [8] Русанова, Л. Публично-частное партнерство и частные организации:тенденции и практика. Вестник ПАГС, №4(29), Саратов, 2011.
- [9] Стателова, Е. Източна Румелия (1879/1885). С., 1983.

За контакти:

Доц. д-р Емил Инджов, Катедра “Социални и стопански науки”, Технически университет - Габрово, тел.: 066 827 587, e-mail: indzhov@abv.bg.