

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **The regional governor as a representative of the central executive power**

Dimitrova, Darina

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106823/>  
MPRA Paper No. 106823, posted 28 Mar 2021 18:03 UTC

Дарина  
ДИМИТРОВА

---

# ОБЛАСТНИЯТ УПРАВИТЕЛ

КАТО ПРЕДСТАВИТЕЛ  
НА ЦЕНТРАЛНАТА  
ИЗПЪЛНИТЕЛНА  
ВЛАСТ

---

ВАРНА, 2021  
ВСУ „Черноризец Храбър“

© Дарина Димитрова, автор, 2021  
© Олга Паскалева, художник на корицата, 2021  
© ВСУ „Черноризец Храбър“, 2021  
ISBN 978-954-715-709-5

# **СЪДЪРЖАНИЕ**

---

|                                    |          |
|------------------------------------|----------|
| <b>Използвани съкращения .....</b> | <b>6</b> |
|------------------------------------|----------|

|                   |          |
|-------------------|----------|
| <b>Увод .....</b> | <b>7</b> |
|-------------------|----------|

## **Глава I.**

### **Областта – административно-териториална единица за деконцентрация на държавното управление**

|   |    |
|---|----|
| § 1. Областта като административно-териториална<br>единица в Република България ..... | 14 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| § 2. Деконцентрация на държавното управление<br>в областта ..... | 18 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 1. Понятие за децентрализация и деконцентрация ..... | 18 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 2. Значение и задачи на деконцентрацията като<br>принцип на държавното управление ..... | 26 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 3. Тенденции за развитие на деконцентрацията<br>в държавното управление ..... | 29 |
|---|----|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| § 3. Областна администрация ..... | 35 |
|-----------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 1. Областна администрация – обща характеристика<br>и нормативна уредба ..... | 35 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Идеята за създаване на Областен съвет ..... | 41 |
|--|----|

## **Глава II.**

### **Правно положение на областния управител**

|   |    |
|---|----|
| § 1. Исторически и сравнително-правен преглед<br>на институцията областен управител ..... | 52 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| § 2. Действаща нормативна уредба на институцията<br>на областния управител ..... | 68 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| § 3. Назначаване и освобождаване на областния управител.....                                    | 70 |
| 1. Назначаване на областния управител.....  | 70 |
| 2. Идеята за избиране на областния управител.....   | 76 |
| 3. Освобождаване на областния управител.....  | 80 |
| § 4. Специфики на правния статут на областния управител като орган на изпълнителната власт..... | 84 |

### **Глава III.**

#### **Компетентност и правомощия на областния управител. Правоотношения с други органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление.**

##### **Отговорност на областния управител**

|  |     |
|--|-----|
| § 1. Компетентност на областния управител.....   | 95  |
| § 2. Правомощия на областния управител.....  | 102 |
| 1. Понятие за правомощие.....  | 102 |
| 2. Актове на областния управител.....  | 107 |
| § 3. Правоотношения на областния управител с други органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление..... | 126 |
| 1. Правоотношения на областния управител с централни органи на изпълнителната власт.....                                       | 126 |
| 2. Правоотношения на областния управител с органите на местното самоуправление (общински съвети).....                          | 133 |
| 3. Правоотношения на областния управител с общинските органи на изпълнителната власт (кметове на общини).....                  | 139 |
| § 4. Отговорност на областния управител.....   | 145 |
| 1. Наказателна отговорност.....  | 148 |
| 2. Административнонаказателна отговорност.....   | 150 |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Дисциплинарна отговорност .....  | 152 |
| 4. Имуществена отговорност .....  | 153 |
| 5. Политическа отговорност .....  | 158 |
| <b>Заклучение</b> .....   | 161 |
| <b>Литература</b> .....   | 166 |
| <b>Приложения</b> .....   | 173 |
| Приложение № 1  |     |
| Структура на областна администрация.....  | 173 |
| Приложение № 2  |     |
| Правни връзки на областния управител с другите<br>органи на изпълнителната власт и с органите на местното<br>самоуправление ..... | 174 |
| <b>РЕЦЕНЗИИ</b> .....   | 175 |

## Използвани съкращения

|           |   |
|-----------|---|
| АПК –     | Административнопроцесуален кодекс   |
| ВАС –     | Върховен административен съд  |
| ГПК –     | Граждански процесуален кодекс   |
| ДВ –      | Държавен вестник  |
| ЗА –      | Закон за администрацията  |
| ЗАНН –    | Закон за административните нарушения и наказания  |
| ЗАТУРБ –  | Закон за административно-териториалното устройство на Република България                |
| ЗДСб –    | Закон за държавната собственост   |
| ЗДСл –    | Закон за държавния служител   |
| ЗЗБ –     | Закон за защита при бедствия  |
| ЗЗД –     | Закон за задълженията и договорите  |
| ЗМСМА –   | Закон за местното самоуправление и местната администрация                               |
| ЗОДОВ –   | Закон за отговорността на държавата и общините за вреди                                 |
| ЗПКОНПИ – | Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество |
| ЗРР –     | Закон за регионално развитие  |
| ЗУТ –     | Закон за устройство на територията  |
| КТ –      | Кодекс на труда   |
| НК –      | Наказателен кодекс  |
| ППЗДСб –  | Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост                              |
| РКС –     | решение на Конституционния съд  |
| ТР –      | тълкувателно решение  |
| УПМСНА –  | Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация                    |
| УПОА –    | Устройствен правилник на областните администрации                                       |

## Увод

Съгласно чл. 135, ал. 1 от Конституцията областта е регламентирана като една от двете основни административно-териториални единици. В съответствие на конституционната рамка през 1991 г. е приет Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), в чиято Глава девета са уредени статутът на областта и правомощията на областния управител. През 1995 г. със Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ) се регламентира редът за създаването на области и промяна на границите на областта. С приемането през 1998 г. на Закона за администрацията (ЗА) правомощията на областния управител се преуредиха, а Глава девета на ЗМСМА е отменена.

Въпросът за утвърждаването на областите като административно-териториални единици за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси стои на вниманието както на теорията, така и на практиката. **Засилването на ролята и потенциала в управлението на областния управител и деконцентрацията на управленски правомощия** като цел е заложена още в Стратегията за модернизирание на държавната администрация „От присъединяване към интегриране 2003 – 2006“<sup>1</sup>. Нарасналите очаквания на гражданите и бизнеса наложиха разработването на нова интегрирана стратегия за развитие на администрацията. С приемането на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.<sup>2</sup> е направен единен и цялостен анализ на функциите и дейността на областните администрации, както и са предприети мерки за подобряване на координацията в дейността на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи.

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. отразява основните препоръки на Европейската комисия, Световната банка и други международни институции, както и препоръките на бизнеса и неправителствените организации в България

---

<sup>1</sup> Приета с Решение № 671 на МС от 24.09.2003 г.

<sup>2</sup> Приета с Решение № 140 на МС от 17.03.2014 г.



за подобряване на управлението. Модернизирането на държавното управление е наложително с оглед ефективно участие на държавната администрация в структурите на Европейския съюз предвид реализираното членство на Република България. Необходимо е установяване на ясно разпределение на функциите и отговорностите между централната и местната власт за осигуряване на ефективно държавно управление.

Констатираните на общинско и областно ниво проблеми при разработването и прилагането на политики и координирането на тяхното изпълнение, налага да се подкрепи повишаването на капацитета на служителите от общинската и областната администрация. За постигане на посочената цел са предвидени редица дейности, които в голямата си част са насочени към областното ниво на управление. А именно:

- да се подобри координацията в дейността на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;
- да бъдат предприети мерки за подобряване на координацията на секторните политики на областно ниво<sup>3</sup>.

**Въпросът за утвърждаването на областите като административно-териториални единици за провеждането на регионалната политика се решава в значителна степен със Закона за**

---

<sup>3</sup> Съгласно Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.: Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности: Ускоряване на процеса на изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги при засилване на гражданското участие и контрол; Подобряване на информационния обмен между централната администрация, областните администрации и общините чрез изграждане на подходящи информационни системи; Окръпяване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията; Установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите; Включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно; Цялостен преглед на статута и правомощията на областните съвети за развитие с оглед повишаване на тяхната отговорност и подобряване на ефективността им.

**регионално развитие (ЗРР), който утвърди ролята на областния управител и на областното ниво като цяло в процеса на управление на регионалното развитие.** На областно ниво се предвижда да се приемат областни стратегии за развитие. Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитието на областта, както и действията за тяхното постигане.

Областните управители са тези, които контролират спазването и отчитането на стратегическата рамка на областната стратегия за развитие. Областните управители играят основна роля и при разработването на регионалните планове за развитие. Чрез регионалните планове се срещат инициативите на общините и областите и стратегическите приоритети и целите за развитие, които се определят от Министерския съвет. Така се постига целта за участието на Република България в структурните фондове на Европейския съюз.

С настоящия труд се изследва административно-териториалното устройство на България, с цел да се систематизират извършените до сега административни промени. Българските достижения в административните реформи се анализират не само в контекста на историческия опит, но и на база сравнително-правно изследване с редица западни държави. Очертават се и някои тенденции за бъдещото развитие на административната реформа у нас.

Изследва се въпросът за децентрализацията и деконцентрацията в държавното управление, по-точно кои са административно-териториалните единици, в които се децентрализира, съответно деконцентрира държавната власт. При изследването на посочените въпроси се акцентира върху областта и нейните органи. **Актуалността на проблемите, свързани с деконцентрацията на държавното управление, произтича от настъпилите у нас социално-икономически промени през последните 30 години и способността на Република България да изпълнява ефективно задълженията, произтичащи от членството в Европейския съюз и европейските структури.**

**Основна цел на работата е изследването на областния управител като орган на изпълнителната власт, но първо ще бъдат изяснени накратко въпросите за същността на областта като административно-териториална единица и редът за създаване и закриване на област, тъй като областта е административно-тери-**

**ториалната единица, в чиито граници областният управител упражнява своите правомощия като представител на централната изпълнителна власт.**

Административно-териториални промени се извършват рядко, с оглед стабилност в административно-териториалното устройство на страната. Дейността на местните органи на държавно управление се изграждат в съответствие със съществуващите видове и степени административно-териториални единици. Предвиденият правен ред също непосредствено се отразява върху стабилността на административно-териториалното устройство. Поради това тези въпроси са от компетентността на висшите държавни органи – президент и Министерски съвет.

Стабилност не е равнозначно на неизменност, но административно-териториалното устройство преди всичко е въпрос на държавна политика. Демократичните процеси в България след 1989 г. доведоха до кардинални промени в системата на държавните органи, а също така и до административно-териториални промени. С приемането на Конституцията от 1991 г. се постави нормативната основа на държавната организация, както и на системата от органи, чрез които се осъществява държавната власт. Разкриването на същността и формите за осъществяване на държавната власт е въпрос с изключителна значимост в правната теория и в практиката. Поставя се и проблемът за съдържанието на децентрализацията и деконцентрацията, като принципи, на чиято основа се осъществява държавното управление на местно равнище.

Въпросите на децентрализацията на държавната власт са залегнали в националното ни законодателство, след ратифицирането от Народното събрание на съответни международни правни актове – Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г. – ДВ 28/1995 г.). Но идеята за децентрализацията на държавното управление е възприета твърде буквално и на самоуправляващите се общности са възложени много големи очаквания и понякога непосилни за тях задачи. За по-добро изясняване на понятието „децентрализация“ то е съпоставено с понятията „централизъм“ и „деконцентрация“.

В настоящата монография е изследван правният статут на областната администрация и начинът, по който това е уредено в

нашето законодателство, както и е направена съпоставка с аналогични правни институти в чужди правни системи. Трябва да се подчертае, че няма идеален начин за разпределяне на функциите и правомощията между отделните органи на управление. В западните демокрации е налице изключително разнообразие от структури и системи на местното управление.

Пред България, като страна – членка на Европейския съюз, стоят много предизвикателства. Едно от най-трудните е създаването на държавни институции, които да служат на целите на демокрацията – да подпомагат пазарната икономика, изграждането на правова държава и гражданско общество.

**Настоящото изложение има за основна цел да изследва компетентността и правомощията на областния управител** като изпълнителен орган на държавната власт на територията на областта. Ще бъде разгледано съотношението между компетентност и правомощие, както и ще бъде изяснено понятието правосубектност. Ще бъде изследвана правната природа на актовете, които областният управител издава въз основа на своите правомощия.

Изясняването на тези понятия ще даде отговор на въпроса за мястото и ролята на областния управител в системата от органи на изпълнителната власт. За правното положение на общинските съвети и кметове има обширна литература<sup>4</sup>. Независимо от някои изследвания, посветени на институцията на областния управител<sup>5</sup>, проблемите и въпросите, касаещи неговото правно положение, се нуждаят от нов поглед и допълнителен анализ, предвид динамиката в правната уредба.

**Областният управител е междинното звено между Министерския съвет, други централни изпълнителни органи и местните органи на изпълнителната власт (общински кметове)**

---

<sup>4</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996; Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999; Спасов, Б. Общинско право. София: Софи-Р, 1997.

<sup>5</sup> Димитрова, Д. Областният управител като орган на изпълнителната власт: Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, научна специалност Административно право и административен процес, шифър 05.05.2007. София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, 2010; Йонкова, Н. Областният управител. София: ИДП – БАН, 2013.

**и местното самоуправление (общински съвети). Затова е толкова важно да се изясни каква точно е неговата компетентност и правомощия, с цел да се оптимизира и подобри дейността на посочените органи.** Колкото по-прецизно всеки един държавен орган упражнява и изпълнява своите правомощия, толкова по-рядко ще се стига до такива отрицателни явления в правната действителност като некомпетентност или превишаване на власт. Това е конкретна практическа задача на настоящото изследване. В по-широк план целта е да се посочат съществуващите противоречия и нерешени проблеми в системата на държавния апарат и да се предложат варианти за тяхното разрешаване. Ясното разграничаване на правомощията на отделните органи на изпълнителната власт и безконфликтното осъществяване на тяхната компетентност ще допринесе за стабилност в държавното управление, а оттам и до по-голяма яснота и ефикасност в работата на администрацията.

**Работата изследва проблематиката относно правното положение на областния управител в системата на органите на изпълнителната власт в следните аспекти:** историческо развитие и нормативна уредба по сега действащото законодателство, изследване правния статут на областна администрация и областния управител, анализиране и систематизиране на правомощията и актовете на областния управител. **Тезата на представения монографичен труд е,** че съществува необходимост от установяване на ясно разпределение на правомощията между централната и местната власт за осъществяване на ефективно държавно управление и в тази връзка, засилване на ролята и потенциала за управление на областния управител. Областта следва да се утвърди като център за провеждане на регионална политика и за осъществяване на държавното управление по места, за осигуряване на съвместимост между националните и местните интереси.

В този смисъл и целта на настоящата разработка е чрез теоретично изследване на институцията на областния управител да се разкрият някои противоречия и непълноти в нормативната уредба, касаеща горепосочените проблеми, и след обобщаването им да се направят адекватни предложения с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, гарантиращо ефективно функциониране на органите на държавно управление на всички нива.

Изследването на посочената проблематика е подчинено не само на необходимостта от научен анализ и предложения за усъвършенстване на законовата уредба, но то е пряко обвързано и с практическите задачи на държавната администрация за постигане на удовлетвореност на гражданите като потребители на публични услуги чрез тяхното предоставяне от едно близко до гражданите управленско ниво.

От една страна, научната разработка изследва същността на административно-териториалното устройство на България и разглежда реда за извършване на административно-териториални промени. След обобщаване, систематизиране и оценка на постигнатите резултати от направените реформи се изясняват понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“ като принципи на държавното управление. Изследва се правният статут на областна администрация и областния съвет за регионално развитие чрез сравнително-правен анализ с чуждестранни правни системи. От друга страна, чрез изследване на правното положение на областния управител, разглеждане на различни начини за конституирането на този орган, както и правните му отношения с другите органи на изпълнителната власт, се систематизират правомощията и видовете правни актове на областния управител.

**Основният вътрешен мотив**, който подтикна автора към работа с такава насоченост, е необходимостта на нашата административноправна теория от цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи институцията на областния управител, предвид направените промени в законодателството. От приемането им до сега **Административнопроцесуалният кодекс** (АПК – обн., ДВ 30/2006)<sup>6</sup>, както и ЗА (Обн., ДВ. №130 от 5 ноември 1998 г.) са претърпели десетки редакции<sup>7</sup>. Това налага нов подход и преоценка на нарасналото значение на административното право и дейността на администрацията.

**Монографичният труд е съобразен с действащото законодателство към 14 февруари 2021 г.**

<sup>6</sup> Който отмени Закона за Върховния административен съд, Закона за административното производство, Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите и Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица.

<sup>7</sup> АПК – посл. изм. и доп., ДВ., № 98 от 17 ноември 2020 г.; ЗА – посл. изм., ДВ, № 21 от 13 март 2020 г.

## Глава I.

# ОБЛАСТТА – АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНА ЕДИНИЦА ЗА ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

---

### § 1. Областта като административно-териториална единица в Република България

Областта е административно-териториалната единица, в чиито граници областният управител упражнява своите правомощия. Затова в този параграф се разглеждат накратко същността на областта като административно-териториална единица и редът за създаване и закриване на област.

Административно-териториалното устройство на Република България на първо място е уредено в чл. 135, ал. 1 от Конституцията, а след това и в ЗАТУРБ. Според нашето законодателство основните административно-териториални единици са общините и областите.

Според действащото законодателство територията на Република България се разделя на 28 области. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на Министерския съвет (чл. 6 от ЗАТУРБ). Броят на общините не се определя предварително. Правен аргумент за това е фактът, че законодателят допуска динамика в границите на общините по искане на избирателите и мотивирани предложения от страна на местните органи на изпълнителна власт и самоуправление.

**Чрез административно-териториалното устройство се очертават териториалните рамки на компетентността на местните органи на изпълнителна власт и местно самоуправление. В настоящия труд се изследват конкретно компетентността и правомощията на един от тези органи – областният управител. Размерът и броят на степените на административно-териториални единици следва да гарантира на местните**

органи ефикасното и оптимално изпълнение на възложените им от закона правомощия<sup>8</sup>.

Както вече е посочено, административно-териториалното устройство на страната е предмет на конституционноправна уредба (чл. 135 от Конституцията). Според нея областта е горното ниво от структурата на административното деление на страната на административно-териториални единици.

Въпросът относно съдържанието на понятието „административно-териториална единица“ е подробно изследван в нашата правна доктрина<sup>9</sup>. Независимо от степента и вида си всяка административно-териториална единица включва в състава си едно или повече населени места, между които има установени исторически, икономически и други връзки. Има за свой център населеното място, чието име носи. Тя е териториална основа за изграждане на системата от органи на държавна власт и управление.

В първоначалната редакция на ЗМСМА (ДВ, 77/1991 г.) бе предвидено, че областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика (чл. 68 – отм., ДВ, 130/1998 г.). С отмяната на посочената разпоредба нашият законодател възприе и закрепил позицията, че общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, т.е. децентрализация на държавната власт, а областта е административно-териториална единица за деконцентрация на централното държавно управление (централната изпълнителна власт).

Според чл. 142 от Конституцията областта е административ-

---

<sup>8</sup> **Димитрова, Д.** За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България – историческо развитие и перспективи. – *Известия на ИУ – Варна*, Варна: Наука и икономика, 2003, 4, 70 – 78.

<sup>9</sup> Тя представлява част от територията на страната, служи за основа за изграждането на държавния апарат и очертава границите на компетентност на органите на държавно управление. На административно-териториалните единици не се придава характер на държавни образувания, а се изграждат в пределите на унитарната държава при отчитане на демографски, историко-битови фактори, съществуваща инфраструктура, транспортни връзки и др. по-подробно виж: **Станков, Б.** Административно-териториално устройство на НРБ. София, с. 52 и сл.; **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999, с. 45.



но-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Областта има административно предназначение и затова в нея не се създават изборни органи на местното самоуправление. Областта се състои от една или повече съседни общини. Като административно-териториална единица областта има следните елементи: територия, наименование, граници, административен център и население. Територията ѝ е тази на включените в нея общини. Наименованието ѝ е това на населеното място – неин административен център. За такъв се определя град, който е традиционен културен и стопански център. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на Министерския съвет. Населението на областта включва населението на съставните ѝ общини.

Когато разглеждаме въпроса за характеристиките на областта, освен посочените, а именно – териториална единица с административно предназначение за провеждане на регионална политика, трябва да посочим още, че за разлика от общината областта не е юридическо лице. Според чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет. Нашият законодател обаче не дава на областта качество на юридическо лице. Такова качество има областната администрация, която е юридическо лице на бюджетна издръжка (чл. 57, ал. 2 от ЗА).

Редът за създаване на област е уреден в чл. 4 – 6 от ЗАТУРБ, като се отчита: 1. физико-географската обособеност на територията; и 2. наличието на град – традиционен културен и стопански център с изградена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта.

Областите у нас се създават само със закон. В мотивите към свое решение Конституционният съд е изразил следното становище: анализът на чл. 135 от Конституцията сочи, че всички административно-териториални единици се създават със закон, независимо дали това са предвидените в този конституционен текст общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1), или други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> РКС № 6 по КД №7/1995 г., ДВ, 59/1995 г.

По-нататък в същото решение Конституционният съд е посочил, че друг е въпросът за промените в делението на територията на страната. В Глава седма на Конституцията няма разпоредби, уреждащи промените на създадените административно-териториални единици – закриване, сливане, разделяне и присъединяване. Член 98, т. 5 от Конституцията разпорежда, че президентът на Републиката утвърждава промени в границите и центровете на административно-териториалните единици по предложение на Министерския съвет<sup>11</sup>.

Основен принцип е, че областите се създават само със закон. Създаването и заличаването на административно-териториалните единици е от особена важност за функционирането на държавния апарат, затова тези обществени отношения са включени в прерогативите на законодателната власт<sup>12</sup>. При действащата регламентация относно реда за извършване на административно-териториални промени е спазен принципът, че областите се създават само със закон – а именно, ЗАТУРБ.

Според чл. 26 от ЗАТУРБ промяна на границите на областта може да се извършва само по границите на съществуващи общини. Промяната се утвърждава с указ на президента по предложение на Министерския съвет. Промяна на административния център и на наименованието на областта се утвърждава с указ на държавния глава по предложение на Министерския съвет.

Редът за създаване и закриване на области съдържа в себе си въпроса за броя на областите. Идеята за административно-териториално деление, при което да има 9 области, се мотивира с това, че след окрупняването областите ще работят по-добре. Работата на областните управители и областните администрации ще стане по-ефективна поради икономия на средства и по-голяма организация на представителството на изпълнителната власт по места. Окрупняването на областите съдържа и отрицателни страни и не би могло да се подкрепи.

Според чл. 6, ал. 1 от ЗАТУРБ територията на страната се разделя на 28 области и това деление, въпреки всички реформи, се

---

<sup>11</sup> В цитираното решение на Конституционния съд се анализира текст от отменената Глава десета (отм. – ДВ 65/1995 г.) – Административно-териториални промени, от ЗМСМА.

<sup>12</sup> **Цанков, В.** Цит. съч., с. 46.

запазва сравнително най-дълго време и при него административното управление е оптимално. Макар че в близкото минало у нас по силата на Закона за създаване на административно-териториални единици – области (обн., ДВ, 65/1987 г. – отм., ДВ, 77/1991 г.) и Указа за административно-териториални промени в страната (обн., ДВ, 78/1987 г. – отм.) областите бяха 9. Краткото съществуване на това деление доказва, че разделянето на страната на малко на брой големи по територия административни единици е неефективно, защото държавните органи в тези единици са много отдалечени от населението на областта.

От изложеното относно реда за създаване и закриване на област може да се направи следният извод. Решението броят на областите да бъде 28 има редица положителни страни. По този начин местната администрация се доближава значително до населението. Това ѝ позволява да опознае по-добре неговите потребности и те да намерят по-добро и по-своевременно решение. Наред с това местното население има възможността да получава по-бързи и по-икономични административни услуги.

## **§ 2. Деконцентрация на държавното управление в областта**

### **1. Понятие за децентрализация и деконцентрация**

В литературата има множество разработки за същността на тези понятия, но доколкото те са били предмет на изследване, в повечето случаи са посочвани само някои аспекти от тяхното съдържание. Сложността при определянето на посочените понятия се предпоставя и от факта, че те нямат легални (нормативни) дефиниции. За тяхното по-пълно изясняване трябва да се обяснят и обратните по съдържание на тези понятия – „централизация“, „централизъм“. Защото, ако приемем, че централизацията е антипод на децентрализацията, то изяснявайки първото понятие по аргумент за противното, ще разкрием смисъла на второто.

Централизацията (на държавното управление – бел. м.) се определя като съсредоточаване (на държавната власт – бел. м.) в един център, подчиняване на един център. А централизмът – като система на управление, при която дейността (на държавните органи – бел. м.) се ръководи от един център. Децентрализацията се

дефинира по-подробно като система на политическо управление, при което част от отговорностите и правата се прехвърлят на местните органи<sup>13</sup>.

В юридическата литература съществуват различни разбирания за децентрализацията. От една страна, тя се свързва с разделението на властите. При това разбиране децентрализацията е израз на разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна (това е историческо разбиране и развитие от абсолютната монархия). Другото разбиране за централизацията и децентрализацията е, че те се отнасят предимно за администрацията (изпълнителната власт). При разработването на настоящия труд интерес представлява второто становище. Основните насоки, в които се разглеждат централизацията и децентрализацията, са като принципи на формиране и функциониране на държавни органи и определяне на взаимоотношенията между тях<sup>14</sup>.

Според съвременните разбирания централизацията означава, че при формирането на един орган и при предоставянето на правомощията му е надделяло разбирането, че съответните отношения трябва да се регулират на централно ниво, т.е. от централните държавни органи<sup>15</sup>. Обикновено става дума за обществени отношения с важно значение (икономическо, политическо, социално). При тях е необходимо единодействие и целенасоченост, концентрация и координация на усилията на всички органи, организации и звена за осъществяване на единна държавна политика. Основна цел при възприемане на принципа на централизация в дейността на държавните органи е съчетаване на разнопосочни интереси и тяхното решаване от единен център, който има властнически правомощия.

Централизацията и децентрализацията са посочени като едни от принципите, на чиято основа се осъществява дейността на Министерския съвет<sup>16</sup>. Тази централизация е частична, защото при нея

---

<sup>13</sup> Съвременен тълковен речник на българския език (под ред. на Стоян Буров). Абагар: В. Търново, 1995.

<sup>14</sup> **Сивков, Ц.** Централизация и децентрализация в държавното управление. – *Съвременна право*, 1993, № 5, с. 90.

<sup>15</sup> **Сивков, Ц.** Пак там, с. 92.

<sup>16</sup> Според чл. 2, ал. 2 от УПМСНА (ДВ, 130/1999 г.) – Дейността на Министерския съвет се осъществява на основата на принципите: на законност, на колегиалност, централизация, децентрализация на оперативните функции и правомощия и публичност.

йерархичната подчиненост е смекчена чрез различни ограничения за горестоящия орган, изразяващи се например в това, че по-горестоящият административен орган не може да отменя административни актове на долустоящия, без да се съобразява с определени от закона условия.

Другият принцип за формиране и функциониране на държавни органи е децентрализацията<sup>17</sup>. Според преобладаващото разбиране в литературата децентрализацията се свързва със самоуправлението и дори нещо повече, приемат се за синоними, защото самоуправлението се разглежда като противоположност на централизацията. Според Стефан Стойчев същността на местното самоуправление е реалната възможност на населението самостоятелно да решава въпросите от местно значение, най-тясно свързани с неговите потребности<sup>18</sup>. Местното самоуправление е децентрализиране на държавната власт при нейното осъществяване по места. В същия смисъл е и становището на Борис Спасов, че самоуправлението предполага автономия и децентрализация. За разлика от децентрализацията автономията<sup>19</sup> при местното самоуправление е израз на независимост от централната администрация при осъществяване на управленските функции<sup>20</sup>.

За децентрализация в тесния, в специалния смисъл на термина се говори, когато се разграничават функциите и правомощията на органите на държавната власт от тези на самоуправляващите се общности. За различаване на нивата, на които се разполага държавната, най-вече изпълнителната власт, се използва терминът „деконцентрация“<sup>21</sup>.

Такава е и трайната практика на Конституционния съд, според когото местното самоуправление е форма на децентрализация. „Като

---

<sup>17</sup> **Димитрова, Д.** Децентрализацията на държавната власт – предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество. От: Качество на живот и хармония в обществото. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 59 – 63.

<sup>18</sup> **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995, с. 401.

<sup>19</sup> Автономията е само в политологически смисъл. Българската конституция изключва съществуването на автономни териториални образувания.

<sup>20</sup> **Спасов, Б.** Въпроси на изпълнителната власт. София: Сиела, 1998, с. 96.

<sup>21</sup> **Стоилов, Я.** Държавната власт. София: Сиби, 2001, с. 204.

отбелязва местното самоуправление наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство, Конституцията дава израз на значимостта, която му придава. Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение.<sup>22</sup>

Децентрализацията и деконцентрацията се изследват във връзка с функциите на управлението. Изпълнителната власт се осъществява чрез редица управленски дейности, наречени функции на управление<sup>23</sup>. Такива са ръководството, организацията, регулирането, координирането и контролът при осъществяването на изпълнителната власт<sup>24</sup>. Ръководството е дейност, чрез която се осъществява управлението (администрацията в субективен смисъл). Ръководната дейност се осъществява от различни властнически субекти (държавни органи). Ръководни функции има всеки по-горестоящ орган по отношение на по-долустоящите. Като функция организацията е дейност, насочена към създаване и поддържане на състояние на равновесие, рационално структурно и функционално подреждане на отделните звена на изпълнителната власт и разпределяне на управленските задачи помежду им. Функция на изпълнителната власт е и регулирането. То е механизъм, чрез който се съхранява и осигурява нормалното развитие на системата на административния апарат. Като функция на изпълнителната власт координирането представлява съгласуване на дейностите, чрез които се осигурява еднопосочно и без противоречиво изпълнение на задачите на управлението. Като функция контролът осигурява на изпълнителната власт чрез механизма на обратната връзка данни за резултатите и ефективността от работата на администрацията на всички нива.

Очертават се три основни вида контрол при осъществяването на изпълнителната власт. На първо място е контролът върху дейността на административни органи от парламента (законодателната власт). На

<sup>22</sup> Определение № 4 по КД № 13 от 1999 г. – ДВ, № 91/1999 г.; РКС № 9 от 2000 г. по КД № 6 от 2000 г. – ДВ, 80/2000 г.

<sup>23</sup> Димитрова, Д. Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта. Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 78, 2007, 233 – 272.

<sup>24</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 28 и сл.

второ място – контролът може да се развива вътре в изпълнителната власт, и на трето място – може да е поверен на съдебната власт<sup>25</sup>.

Парламентарният контрол, осъществяван от Народното събрание, няма за предмет цялата администрация. Той е насочен преди всичко към централните органи на изпълнителната власт – Министерски съвет, министри. Съдебният контрол върху дейността на органите на изпълнителната власт, наречен административно правораздаване, има за цел разрешаването на административноправни спорове между администрацията и адресатите на нейните актове. Административният контрол е властническа дейност, която се осъществява вътре в системата на изпълнителната власт от нейни органи<sup>26</sup>.

Част от административния контрол е контролът в системата на местното управление. Изпълнителните органи в системата на местното управление се намират в определено отношение на административна подчиненост. Подчинение по вертикална линия съществува между кметовете на общини и областните управители<sup>27</sup>.

Горепосочените функции на изпълнителната власт се осъществяват в съответствие с принципите на децентрализация и деконцентрация<sup>28</sup>. Като децентрализация се определя самоуправлението при осъществяването на изпълнителната власт по места. Редица обществени дела се предоставят за решаване от структурите на местното самоуправление, а не на централния апарат или на негови органи по места. Децентрализацията не означава, че се учредява местна власт. Тя е възможност на местни институции да осъществяват самостоятелно предоставените им от закона правомощия. Функциите на изпълнителната власт могат да се осъществяват и в съответствие с принципа на деконцентрацията, разбирана като разпределение на правомощията и средствата за тяхното осъществяване между различните органи на държавното управление.

Във всички посочени становища децентрализацията се схваща като териториално самоуправление, т.е. разглежда се само нейният

<sup>25</sup> **Стайнов, П.; Ангелов, А.** Административно правосъдие. София, 1945, с. 2.

<sup>26</sup> **Дерменджиев, И.; Костов, Д.; Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. Обща част. София, 2001, с. 258 и сл.

<sup>27</sup> Пак там.

<sup>28</sup> **Спасов, Б.** Цит. съч., с. 48 – 49.

териториален аспект. Това е резонно доколкото местното самоуправление е една от най-важните прояви на децентрализацията по място, по територия. За пълнота и прецизност обаче трябва да се посочи, че съществува и ведомствено-учрежденска децентрализация. В основата ѝ лежи организационно-структурен фактор, защото законодателят е предоставил определени функции на субект на публичното право, които той да осъществява в условията на гарантирана, но ограничена самостоятелност (например висшите учебни заведения с техните органи за управление)<sup>29</sup>.

А областта е административно-териториална единица, в която се деконцентрира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика. Областният управител е орган, назначен от Министерския съвет и осигуряващ провеждането на държавната политика, отговарящ за защита на националните интереси, на законността и осъществяващ административен контрол. Това е държавен орган, подчинен непосредствено на правителството и овластен да осъществява цялостната държавна политика в областта. Изводът, до който се достига в доктрината, е, че става въпрос за деконцентрация на държавната власт<sup>30</sup>.

Въпросът за същността на деконцентрацията на държавната власт представлява голям интерес за теорията и практиката, поради факта, че е бил сравнително по-слабо изследван в литературата, в сравнение с въпроса за децентрализацията и незадоволително уреден в законодателството.

Акад. Петко Стайнов определя деконцентрацията като делегиране на права от министрите на областния директор в качеството му на общ орган на изпълнителната власт в областта<sup>31</sup>. По този начин се създава възможност по ред въпроси от сферата на държавното управление да се вземат окончателни решения от местни органи, които обаче са представители на централната държавна власт и са на нейно подчинение.

Подобно становище изказват и съвременни автори<sup>32</sup>. Терминът „деконцентрация“ се използва за различаване на нивата, на

---

<sup>29</sup> Сивков, Ц. Цит. стат., с. 95.

<sup>30</sup> Сивков, Ц. Цит. стат., с. 95.

<sup>31</sup> Стайнов, П. Административно право. Обща част. София, 1945, с. 50 – 51.

<sup>32</sup> Стоилов, Я. Цит. съч., с. 204.



които се разполага държавната изпълнителна власт. Става дума за диференциация на централната власт по териториален признак и за субординация на органите, които осъществяват едни и същи функции. Компетентността на деконцентрираните органи, освен че е териториално ограничена, представлява разграничаване на компетентност в рамките на функциите на централни органи. В сферата на изпълнителната власт съществува пряк административен контрол от страна на централната власт (правителството и министрите) по отношение на деконцентрираните ѝ структури.

Независимо от някои различия в изложените становища и двете насочват към един и същ извод. В основата на деконцентрацията, като принцип на държавно управление, стои предаването (делегирането) на правомощия от централни държавни органи на местни такива, които се назначават от централната изпълнителна власт и са на нейно непосредствено подчинение. В един по-широк смисъл деконцентрацията може да се разбира като усъвършенствана форма на централизация – непълна, частична централизация, при която поради усложняване на държавното управление се налага да се разшири самостоятелността и отговорностите на местните административни органи.

От изложеното дотук може да се направи изводът, че както приликите, така и разликите между децентрализацията и деконцентрацията най-добре се разкриват чрез съпоставянето им.

Общото между децентрализацията и деконцентрацията е, че и двете се изразяват в стремеж за решаване на редица управленски проблеми на нивото, на което възникват, чрез разширяване на правомощията на местни органи. Разликите обаче са повече. **Първо**, органите на местното самоуправление, разбирано като децентрализация на държавната власт, са избираеми, докато органите по деконцентрираните дейности на държавното управление са назначаеми. **Второ**, органите на местно самоуправление (общинските съвети) имат право да приемат нормативни актове от местно значение за разлика от областния управител. **Следваща съществена разлика е**, че при децентрализацията между местните и централните органи на управление няма йерархична съподчиненост. Деконцентрацията е „организационна техника за прехвърляне упражняването на компетентност върху други органи, но за разлика от децентрализацията

тези органи са в единната система на централния орган (...), като се запазва йерархическата съподчиненост към централния държавен орган<sup>33</sup>. Административната компетентност се предоставя за осъществяване от органи, които са в подчинено положение на съответния централен орган, като те остават в същата система или структура. Такъв е случаят с областните управители. При деконцентрацията е налице непосредствена подчиненост от органа, който осъществява деконцентрираните функции спрямо този, който ги е предоставил.

**Тази съпоставка на приликите и разликите между децентрализация и деконцентрация показва, че деконцентрацията не е контрапункт или коректив на децентрализацията, а че и двете са проекция и следствие на ограничаването на централизацията, но са осъществявани от различни органи и в различни административно-териториални единици.** Децентрализацията и деконцентрацията са принципи на формиране и функциониране на държавни органи и определяне на правоотношенията между тях, а също – компетентността и правомощията на тези органи. Те са залегнали в установените с Конституцията форма на държавно управление и форма на държавно устройство.

По форма на държавно устройство България е единна държава, чиято територия се дели на общини и области. Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, а орган на изпълнителната власт е кметът. Именно тук се проявява принципът на децентрализация при формирането и функционирането на посочените органи. При децентрализацията част от държавното управление се предоставя на органи, формирани чрез избори.

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Управлението в областта се осъществява от областен управител, назначен от правителството. При формирането и функционирането на този орган се проявява принципът на деконцентрация на държавното управление.

---

<sup>33</sup> Цанков. В. Цит. съч., с. 21 – 22.

При деконцентрацията се предават функции от централен изпълнителен орган (Министерски съвет) на местни изпълнителни органи (областни управители), които са непосредствено подчинени на правителството и оправомощени да осъществяват държавната политика в областта. Затова деконцентрацията е проявна форма на централизацията. Налице е подчиненост на местни държавни органи спрямо централни. Чрез деконцентрацията се усъвършенства властническото въздействие върху местни проблеми и се осъществява цялостна държавна политика в съответната административно-териториална единица<sup>34</sup>.

Проблемът обаче не е само в определянето на понятието „деконцентрация“, а в ефекта от действието на този принцип. За това трябва да бъдат изследвани значението, задачите и тенденциите за развитие на деконцентрацията в държавното управление.

## **2. Значение и задачи на деконцентрацията като принцип на държавното управление**

По въпросите на местното самоуправление в общините има обширна литература, докато въпросите на управлението в областта са оставали в страни от вниманието на повечето автори. Резонно е тези проблеми да се разглеждат успоредно, защото от практиката се вижда, че общините не винаги имат необходимия кадрови и финансов ресурс да осъществяват поставените им от законодателя задачи и функции по децентрализацията на държавното управление. Безспорно областта като административно-териториална единица би могла да осигури необходимия ресурс в това отношение.

Затова ролята и значението на децентрализацията, в тесния смисъл на териториално самоуправление, не трябва да се преувеличават. Общините не винаги имат необходимите ресурси за решаване на стоящите пред тях управленски задачи. Това в голяма степен се дължи на факта, че в България има обособени икономически силно развити райони и такива, които са слабо развити. Наличието на регионални различия и диспропорции в икономическо, инфраструктурно и демографско отношение са отчетени от Министерски съвет още през 1999 г. в приетия от него Национален план за регионално раз-

---

<sup>34</sup> **Сивков, Ц.** Централизация и децентрализация в държавното управление. – *Съвременна право*, 1993, № 5, с. 95.

витие за периода 2000 – 2006 г. (отм.)<sup>35</sup>. Цялостният анализ показва, че регионалните различия се установяват по много показатели, но те се проявяват в по-остра форма предимно на по-ниските териториални равнища. За съжаление, актуалната Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2012 – 2022 г.<sup>36</sup> също отчита регионални различия и неравенства по отношение на социално-икономическото и териториалното развитие.

Както Конституцията, така ЗМСМА и ЗАТУРБ уреждат обществените отношения, свързани с местното управление. Децентрализацията и деконцентрацията са принципи за развитие на местното управление. Но тези принципи сами по себе си не са достатъчни за ефективното осъществяване на държавното управление по места, съчетано с местните интереси на самоуправляващите се общности. Главната задача и цел, която трябва да изпълнява деконцентрацията като принцип на държавно управление, е балансираното регионално развитие на страната. Това е и една от основните цели на държавната политика, осъществявана от Министерски съвет.

Пред деконцентрацията, като система за държавно управление, стоят важни задачи. Вече посочихме една от тези задачи – балансираното регионално развитие на страната, но анализът на чл. 142 от Конституцията показва, че значението на деконцентрацията е по-широко.

- На първо място задача на деконцентрацията е **регионалното развитие**. Това се осъществява чрез провежданата регионална политика от правителството. Държавата трябва да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната.
- Следваща задача на деконцентрацията е **държавното управление по места**. Тази задача се реализира чрез осъществявания административен контрол от страна на областния управител по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и

---

<sup>35</sup> Приет с ПМС № 208/22.11.1999 г., обн., ДВ, 106/1999 г., изм., ДВ, 24/2001 г.

<sup>36</sup> Приета с Решение № 696 на Министерски съвет от 24.08.2012 г., публикувана на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772>

местната администрация, а също на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта.

- Друга задача е осигуряване на **съответствие между националните и местните интереси**. Областният управител осигурява съответствие между националните и местните интереси, като организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация.

Предвид важноста на посочените задачи, се определя и важното значение на деконцентрацията в държавното управление. Областните управители са органи на изпълнителната власт с местна компетентност, а деконцентрацията на държавната власт е пресечната точка между централната власт и местното самоуправление.

Конституцията урежда административно-териториалното ниво, в което следва да се осъществява управлението на регионалната политика, както и инструментариума за въздействие, т.е. дава отговор на въпроса как, къде и с какви средства ще се осъществява политиката за регионално развитие. Това е чл. 20 от Конституцията, който гласи: „Държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика“. В чл. 142 от Конституцията се определя и основно къде следва да се насочи тази политика: „областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси“. Доразвитие на законовата рамка на регионалното развитие се дефинира и чрез няколко водещи закона: Закона за регионалното развитие, ЗА и ЗАТУРБ.

В обобщение може да се каже, че областта е административно-териториална единица, в която се деконцентрира държавната власт. Централната държавна власт чрез своите деконцентрирани органи и дейности трябва да съсредоточи усилията си върху изграждането на такава стратегия и политика на управление, при

която ще се установи и поддържа баланс между централизацията и децентрализацията като принципи за формиране и функциониране на държавна апарат. Като при разпределението на правомощията между съответните органи трябва да се спазва принципът, че колкото по-големи са задачите и отговорностите на даден орган, толкова по-големи правомощия са необходими за изпълнението на неговите управленски функции и задачи.

### **3. Тенденции за развитие на деконцентрацията в държавното управление**

Пълна централизация или децентрализация не съществува в чист вид в нито едно звено от държавното управление и апарат. Идеята и стремежът към децентрализация не трябва да се абсолютизира и да води до приоритет на местните интереси над общонационалните. Това би предизвикало хаос и дисбаланс между различните региони, а от там до липса на координация и неефективност на държавното управление. България е унитарна по своето устройство държава и затова както децентрализацията, така и деконцентрацията не трябва да се разбират като равнозначни на автономия или федерализъм.

Трябва са се подчертае обаче, че няма идеален начин за изграждане на административно-териториалното устройство и от там за разпределяне на функциите и правомощията между държавните органи в съответните административно-териториални единици. Също така в западните демокрации е налице едно изключително разнообразие от структури и системи на местното управление, така че би било трудно да се посочи някакъв модел, който да е универсален. Много държави имат повече нива на местно управление, при това със значителна автономия, но за малка страна като България е препоръчително да има само две нива в административно-териториалното устройство. Областта трябва да функционира като административна единица най-вече със задача областният управител и областната администрация да координират деконцентрираните дейности на централната изпълнителна власт. А общината, като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, следва бъде единственото поднационално изборно ниво на управление.

Ролята на деконцентрацията трябва да нарасне чрез възлагане на по-големи правомощия и оттам отговорности на областните управители. Защото децентрализацията води след себе си известен безпорядък и усложнения, тъй като всяка местна администрация разработва свои собствени приоритети<sup>37</sup>. Разбира се, подобни проблеми могат да възникнат както в централните държавни органи, така и в местните, чрез които се деконцентрира държавното управление. Но тъй като те са по-малко на брой, възникналите там нередности са по-ясно видими, по-лесно могат да бъдат определени и съответно отстранени чрез привличането на различни експерти и специалисти. **На областния управител могат да се възложат повече правомощия, с цел да се доближат управленските решения по административни въпроси до източника на тяхното възникване.**

В териториалната организация на властта има три равнища: местно, национално и регионално. В местното ниво – общините, има редица въпроси, решаването на които не може успешно да се осъществи в рамките на отделната община, но които имат важно значение за живота на хората: водоснабдителните системи, пътната мрежа между населените места, междуселищният транспорт и др.<sup>38</sup>

Изводът, който може да се направи на основа изложените становища и съображения, е, че трябва да се върви към едно по-нататъшно развитие и усъвършенстване на деконцентрацията като принцип на държавното управление в областта.

Принципът на деконцентрация в държавното управление се разглежда във връзка с регионалното развитие и се проявява в провежданата регионална политика. Регионализмът е модерен подход на изследване, въздействие и използване на обществените и природните ресурси в тяхната взаимовръзка. В Европейския съюз, а и в цяла Европа се налага тенденция към регионализация, която се проявява както в микро-, така и в макромощаб<sup>39</sup>. Най-голямата

---

<sup>37</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, изготвена от: Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington. София: Ив. Вазов, 1994, с. 8.

<sup>38</sup> **Миланов, Ж.** Областният управител. – *Администрация*, 1993, № 6, с. 18 – 20.

<sup>39</sup> **Syret, St.** Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative. U: University of Middlesex, 1995.

крачка към институционализиране на регионите и утвърждаването им като част от структурите на Европейския съюз е направена със създаването на Комитета на регионите още през 1994 г. В национален мащаб регионалните структури се разполагат между централното държавно управление и самоуправлението в общините.

Най-общо регион означава част от земната повърхност – територия, която има сравнително хомогенен характер по отношение на история, икономика, население или други подбрани характеристики. Регионът се характеризира с относителна цялост и единство на определени фактори, обединени от стремежа за постигане на определени общи за региона цели. Той притежава идентичност и специфика, които го разграничават от другите региони<sup>40</sup>.

В българското законодателство няма нормативно определение на понятието „регион“. Когато става дума за регионално развитие, се използва понятието „район“. Националното ни законодателство в сферата на регионализацията също използва това понятие, т.е. липсва единодушие в разбирането за понятието за регион. Регионът се определя и като обособена по силата на правната норма част от територията на една държава с цел осъществяването на властнически правомощия от назначавани или изборни органи, които представляват самостоятелно управленско ниво непосредствено под централните държавни органи и/или над органите на местното самоуправление<sup>41</sup>.

У нас в областта на регионалната политика е приет ЗРР, но нашето законодателство използва понятието „район“, а не „регион“. Със ЗРР се уреждат планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие (чл. 1 от ЗРР). Целите на регионалното развитие са предимно икономически (арг. чл. 2 от ЗРР), затова държавната политика за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регла-

---

<sup>40</sup> **Къндева, Е.** Регионално развитие: актуални административноправни аспекти. – *Правна мисъл*, 2001, кн. 4, с. 6.

<sup>41</sup> **Коларов, Е.** Правно положение на регионите в Европейския съюз. – *Съвременно право*, 2005, № 2, с. 58.



ментирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към: 1) намаляване на междурегионалните и вътрешно-регионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие; 2) осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост за насърчаване на инвестициите, конкурентоспособността и иновациите и др.

За целите на регионалното развитие се обособяват райони, които се разделят на нива. Районите, които образуват ниво 1 и ниво 2, не представляват административно-териториални единици, **но районите от ниво 2 включват териториите на определени области** (чл. 4 от ЗРР). В районите от ниво 2 се създават регионални съвети за развитие. Регионалният съвет за развитие координира провеждането на държавната политика за регионално развитие в съответния регион за планиране от ниво 2. Областните управители на областите от съответния регион за планиране от ниво 2 са членове на регионалния съвет за развитие (чл. 18 от ЗРР).

У нас, по силата на ЗРР, в областите се създават и областни съвети за развитие (чл. 22 от ЗРР)<sup>42</sup>. Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а постоянни членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище.

Като председател областният управител има известни правомощия, свързани с разработването и прилагането на плановете за интегрирано развитие на общините на територията на областта и интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 (чл. 21 от ЗРР). Интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 са част от йерархичната система от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие (чл. 8 от ЗРР)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> През 1999 г. е приет първият Закон за регионалното развитие (ДВ, 26/1999 г.), който е отменен със следващия Закон за регионалното развитие (ДВ, 14/2004 г.), а от 31.08.2008 г. е в сила действащият Закон за регионалното развитие (ДВ, 50/2008 г.).

<sup>43</sup> Стратегическото планиране на регионалното развитие интегрира регионалното и пространственото развитие и обхваща разработването и актуализацията на система от документи за намаляване на дисбаланса в развитие-

По предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството Министерският съвет приема с решение Национална концепция за регионално и пространствено развитие, което се обнародва в „Държавен вестник“. Съответно министърът на регионалното развитие и благоустройството организира разработването, съгласуването и актуализирането на интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2.

От този кратък обзор на ЗРР се вижда, че органите за управление на регионалното развитие са държавни органи. В състава и дейността на някои от тях са включени органи на местното самоуправление (по един представител на общинския съвет е член на областния съвет за развитие), но във всички случаи става въпрос за спомагателни или съвещателни функции, а не за самостоятелни правомощия. Основните актове за управление на регионалното развитие са Националната концепция за регионално и пространствено развитие и интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2. По своята правна същност те са административни актове, тъй като се приемат от орган на изпълнителната власт (Министерски съвет).

Приемането на действащия ЗРР бе необходимо предвид факта, че той урежда материя, попадаща в обхвата на преговорна Глава № 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“. Създаването на този закон е мотивирано с необходимостта от привеждането на българското законодателство в съответствие с европейските стандарти с оглед на членството в Европейския съюз и възможността за ползване на фондовете за подпомагане на регионалното развитие. С посочения закон се създават редица структури за планиране и управление на регионалното развитие, като регионални съвети за развитие и областни съвети за развитие. Правото на Европейския съюз възлага функции във връзка

---

то на националната територия при отчитане на териториалния потенциал, включително осигуряване развитието на трансгранично, транснационално и междурегионално сътрудничество. Системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие обхваща документи, които се намират в йерархична съподчиненост: 1) Национална концепция за регионално и пространствено развитие; 2) интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2; и 3) план за интегрирано развитие на община.

с регионалното планиране и кандидатстване за финансиране от структурните фондове (Регламент № 1260/1999) на такива органи. Следва да се отбележи констатираният в обща позиция на Европейския съюз недостатъчен административен капацитет на България за разработване програмите и мерките за регионално развитие и за реализиране на проектите. В съответствие с това предложеният закон създава необходимата организационна рамка и разпределя компетентността по планирането на регионалното развитие<sup>44</sup>.

От анализа на ЗРР се очертават две понятия за регионална политика. В широк смисъл това понятие се свързва с формирането и осъществяването на политиката за регионално развитие. В тесен смисъл понятието за регионалната политика очертава правомощията на съответните органи на държавно управление и приеманите от тях актове, насочени към реализиране на целите на регионалното развитие в общините и областите<sup>45</sup>.

Различават се три вида териториални образувания – райони, установени със ЗРР, които не представляват административно-териториални единици и области и общини, които са административно-териториални единици. Организационната структура на тези териториални образувания е различна и съответства на различните функции, които те изпълняват. Създават се областни и регионални съвети за развитие със специална компетентност само в областта на държавната политика за регионално развитие<sup>46</sup>. Областните управители са органи на изпълнителната власт с обща компетентност на територията на областта. Към областните управители действат областни администрации, докато към регионалните съвети не се формират административни звена.

У нас административно-териториалното деление е двустепенно (територията на страната се дели на общини и области), но държавното управление се осъществява на три нива – национално, областно

<sup>44</sup> Становище на Комисията по европейска интеграция по проекта на Закон за регионалното развитие № 302-01-14 от 28.02.2003 г.

<sup>45</sup> **Коларов, Е.** Регионите в България: правни аспекти. Русе: РУ „Ангел Кънчев“, 2005, с. 55 и сл.

<sup>46</sup> **Ширванян, М.** Специфики при вземането на решения от компетентността на областните съвети за тристранно сътрудничество. От: Правото и бизнесът в съвременното общество: Актуални правни предизвикателства в икономиката. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 86 – 96.

и общинско. Междинното (областното) ниво се представлява от областните управители, които са представители на правителството в областта. Те ръководят областна администрация, която има статут на юридическо лице, но самата област не е юридическо лице и за разлика от общината не предвидена като самоуправляваща се общност.

### **§ 3. Областна администрация**

#### **1. Областна администрация – обща характеристика и нормативна уредба**

Администрация в най-широкия смисъл на думата означава управление (от латински *administrare* – служба, обслужвам). Според утвърденото разбиране в правната литература държавна администрация или държавно управление в тесен смисъл се определя като организация, апарат, в който влизат всички органи на **изпълнителната власт**<sup>47</sup>. Държавна администрация в тесен смисъл на думата това е администрацията само в сферата на изпълнителната власт<sup>48</sup>. Що се отнася до администрацията на изпълнителната власт, тя винаги е държавна, тъй като изпълнителната власт е една от проявите форми на държавната власт, затова понятията „държавна администрация на изпълнителната власт“ и „администрация на изпълнителната власт“ се приемат за синоними<sup>49</sup>.

В доктрината е спорен въпросът за статута и характера на областната администрация – дали тя е местна, териториална или държавна.

От една страна, под местна администрация се разбира органи и звена на държавната администрация, които осъществяват своите правомощия в съответствие със съществуващото административно-териториално деление на страната<sup>50</sup>. Приема се, че местната администрация е част от държавната администрация, и се представя като съвкупност от държавни органи и звена, притежаващи изпълнител-

---

<sup>47</sup> **Дерменджиев, И. и др.** Административно право на Република България. Обща част. София, 1993, с. 7 – 8.

<sup>48</sup> **Балабанова, Х.** Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 37.

<sup>49</sup> **Балабанова, Х.** Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 15.

<sup>50</sup> **Дерменджиев, И. и др.** Цит. съч., с. 93.

но-разпоредителни правомощия с определен териториален обхват<sup>51</sup>. Чл. 19, ал. 1 от ЗА определя, че органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална (чл. 37 от ЗА). В Глава седма на Конституцията обаче се говори за местно самоуправление и местна администрация. При противоречие между два различни по степен акта следва да се прилага терминологията на Конституцията. Изводът, до който се достига, е, че трябва да се използва терминът „местна“ администрация на изпълнителната власт, а не „териториална“<sup>52</sup>.

От друга страна, под държавна администрация се разбира административните структури и дейности на държавата. Държавната администрация се развива в дейността на държавните органи и се осъществява от държавни служители. Местната администрация е самостоятелен вид администрация, присъща на местното самоуправление. Докато държавната администрация е дейност, извършвана от централните и децентрализираните държавни органи, т.е. местната администрация се разглежда в пряка връзка с местното самоуправление<sup>53</sup>.

Централно място в държавната административна структура заема областната администрация. Тя има изцяло държавен характер<sup>54</sup>. Затова според цитираното становище е по-правилно да се използва терминът „териториална администрация“, тъй като тя подпомага дейността на един местен държавен орган, на който са възложени функции по деконцентрацията на държавната власт, а не на местното самоуправление.

Това разбиране не може да бъде споделено. Според Конституцията в обхвата на понятието „местна администрация“ се включва и областна администрация. Глава седма – „Местно самоуправление и местна администрация“, съдържа норми, отнасящи се до областна администрация. В литературата се подлагат на критичен анализ разпоредбите на ЗА, според които администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална, а териториалната

---

<sup>51</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 38.

<sup>52</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 52.

<sup>53</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998, с.17.

<sup>54</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 54.

администрация на изпълнителната власт включва областната и общинската администрация (чл. 37 и чл. 38 от ЗА). ЗА въвежда нов термин – „териториална администрация“, за обозначаване на понятия, за които вече има легален термин – „местна администрация“. С него законодателят си служи в Конституцията. Администрацията на изпълнителната власт е централна и местна, като местната обхваща областната и общинската<sup>55</sup>.

Приемаме за обосновани становищата, според които областната администрация е местна, която има държавен характер. Тя е държавна администрация по места.

При осъществяване на своята дейност областният управител се подпомага от областна администрация. Тя се ръководи и представлява от областния управител, който представя в Министерски съвет ежегоден доклад за дейността на администрацията (чл. 57 и чл. 59 от ЗА).

С Устройствения правилник на областните администрации (УПОА) се урежда тяхната дейност, структура, организация на работа и състав.

Областната администрация е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище – населеното място, което е неин административен център. Като бюджетни организации областните администрации представят на министъра на финансите в определен от него срок проектите на бюджетите си, съпроводени с доклад и разчети, уточняващи размера на отделните приходи и разходи. Министерството на финансите анализира представените проекти, проверява законосъобразността на предвидените приходи и разходи и тяхната обоснованост и провежда диалог с държавните органи и бюджетните организации. В този смисъл областният управител е второстепенен разпоредител с бюджет към първостепенния разпоредител с бюджет по бюджета на Министерския съвет (чл. 2, ал. 2 от УПОА).

Областта е утвърдена като административно-териториална единица, в която се деконцентрира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика. Тя се ръководи от назначаем от Министерския съвет областен управител, подпомаган от областна ад-

---

<sup>55</sup> **Панайотова, Е.** За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. – *Съвременно право*, 1999, 3, с. 67.

министрация. Следователно по същество областната администрация се явява съвършено нова управленска структура за осъществяване на държавна власт, а не орган за местно самоуправление, какъвто е бил областният народен съвет, създаден със Закона за създаване на административно-териториални единици – области (р. 275-93-III г.о. ВС).

Администрацията подпомага областния управител при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Според характера на дейността, която извършват, административните звена в областната администрация са обособени в обща и специализирана администрация, организирана в дирекции.

Общата администрация е организирана в дирекция „Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността“. Тя осигурява дейността на областния управител, на специализираната администрация и дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Специализираната администрация е организирана в дирекция „Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост“. Тя подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на областния управител.

Административното ръководство на областната администрация се осъществява от главен секретар, който се назначава от областния управител. Главният секретар има ръководни правомощия. Той ръководи, координира и контролира дейността на администрацията за точното спазване на нормативните актове и на разпорежданията на областния управител.

Дейността на областната администрация се осъществява от държавни служители и от служители по трудово правоотношение<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Понятието „трудова правоотношение“ е основна категория на трудовото право. Повече виж: **Андреева, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 29 – 40; **Александров, А.** Практически проблеми на трудовото право, свързани със съдържанието на трудовия договор. – *Труд и право*, 2016, № 1, с. 5 – 12; **Александров, А.** Практически проблеми, свързани с допълнителните условия за някои трудови правоотношения. – *Труд и право*, 2016, № 2, 10 – 17; **Александров, А.** За някои специфики в уредбата на „допълнителните условия“ за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация. – *Български законник*, 2017, № 8, 18–24.

Те осъществяват своята дейност в съответствие със Закона за държавния служител (ЗДСл), Кодекса на труда (КТ), АПК, Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване и другите нормативни актове. Всички постъпващи документи до областния управител се регистрират в деловодството и се образува служебна преписка. Областният управител, заместник областните управители и главният секретар разпределят служебните преписки, насочени към тях, с резолюция до съответните ръководители на административните звена.

Политическият кабинет е част от областната администрация, но заслужава да бъде разгледан отделно, тъй като е ръководното звено в нейната структура.

ЗА с чл. 27 предвижда областните управители да образуват на свое пряко подчинение политически кабинет. Той има съвещателни и информационно-аналитични функции и осъществява връзките на съответния орган на изпълнителната власт с обществеността. Политическият кабинет е организационна структура, която подпомага съответния орган на изпълнителната власт при формулиране и разработване на конкретни решения за реализиране на правителствената политика в сферата на неговите правомощия и компетентност, както и при представянето на тази политика пред обществото. В политическите кабинети на областните управители се включват заместник областните управители и началниците на звената за връзки с обществеността. Работата на политическия кабинет се организира от началник, назначен по трудов договор<sup>57</sup> и пряко подчинен на областния управител (чл. 28 от ЗА).

Членовете на политическите кабинети не са държавни служители по смисъла на закона (чл. 3, т. 3 от ЗДСл). Чл. 107а, ал. 1 от КТ създаде специална уредба на трудовите правоотношения

---

<sup>57</sup> Трудовият договор е най-важното и най-често използваното основание за възникване на индивидуални трудови правоотношения. Повече виж: **Андреева, А.** Трудовият договор – традиции и тенденции в променяща се икономическа среда. – Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения : Сб. докл. от междунар. научна конф. Т. 1. Варна: УИ Наука и икономика, 2015, с. 25 – 32; **Андреева, А.; Йолова, Г.; Рачев, Р.** Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти. Варна: Наука и икономика, Библ. „Цани Калянджиев“, 2017.



на работещите в държавната администрация<sup>58</sup>. За една категория служители обаче законът изрично прави изключение, като допуска те да встъпят в трудово правоотношение независимо от заемането на ръководни постове на национално равнище в политическа партия. Това са две категории служители в политическия кабинет на областния управител – експертните сътрудници и членовете на политическите кабинети. Самите политически кабинети са създадени да подпомагат съответния орган на изпълнителната власт при формулиране и разработване на конкретни решения за реализиране на правителствената политика в своята сфера и компетентност и съответно да представят тази политика пред обществото. Като има предвид естеството на дейността им, законът по изключение дава възможност за сключване на трудови договори и съответно постъпване в държавната администрация въпреки заемането на ръководни постове в политически партии на национално равнище<sup>59</sup>.

В политическия кабинет може да се назначават по трудов договор експертни и технически сътрудници. Те също нямат статут на държавни служители. В политическите кабинети на областните управители се включват и заместник областните управители. В отсъствие на областния управител той е заместван от определен от него с писмена заповед заместник. Заместник областните управители

---

<sup>58</sup> Чл. 107а, ал. 1 от КТ: Не може да бъде сключван трудов договор за работа в държавната администрация с лице, което:

1. би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително;

2. е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация;

3. е народен представител;

4. е съветник в общински съвет – само за съответната общинска администрация;

5. заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия; тази забрана не се отнася за членовете на политически кабинети, съветниците и експертите към тях.

<sup>59</sup> **Мингов, Е.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – *Съвременно право*, 2004, № 1, с. 10.

ли се назначават от министър-председателя. Областният управител определя със заповед правомощията и ресора на заместниците си.

Заместник областните управители не са органи на изпълнителната власт, но те са важни фигури в областната администрация и политическия кабинет на областния управител. Освен че не е орган на изпълнителната власт, заместник областният управител няма и качеството на държавен служител, по силата на изключението установено с чл. 3, т. 1 от ЗДСл. Не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които са еднолични органи или техни заместници.

## **2. Идеята за създаване на Областен съвет**

Действащото ни законодателство не урежда създаването на такъв орган в системата на местното самоуправление. Но идеята за пряко избрани областни съвети налага задълбочено изследване и анализ, тъй като представлява интерес както за теорията, така и за практиката. Тази идея не е чужда на нашите традиции и опит. В правната ни система до неотдавна съществуваха аналогични органи. Това са окръжните народни съвети, които функционираха до 1991 г., когато е отменен Законът за народните съвети (обн., ДВ, 95/1951 г. – отм.). Редица европейски държави също имат в системата на местното си управление органи, наречени „областни съвети“, „местни съвети“, „местни правителства“. Тяхната правна същност се изследва от сравнително-правен аспект и се съпоставена с българската система за местно управление от гледна точка на протичащите у нас процеси след присъединяването на България към Европейския съюз<sup>60</sup>.

За първи път институтът на народните съвети е създаден и въведен с Конституцията от 1947 г., според която територията на страната се разделя на общини и околии. Органи на местната власт в тези административни единици са общинските и околийските народни съвети, избрани от местното население за срок от три години. Две години по късно, през 1949 г., се създават 14 нови

---

<sup>60</sup> Димитрова, Д. Идеята за създаване на областен съвет и ефективното функциониране на икономиката. Финансовата и счетоводна теория и практика в процеса на присъединяване към Европейския съюз. Варна: Наука и икономика, 2005, 414 – 421.

административни единици – окръзи, и са назначени временни окръжни управи. По този начин се създават окръжните народни съвети като междинно звено между централните държавни органи и околийските и общински народни съвети. Основен мотив за това се явява отдалечеността между централните държавни органи на управление и местните съвети, което „затруднява правилното и навременно провеждане на единната държавна политика и същевременно е пречка в усилията на централните държавни органи да упражняват ефикасно предвидения в конституцията контрол върху работата на околийските и местните народни съвети“<sup>61</sup>.

Конституцията от 1971 г. също урежда института на народните съвети. Територията на България се дели на общини и окръзи, а органи на държавната власт и народното самоуправление в тях са съответно общинските и окръжните народни съвети. Те осъществяват държавната политика на своята територия, като развиват дейност за изпълнение на общодържавните задачи и решават въпросите от местно значение. Ръководят развитието на икономиката, на здравно-социалната, комунално-битовата и културно-просветната дейност на своята територия.

През 1987 г. със Закона за създаване на административно-териториални единици – области, се предвижда на територията на областта да се избира областен народен съвет<sup>62</sup>. Това е в резултат на извършената реформа в административно-териториалното деление, при която на мястото на съществуващите дотогава 28 окръга се създават 9 области. Според Правилника за самоуправлението на териториалните общности (обн., ДВ, 48/1989 г. – отг.) областният народен съвет, като орган на държавната власт и на самоуправляващите се общини, провежда държавната политика в сферата на социално-икономическото и духовното развитие и на ефективното използване на природните, материалните, трудовите ресурси на територията на областта.

Народните съвети са местни органи на власт, при това единствени органи на държавата в съответната административно-териториал-

---

<sup>61</sup> **Балевски, И.** Какво наложи създаването на окръжните народни съвети. – *Народни съвети*, 1949, кн. 11 – 12, с. 662 – 664.

<sup>62</sup> Закон за създаване на административно-териториални единици – области, обн., ДВ, 65/1987 г., отг., ДВ 77/1991 г.

на единица. На тези съвети са дадени права на държавни органи по места, като същевременно тяхна основна фактическа задача е местното самоуправление. Но те не са органи на местното самоуправление, каквито са сега съществуващите общински съвети, тъй като при действието на конституциите от 1947 г. и 1971 г. е в сила принципът за единство на властта. Местните народни съвети са организирани и построени върху началата на демократическия централизъм<sup>63</sup>. Този принцип представлява съединение на две начала – демократизъм и централизъм. Демократизмът се изразява в изборността на местните народни съвети, а централизмът намира израз в подчинението на по-нискостоящите на по-висшестоящите народни съвети.

Според отменения Закон за народните съвети съветите са местни органи на държавната власт и народното самоуправление, които съчетават чертите на държавни и обществени организации. Като такива те имат редица характеристики. Първата им характерна особеност е, че те са представителни органи. Народните съвети се избират по реда на всеобщото, равно и пряко изборително право с тайно гласуване от всички избиратели в съответната административно-териториална единица. Следващата характеристика на народните съвети се определя от отношенията им с Народното събрание. Тези отношения имат субординационен характер. Народните съвети организират изпълнението на законите, приети от Народното събрание, като по този начин провеждат единната държавна политика в окръзите и общините. Между народните съвети и Министерския съвет също са налице субординационни отношения. Като висш изпълнително-разпоредителен орган Министерският съвет ръководи чрез своите актове изпълнително-разпоредителната дейност на народните съвети<sup>64</sup>.

Важна характеристика на народните съвети е, че те са „юридически личности“ (арг. чл. 16 от Закона за народните съвети). Като такива те имат право да извършват правни действия и да сключват сделки. По сега действащото ни законодателство общинските съвети нямат статут на юридически лица. Такива са общините.

---

<sup>63</sup> **Димитров, Д.** Местните народни съвети у нас – *Народни съвети*, 1948, № 5, с. 335 – 338.

<sup>64</sup> **Миланов, Ж.** Държавна власт и държавно управление. София, 1976, с. 118 – 119.

Народните съвети формират изпълнително-разпоредителните органи за съответната административно-териториална единица – изпълнителните комитети. Членовете на изпълнителния комитет се избират с тайно гласуване из средата на съветниците и са в състав: председател, заместник-председатели, секретар и членове. Председателят има организационни, ръководни и представителни функции, но той не е изпълнителен орган, подобен на областния управител или кмета на община. Председателят на изпълнителния комитет няма самостоятелни властнически правомощия, въз основа на които да издава административни актове. Такъв е изпълнителният комитет на народния съвет, който е колегиален изпълнително-разпоредителен орган.

Съществуващите до 1991 г. народни съвети са представителни местни органи на държавната власт и на народното самоуправление. Тяхната система е изградена в съответствие с административно-териториалното устройство на страната, което през периода 1961 – 1991 г. е двустепенно (съществуват окръзи, съответно области, и общини). Народните съвети се изграждат в двустепенна система, т.е. и на двете нива се избират народни съвети като местни органи на държавна власт и народно самоуправление.<sup>65</sup> Според Конституцията от 1991 г. административно-териториалното устройство на страната също е двустепенно, но органи на местното самоуправление се избират само на територията на общината. Областта има административно предназначение и на нейната територия не се създават изборни органи.

В редица европейски държави има две и повече нива на административно-териториално устройство, в които се формират избираеми местни съвети. Интерес за настоящото изследване представлява преди всичко опитът на тези държави, които имат унитарно устройство, защото тяхното местно управление е съпоставимо и съотносимо с това в България.

Франция е унитарна държава с три нива на местно управление – области, департаменти и общини. Всичките три нива са управлявани от избрани съвети за срок от 6 години, който е най-дългият

---

<sup>65</sup> Спасов, Б.; Желев, Г. Държавно право на НРБ. Част II. София, 1979, с. 228 и сл.

мандат за такива органи в западните демокрации<sup>66</sup>. Правомощията на местните съвети са разпределени, следвайки принципа на съвкупните правомощия. Това означава, че административните органи от трите нива са с общо предназначение и имат идентични правомощия. На практика системата на местното управление във Франция се основава на принципа на споделяне на правомощията или на застъпването им. Тази неяснота в разпределението на правомощията на местните съвети води до трудности при очертаване компетентността на различните нива на управление и до желанието на всяко ниво да разшири сферите си на дейност<sup>67</sup>.

Разбира се, този модел на местно управление има своите преимущества. Главното от които е мрежата от споразумения между различните нива на управление (например между общините и департаментите, между департаментите и областите, между отделните общини). Основни са сдруженията на общините, които се учредяват чрез споразумения между местните управи (съвети) и могат да бъдат считани като отделни институции, като друго ново ниво на управление. Задача на тези сдружения е да предоставят социални и комунални услуги за по-голяма територия от тази на основните административно-териториални единици – общините.

Интерес за настоящото изследване представлява и холандската система за местно управление, тъй като има редица прилики с българската. По своето устройство Холандия е унитарна държава. Но тя е сравнително малка страна за разлика от Франция, което оказва силно влияние на административно-териториалното устройство и органите, които се създават в отделните административно-териториални единици<sup>68</sup>.

Територията на Холандия е разделена на провинции и общини, като и двете административно-териториални единици се управляват

---

<sup>66</sup> За сравнение може да се посочат САЩ, където местните съвети се избират за срок от 4 години, в Италия – 5 години, във Великобритания – 4 години.

<sup>67</sup> **Лефевр, К.** Местното управление в Западна Европа. – *Администрация*, 1994, №. 1, с. 17 – 20.

<sup>68</sup> Територията на Франция е 549 000 кв.км, на Холандия – 41 000 кв.км; населението на Франция е 58 млн. души, на Холандия – 15 млн. души. Повече виж: **Лефевр, К.** Местното управление в Западна Европа. – *Администрация*, 1994, №. 1, 2.

от избрани съвети с четиригодишен мандат. Тези съвети се председателстват от специален пълномощник за провинциите и кмет за общините. Тези председатели не са избираеми, а се назначават от централната власт (правителството) за шестгодишен срок, който може да бъде подновяван. За сравнение у нас кметовете на общини се избират от местното население, но областните управители, също като пълномощниците за провинциите, се назначават от правителството.

Под местно управление в Холандия се разбира управлението в общините, докато на провинциите се възлагат преди всичко функции по изпълнение на националната политика в областта, на опазване на околната среда, поддържане на пътната мрежа и др. Въпреки че се прилага принципът на съвместното управление между местните съвети, повечето решения на общинските съвети се контролират и одобряват от съвета на провинцията и правителството, което в значителна степен ограничава възможностите на общините. Те могат да си сътрудничат, като сключват помежду си договори, но само за специфични цели (например в областта на здравеопазването, пожарната безопасност и др.) и са предназначени единствено за избягване създаването на междинно ниво на управление между провинцията и общините<sup>69</sup>. От това може да се направи изводът, че Холандия е страна, чието управление е централизирано в значителна степен, предвид засилените контролни правомощия на провинциалните съвети и правителството по отношение на общинските съвети. У нас не се избира областен съвет, но решенията на общинските съвети също подлежат на контрол от страна на областния управител.

Великобритания е страна с дълбоки традиции в областта на местното управление. Тя е унитарна по своето устройство държава с уникални особености. В състава ѝ влизат Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия. Територията ѝ се дели основно на две административни единици: горно ниво – графства, и долно – околии. Във всички административно-териториални единици се избират местни представителни органи (съвети). Съветниците се избират по мажоритарната система. Особеност на британското местно управление е, че между съветите от двете нива на административно

---

<sup>69</sup> **Лефевр, К.** Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система. – *Администрация*, 1994, № 2, с. 23 – 25.

деление не съществува йерархическа подчиненост, т.е. нито един от тези съвети не е нито по-висш нито по-нисш от другия.

Местните представителни органи във Великобритания са важна част от нейната политическа и административна система<sup>70</sup>. В британското законодателство не се използват терминологични определения като: „местни органи“ или „местни съвети“, с които си служи нашият законодател. В британските нормативни актове се използва общото понятие „местно управление“ (Local Government). Характерна за британското местно законодателство е и употребата на термина „местна власт“ (Local authority). Това е родово понятие, с което се определят всички институции, регламентирани като публични органи, които да бъдат местни власти, т.е. да носят определена власт. Местната власт не олицетворява само местния съвет, въпреки че той е нейният основен носител по места<sup>71</sup>. Под „местна власт“ се има предвид онази група от хора, които са избрани за съветници и формират съвета – органа, който е оправомощен да приема решения, отнасящи се до неговия район. Събранието на съветниците е само орган за управление на територията<sup>72</sup>.

Организационната структура на един местен съвет на графство или околия включва събранието на съветниците, комитетите, които се избират по основните направления на дейности и съответните на комитетите административни служби (отдели). Британските комитети на местните съвети са сходни като организация и дейност с постоянните комисии на общинските съвети у нас. Съветът може да делегира част от своите правомощия на комитетите. Но те, за разлика от българските постоянни комисии, имат решаваща компетентност и действат като органи на държавно управление<sup>73</sup>.

Местните съвети са основната форма за представяне на интересите на местното население и неговите организации. Същевременно те са представители на държавната власт по места. Това ги определя като част от административната система на държавата. Но обвързването на местните съвети с централните органи на

---

<sup>70</sup> Hampton, W. Local Government and Urban Politics. London Grup UK Ltd., 1987, p. 67.

<sup>71</sup> Цанков, В. Местното управление във Великобритания. София, 1993, с. 14.

<sup>72</sup> Вурне, Т. Local Government in Britan. Penguin Books, 1990, p. 161.

<sup>73</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 28.



изпълнителната власт ги поставя в административна и финансова зависимост от правителството. Това ограничава независимостта на местните съвети. С оглед ограничаване на негативните последици от тази тенденция във Великобритания са въведени различни форми на децентрализация на администрацията, като същевременно се запазва силната централна държавна власт. Въведено е изискването нормативните актове на местните власти, преди да влязат в сила, да бъдат внесени за одобрение в парламента или съответното министерство. Следователно във Великобритания децентрализацията не обхваща държавната власт, а преди всичко държавната администрация. Това се извършва по три начина. Единият е деконцентрацията, при която някои правомощия на централните органи са прехвърлени на местните власти. Вторият е функционалната децентрализация, която се отнася да отделни услуги или функции, преотстъпени от правителството на различни организации. Например пощенското управление, корпорацията по жилищна политика и др. Третият начин е регионалното делегиране, което се изразява в предоставяне на определени правомощия от правителството на регионалните органи. Те обикновено действат в пределите на съответната област<sup>74</sup>.

Прави впечатление, че в западноевропейските държави не се използва терминът „местно самоуправление“, а се употребява „местно управление“. Използват се понятията „местни власти“ и „местни управи“ за обозначаване на местните съвети. Това е така, защото законодателството и практиката на тези страни показват, че държавата има големи възможности за намеса в работата на местните съвети. Местното управление в административно-териториалните единици се осъществява чрез финансови средства на въздействие (субсидии от страна на държавата), чрез контрол и одобрение на правните актове на местните съвети от централните органи на изпълнителната власт. По този начин се гарантира целостта на унитарната държава и се балансират местните с общодържавните интереси.

У нас, по силата на чл. 22 от ЗРР, в областите се създават областни съвети за развитие. Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а постоянни членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския

---

<sup>74</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 8 – 9.

съвет на всяка община, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище.

Съществуващите областни съвети за развитие не са органи на местното самоуправление, както бе посочено, те са държавни органи на изпълнителната власт. Според чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление правото на местно самоуправление се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които да отговарят пред тях<sup>75</sup>. Докато областните съвети за развитие не са избираеми органи.

**Идеята за избор на областни съвети за определен мандат, като органи на местното самоуправление**, се мотивира с аргумента, че тези органи ще бъдат отговорни за провежданата от тях политика пред своите избиратели и ще бъдат по-ангажирани с проблемите на жителите от областта. Като би трябвало този мандат да съвпада с мандата на другите местни органи – общински кметове и общински съвети. На практика тази идея означава създаване на второ равнище на самоуправление над общинското.

Възниква въпросът – как ще бъдат излъчени тези представители. Съществуват следните варианти за формиране на областния съвет – или чрез преки избори от жителите на областта, или да бъдат съставени от всички кметове на общините от областта и/или от общински съветници като делегирани представители на общините. Във втория вариант областните съветници ще избират за целия мандат или на ротационен принцип председател на областния съвет.

В първата хипотеза – създаване на областен съвет чрез избиране на съветниците пряко от избирателите, ще се стигне до усложняване на техническата организация и финансово осъществяване на избирателния процес. Това ще доведе и до увеличаване на административния апарат.

Във втората хипотеза – областният съвет да бъде съставен от всички кметове на общините от областта и/или от общински съветници, ще се допусне едни и същи лица (кметове на общини

---

<sup>75</sup> Европейска харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.) – ратифицирана със закон, приет от 37-ото НС на 17.03.1995 г. (ДВ, 28/1995 г.).

и общински съветници) да участват в работата на различни органи на самоуправление. Това не трябва да се допуска, тъй като би било в противоречие с демократичните принципи. Косвен аргумент за това са разпоредбите на чл. 30, ал. 4, т. 4 и чл. 42, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА<sup>76</sup>. Според тези разпоредби пълномощията на общинския съветник или кмет се прекратяват предсрочно, когато те бъдат избрани да осъществяват функциите на друг управленчески орган. Посочените текстове не уреждат избирането на общински съветник или кмет за член на областен съвет. Сегашното ни законодателство не предвижда такъв орган на местно самоуправление, но обратното би означавало на практика включените впоследствие общински съветници и кметове в областния съвет да продължават да осъществяват и функциите си на общински съветници и кметове<sup>77</sup>.

Създаването на областни съвети като второ ниво от органи на самоуправление в областите е свързано и с въпроса за техните правомощия. Те би трябвало да решават въпроси, които не могат да бъдат решени от общинските съвети в общините и да са общи за включените в областта общини. Ще се стигне до дублиране в правомощията, което е предопределено от широките правомощия на общинските съвети като основен орган на самоуправлението. Като органи с обща компетентност, общинските съвети разполагат с широк кръг от правомощия, уредени в чл. 20 и чл. 21 от ЗМСМА, да решават почти всички въпроси от местно значение. Така че функциите, които биха осъществявали областните съвети като второ ниво на самоуправление, трудно биха се отграничили като въпроси, които общинските съвети

---

<sup>76</sup> Пълномощията на общинския съветник се прекратяват предсрочно при избирането му за народен представител, министър, областен управител или кмет, при назначаването му за заместник-министър, заместник областен управител, заместник-кмет, кметски наместник или на щатна длъжност в съответната общинска администрация (чл. 30, ал. 4, т. 4 от ЗМСМА). Пълномощията на кметовете се прекратяват предсрочно при избирането му за народен представител, министър или областен управител, при назначаването му за заместник-министър или заместник областен управител или когато заеме друга длъжност по трудово или служебно правоотношение (чл. 42, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА).

<sup>77</sup> В същия смисъл: **Костов, Д.** Въпроси на местното самоуправление. – *Съвременна право*, 1991, № 6, с. 13.

не могат да решават сами<sup>78</sup>. В редица държави има две и повече нива на самоуправление, но те в повечето случаи са по-големи от България като територия и население и обикновено първото ниво от органи на самоуправление има по-ограничен кръг от правомощия. Там второто ниво на самоуправление е необходимо, но за територията на малка страна като нашата едно ниво на самоуправление е достатъчно, още по-вече че общинските съвети, като основно ниво на самоуправление, имат доста широк кръг от правомощия.

Направеното историческо и сравнително-правно изследване налага следния извод. **Идеята за създаване на областни съвети не може да се приеме, тъй като тя търпи сериозни критики. От една страна, това ще доведе до увеличаване на административния апарат, което е нежелателно. От друга страна, ако у нас се приеме идеята за създаване на областни съвети като второ ниво от органи на местното самоуправление, неговите правомощия биха дублирали много от функциите на общинските съвети.**

Извършеното сравнително правно изследване на западните демокрации показва едно изключително разнообразие от структури и системи на местното управление. Така че би било трудно да посочим някакъв конкретен модел, който да е общовалиден и универсален. Много държави имат повече нива на местно управление, при това със значителна автономия, но за малка страна като България е препоръчително да има само две нива в административно-териториалното устройство и само едно ниво, в което да има органи на самоуправление.

**При това областта следва да остане да функционира като административно-териториална единица най-вече със задача да координира деконцентрираните дейности на централната изпълнителна власт. Общината, като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, следва да бъде единственото поднационално изборно ниво на самоуправление.**

В заключение отново трябва да се подчертае, че общинското ниво на самоуправление трябва да представлява основата за децентрализиране на държавното управление. Областното ниво на управление трябва преди всичко да има ролята на координатор на деконцентрираните дейности на централното управление.

---

<sup>78</sup> В същия смисъл: Костов, Д. Цит. статия, с. 14.

## Глава II.

# ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ

---

### **§ 1. Исторически и сравнително-правен преглед на институцията областен управител**

В богатия инструментариум от методи и средства историческият метод за научно изследване заема едно от ключовите места. Традиционно прилаган, той има за задача, на базата на емпиричното познание, да изясни реалното обществено съдържание, а така също обществено-историческата обусловеност и обществено-политическата насоченост на правните норми и правните институти, включени в системата на конкретен правен отрасъл на обективното право. Крайна цел при решаването на поставената задача е извеждането и систематизирането на принципите, върху които са изградени отделните правни институти с оглед създаване на научна основа за правоприлагане и последващо усъвършенстване на правната уредба.

Институцията на областния управител е традиционна за българската правна система и аналогична е предвидена по действието на Търновската конституция, според която територията на страната административно се дели на окръжия, околии и общини<sup>79</sup>.

За първи път подобен орган, но наречен окръжен управител, е уреден със Закона за окръжните управители и околийските началници (ДВ, 116/1882 г.). Начело на всяко окръжие стои управител, който се назначава и уволнява с указ на държавния глава – княза, по предложение на министъра на вътрешните работи. Окръжният управител е представител на държавния глава в политическо и административно отношение в окръжието. Той упражнява общ надзор върху всички отрасли на управлението, но се намира в пряко и непосредствено подчинение на министъра на вътрешните работи. По силата на посочения закон за окръжен управител може

---

<sup>79</sup> **Ананиева, Н., Сидерова, Е.** Търновската конституция: 140 години от възкресението на българската държава, Юридически сборник на Бургаски свободен университет, Център по юридически науки, том XXVI, 2019, с. 390 – 400.

да се назначи лице, което има средно образование, прослужило е две години на правителствена служба и е навършило 27 години. Окръжният управител, като представител на централната власт, е длъжен да следи за изпълнението на законите и да изпълнява заповедите, които получава от всички министри. От своя страна, той има право да издава заповеди, задължителни за окръжието, което се намира под неговото управление при условие, че не противоречат на законите, издадени от централната държавна власт.

През 1934 г., след проведена административно-териториална реформа, вместо съществуващите дотогава окръжия се създават нови административни единици – области, начело на които се поставят областни директори. Приема се Наредба закон за градските общини (ДВ, 114/1934 г.), с който се уреждат правомощията на кмета, общинския съвет и областния директор.

Областният директор е замислен и уреден от тогавашното законодателство като общ орган на цялата държавна власт в областта, на който са възложени важни административни и политически функции. Този висш самостоятелен орган „представява цялата изпълнителна власт в областта. В това си качество той е началник на всички органи на изпълнителната власт и съгласува и надзирава дейността им. Но необходимостта от повече централизация поради усложняването на държавното управление по места налага да се дадат по-големи правомощия на областния директор<sup>80</sup>. Това става с Наредбата за правата на директорите на областите в Царството (ДВ, 156/1942 г.). Според тази наредба областният директор се очертава като общ представител на изпълнителната власт в областта, който е йерархически пряко подчинен на министъра на вътрешните работи. Директорът на областта упражнява административен контрол върху органите на общините от областта и е законен представител на държавата за имуществените ѝ интереси на територията на областта.

Според тогавашното законодателство, една от най-важните функции на областния директор е да упражнява административен надзор (контрол) върху общината за издадените от общинските органи (общински съвет и кмет) актове. Този административен надзор се изразява в правната възможност за определени органи

---

<sup>80</sup> **Стайнов, П.** Административно право. Обща част. София, 1945, с. 50 – 51.

на централната държавна власт (министър на вътрешните работи, областен директор), да могат в указанияте от закона случаи да спират, да отменят, а по изключение и да изменят издадените актове на органите на администрацията – в случая на общината, с оглед на тяхната законосъобразност<sup>81</sup>.

С общинската реформа от 1943 г. значително е ограничено общинското самоуправление. Премахнато е началото за избираемост на кмета, който става назначаем от централната държавна власт. По отношение на състава на общинския съвет е възприета смесена система, по силата на която той се състои не само от изборни членове, но и от общински съветници по право и общински съветници по делегация (първите са представители на централната държавна власт, а вторите са представители на законосъществуващи професионални организации). Общинското самоуправление е ограничено още и по отношение на контрола върху общините. Надзорът, упражняван върху общините се явява като необходимо ограничение на принципа на самоуправление, за да гарантира административната, стопанската и социалната цялост на държавата. Непосредственият надзор върху общините е предоставен на областния директор<sup>82</sup>.

Упражняваният върху общините надзор бива йерархически, административен, финансов, съдебен и обществен. Йерархическият и административният надзор се осъществяват чрез областния директор<sup>83</sup>.

На първо място йерархическият надзор се изразява в правото на гражданите да обжалват действията и актовете на общинските органи. Жалбата се подава до областния директор чрез кмета на общината. Областният директор може да потвърди обжалваното решение, да спре изпълнението му, да го видоизмени и да го отмени изцяло или отчасти. Решението на областния директор е задължително за общинските органи. То е окончателно и необжалваемо, тъй като няма характер на съдебно решение, което да подлежи на обжалване пред по-горна съдебна инстанция. По начало областният директор трябва да бъде сезиран с жалба от заинтересованото лице,

---

<sup>81</sup> **Стайнов, П.** Цит. съч., с. 61.

<sup>82</sup> **Драганов, Д.** Видове надзор върху общините. – *Год. Държ. висше у-ще фин. и адм. науки*, 6, 1946 – 1947, 1 – 64.

<sup>83</sup> **Драганов, Д.** Цит. съч.

но може да действа и без да бъде сезиран съгласно принципите на йерархическия надзор.

На второ място йерархическият надзор се изразява в правото на кмета да обжалва пред областния директор решенията на общинския съвет, които не са съобразени или противоречат на действащите закони и които са явно непозлезни за общината<sup>84</sup>.

Областният директор упражнява и значителен административен надзор върху общините. Административният надзор на областния директор се проявява в одобрението на редица решения на общинските съвети, в назначаването и уволняването на кметските наместници и в правото му да предизвика финансови ревизии на общините по всяко време. Решенията на общинските съвети, които подлежат на одобрение или утвърждаване от областния директор, не могат да влязат в сила и да бъдат приведени в изпълнение без предварителното им одобрение или утвърждаване<sup>85</sup>.

Конституциите от 1947 г. и 1971 г. не предвиждат и не уреждат създаването на държавен орган като областния управител. Причините за това са установеният с тези конституции принцип за единство на държавната власт и проведените реформи в административно-териториалното устройство на държавата. В териториалното деление на страната не съществуват области като административни единици. Територията на България се дели на общини и окръзи, а колективни органи на държавната власт и народното самоуправление в тях са съответно общинските и окръжните народни съвети, които формират изпълнително-разпоредителните органи за всяка административно-териториална единица – изпълнителните комитети.

Причините за липсата на държавен орган, подобен на областния управител, са настъпилите политически и законодателни промени след 9 септември 1944 г. В периода от 1944 до 1947 г., когато се приема Конституцията на Народна република България, важи един преходен режим. По начало се прилагат законите от 1934 г., но са направени съществени изменения относно начина на установяване на общинските органи. Приема се Наредба-закон за назначаване, уволняване и класиране на служителите по ведомството на министерството на вътрешните работи и за временната общинска

---

<sup>84</sup> Драганов, Д. Цит. съч.

<sup>85</sup> Пак там.



управа (ДВ, 242/1944 г.), съгласно който местните Комитетите на Отечествения фронт дават мнение относно назначаването на общински кметове, помощник кметове, кметските наместници и т.н. Това се определя като обществен надзор от страна на Комитетите на Отечествения фронт върху дейността на общинските органи<sup>86</sup>.

Реформите след 1944 г. чрез законодателното и общественото насърчаване на изборното начало, чрез участието в администрацията на масовите организации, чрез контрола на Комитетите на Отечествения фронт целят „по-голямо приближаване на общинската администрация към общата администрация на държавата от гледна точка на самоуправителния принцип“<sup>87</sup>. Съгласно този принцип общината е единствената териториална самоуправителна административна единица с отделен бюджет, административна самостоятелност и самоинициатива.

След националния референдум през 1946 г. за формата на държавно управление и избори за Велико народно събрание започва обсъждане на проекти за нова Конституция. Конституцията на Народна република България е приета на 4 декември 1947 г.<sup>88</sup> Според нея България е народна република с представително управление. Всички представителни органи се избират пряко от народа. Властта не се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, т.е. въвежда се принципът за неделимост (единство) на властите.

<sup>86</sup> Драганов, Д. Видове надзор върху общините. – *Год. Държ. висше у-ще фин. и адм. науки*, 6, 1946 – 1947, 1 – 64.

<sup>87</sup> Ангелов, А.С. Общинско право. Лекции. София: Фонд за подпомагане на студенти, 1946. 176 с.; 2. изд. 1947, с. 52.

<sup>88</sup> Български конституции и конституционни проекти (съставители: В. Методиев и Л. Стоянов). София, 1990, с. 13; Сидерова, Е. Равносметката след 70 години от обявяването на България за република. – сборник доклади: Развитие на правото в контекста на хуманитарната криза в Близкия изток и Украйна. Лятна научна сесия на Юридическия факултет 24 – 25 юни 2016 г., изд. ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016, с. 28 – 35; Сидерова, Е. Bulgarian constitutionalism and the path of its development. – *Inovations in science and education: Challenges of our time*, published by IASHE London 2016, p. 126 – 127; Пехливанов, К. Изпълнителната власт в преходния период (1990 – 1991), в Сборник „Правото – традиции и перспективи“. Юбилейна научна конференция по повод 25 години от създаването на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. София: Ciela 2018, с. 385 – 400.

Функциите на колективен държавен глава се изпълняват от Президиума на Народното събрание.

До приемането на Конституцията от 1947 г. ролята на областния директор при упражняване на контрол върху дейността и актовете на общинските органи е била значителна. След това контролът върху дейността на местните народни съвети се упражнява от Президиума на Народното събрание. Контрол упражняват и по-горните народни съвети върху действията на по-долните народни съвети<sup>89</sup>.

Подобна уредба предвижда и Конституцията от 1971 г.<sup>90</sup>

Конституцията от 1991 г. преутвърди традиционната за българската правна система институция на областния управител. Съгласно чл. 143 от основния ни закон управлението в областта се осъществява от областен управител, който осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.

Конституцията на Република България от 1991 г. е приета чрез съгласие от всички политически сили, представени в Седмото Велико народно събрание, чиято основна задача е да изработи Конституция в съответствие с променените политически, икономически и обществени реалности, свързани с установения след

---

<sup>89</sup> Според чл. 66 от Конституцията от 1947 г. Президиумът на Народното събрание и по-горните местни народни съвети имат право да отменят противозаконните и неправилните действия на по-долните народни съвети.

<sup>90</sup> При уреждането на държавното устройство Конституцията от 1971 г. отрича разделението на властите и определя Народното събрание като върховен държавен орган (чл. 66 и чл. 67). Народното събрание избира Държавния съвет (чл. 78), който е висш, постоянно действащ орган на държавната власт и висш орган на Народното събрание (чл. 90). Държавният съвет отменя противозаконните или неправилните актове на народните съвети и на техните изпълнителни и разпоредителни органи (чл. 93). По-горестоящите народни съвети могат да отменят противозаконните или неправилни актове и действия на по-долустоящите народни съвети. Изпълнителните комитети на по-горестоящите народни съвети могат да спират изпълнението на противозаконните или неправилните актове и действия на по-долустоящите народни съвети, както и да отменят противозаконните или неправилни актове и действия на изпълнителните комитети на същите народни съвети (чл. 124).

1989 г. демократичен и правов ред<sup>91</sup>. Разгледани и обсъдени са множество проекти за Конституция на България, представени от различни партии, обществени сдружения и отделни политици. Сред тях се открояват проектите за Конституция, внесени от името на парламентарната група на: БСП, парламентарната група на БЗНС „Н. Петков“, Конституционен клуб „311“, народния представител от СДС Николай Павлов, председателя на парламентарната група на БСДП д-р Петър Дертлиев, народния представител Велко Вълканов. Тези проекти показват съпричастността на различни политици, общественици и политически структури към идеята за формиране на обществена и юридическа основа, върху която да се изгради нова демократична и правова България<sup>92</sup>. **Част от тези законопроекти предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него**<sup>93</sup>.

Съгласно проекта за Конституция, изготвен от Конституционен клуб „311“, се предвижда двустепенно административно-териториално деление и две нива на самоуправление с изборни органи. Според този проект: „Органи на местната власт са общинските управи, окръжните съвети, кметовете и окръжните управители“. „Органи на местната власт“ от второто ниво са окръжните съвети и окръжните управители. Окръжните съвети работят като съвети на избрани за 4 години пълномощници на съответните общински

---

<sup>91</sup> **Сидерова, Е.** Конституцията на Република България от 1991 г. и проектът „Конституция за Европа“. – В: 125 години Търновска конституция – приемственост и правно развитие. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2005, с. 52 – 60.

<sup>92</sup> **Сивков, Ц.** Местните държавни органи и Конституцията на Република България от 1991 г. – *Правна мисъл*, 1996, № 1996, с. 27 – 41.

<sup>93</sup> Всички известни цялостни проекти за основен закон на България, създадени в периода 1990 – 1991 г., са публикувани в сборника „Българските конституции и конституционни проекти“, съставители: доц. д-р Веселин Методиев и доц. д-р Лъчезар Стоянов. София, 2003 г. Една част от тях не са постъпили в Седмото Велико народно събрание в съответствие с конституционния ред (по предложение на парламентарна група или подписани от не по-малко от 101 народни представители) и те няма да бъдат разглеждани, тъй като изразяват единствено мнението на своите автори. Анализирани са само проектите, които са постъпили в съответствие с конституционния ред и то само тези, които предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него.

управи от тяхната територия. Те решават въпроси от регионално значение и притежават такива правомощия, каквито са им отстъпени от участващите в тях общински управи. В определени от Народното събрание териториални окръзи действат за срок от 5 години окръжни управители, назначени с указ на президента по предложение на правителството, съгласувано със съответните окръжни съвети в териториалния окръг на окръжния управител. Те контролират дейността на изпълнителните органи на централно подчинение на територията на своя окръг, като вършат това в координация с окръжните съвети. За окръжен управител може да бъде назначаван всеки български гражданин, който има избиращи права. Окръжните управители не могат да заемат друга държавна длъжност, да извършват дейност в политическа партия или да осъществяват друга платена дейност, с изключение на преподавателска, научна, литературна, художествена, артистична или спортна. Те се ползват с имунитет.

В този проект става дума за окръжен управител, но могат да се направят някои съпоставки между него и областния управител по действащата Конституция. Според сегашната уредба също е налице двустепенно административно-териториално деление, но има само едно ниво на самоуправление с изборни органи – общината, а управлението в областта се осъществява от областен управител, назначен от правителството. В този проект окръжните управители също са назначаеми органи, но се назначават не от Министерския съвет, а от президента по предложение на правителството. Разликата е, че окръжните управители имат мандат – те се назначават от президента за срок от 5 години, докато областните управители нямат мандат – те се назначават от правителството безсрочно. Известна прилика има и в правомощията на тези органи, но разликите са по-съществени, тъй като правомощията на окръжния управител са в доста тесни рамки. Той трябва да ги осъществява в координация с окръжните съвети, а самите окръжни съвети също имат ограничени правомощия, доколкото такива са им отстъпени от участващите в тях общински управи. Окръжните управители само контролират дейността на изпълнителните органи на централно подчинение на територията на своя окръг, докато областният управител осигурява цялостно провеждане на държавната политика, отговаря за защитата

на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол. Още една съществена разлика е, че според посочения проект окръжните управители се ползват от имунитет.

Друг интересен проект за Конституция е разработеният от народния представител Велко Вълканов. Според този проект управлението в Република България е организирано по общини, околии и области. Органи на държавната власт и народното самоуправление в общините, околииите и областите са народните съвети, избрани пряко от населението за срок от 4 години. Изпълнителни органи на народните съвети са кметовете – за общинските народни съвети, околийските управители – за околийските народни съвети, и областните управители – за областните народни съвети. Предлагат се два варианта за избирането на изпълнителните органи на народните съвети.

Първият вариант предвижда кметовете, околийските и областните управители да се избират от съответните народни съвети, а да се утвърждават: кметовете – от околийския управител, околийските управители – от областния управител, областните управители – от Министерския съвет.

Според втория вариант кметовете, околийските и областните управители ще се избират от съответните народни съвети по предложение на: за кметовете – околийския управител, за околийските управители – областния управител, за областните управители – Министерския съвет.

Околийските управители могат да отменят актовете на кметовете и да спират актовете на общинския народен съвет. Областните управители могат да отменят актовете на околийските управители и да спират актовете на околийските народни съвети. Министерският съвет може да отменя актовете на областните управители и да спира актовете на областните народни съвети. Спрените актове се внасят в по-горния народен съвет или в Народното събрание за отмяна.

Този проект предлага тристепенно административно-териториално деление и три нива на самоуправление с изборни органи – народни съвети. В областите се избира областен управител от областните народни съвети. Прилика с уредбата на областния управител по действащата Конституция има дотолкова, доколкото

според посочения проект областният управител се утвърждава или предлага за избор от Министерския съвет. Има известна прилика в правомощията на областния управител по сегашното законодателство и по този законопроект – и двамата имат контролни правомощия по отношение на долустоящи органи. Според посочения проект областните управители могат да отменят актовете на околийските управители и да спират актовете на околийските народни съвети, докато действащата ни Конституция не урежда толкова подробно правомощията на областния управител. Те са уредени в ЗА, където е предвидено, че областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети и може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини (чл. 32, ал. 2 от ЗА). Съществена разлика има по отношение на контрола спрямо актовете на областния управител. Според проекта Министерският съвет може да отменя актовете на областните управители, докато Конституцията от 1991 г. не предоставя такива правомощия на правителството. Съгласно действащото законодателство актовете на областния управител могат да се обжалват пред съответния административен съд (чл. 32, ал. 3 от ЗА). В обобщение трябва да се каже, че този проект предвижда засилена централизация в държавното управление, т.е. в сферата на изпълнителната власт.

**Най-близо до сегашната конституционна уредба на областния управител е проектът за Конституция, изготвен от колектив** в състав: проф. Живко Миланов, проф. Кино Лазаров, проф. Стефан Стойчев, проф. Евгени Танчев, к.ю.н. Любен Кулишев, доц. Снежана Начева, ст.н.с. Емилия Друмева, ст.н.с. Красен Стойчев. Според този проект територията на Република България се дели на общини, околии и области. Общината е основна форма на местното самоуправление. Органи на местното самоуправление в общините са общинските съвети, които се избират от населението. Орган на изпълнителната власт в общината е кметът, който се избира от общинския съвет за срок от 4 години. Околията е териториална единица с административно предназначение. В нея се разполагат само служби и учреждения на държавната администрация, без да се създават изборни органи на местното самоуправление. Във всяка област се създава областен съвет на общините, който се състои от равен брой представители на всички общински съвети. Област-

ният съвет на общините съдейства за координиране дейността на общините за решаване на общите проблеми за развитието на територията и за задоволяване потребностите на населението. Според чл. 141 от този проект Министерският съвет назначава във всяка област областен управител, който е негов представител. Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, защитата на националните интереси и законността и осъществява административен контрол.

Независимо че тук също се предлага тристепенно административно-териториално деление, избираеми от населението органи на местно самоуправление – общински съвети, има само в общините. Предлаганият областен съвет на общините не е орган на местното самоуправление, а по-скоро има консултативни функции да съдейства за координиране дейността на общините за решаване на общите проблеми. Очевидна е приликата между текста на чл. 141 от този проект и текстът на чл. 143 от действащата Конституция<sup>94</sup>.

**Въпреки различията в разгледаните проекти за Конституция, които предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него, във всички се вижда една обща идея.** Областният управител е представител на правителството, за това той или се предлага, или се утвърждава, или се назначава от Министерския съвет, а не се избира пряко от населението. Известна прилика има и в правомощията на този орган в различните проекти – притежава контролни правомощия по отношение на долустоящи органи на управление.

В действащата Конституция се уреждат най-важните обществени отношения, свързани с държавното управление, чиито елемент са и органите на местно самоуправление и администрация, уредени с Глава седма от основния закон. Местен изпълнителен орган е областният управител. Той се определя като едноличен държавен орган, който е представител на централната изпълнителна власт в

---

<sup>94</sup> Конституция от 1991 г. – чл. 143. (1) Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация.

(2) Областният управител се назначава от Министерския съвет.

(3) Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.

областта и се подпомага от областна администрация. Той е призван да осъществява политиката на правителството в съответната област. Съгласно положението, отредено му от Конституцията, фигурата на областния управител се определя и се разглежда в тясна връзка с налагащата се деконцентрация в управлението, т.е. прехвърляне на властнически правомощия от централната власт на долуостоящи органи. Важната роля на областния управител в системата на органите на изпълнителната власт е подчертана и с едно, макар и най-общо, изброяване на неговите правомощия<sup>95</sup>.

Във Франция също се създава орган, аналогичен на областния управител и със сходни правомощия. Тя е унитарна по своето устройство държава и по тази причина нейното административно-териториално устройство може да се съпостави с това на България. Проблемите на административно-териториалното устройство във Франция са изследвани подробно от проф. Александър Воденичаров<sup>96</sup>.

Основните административно-териториални единици във Франция са общините, департаментите и задморските територии. Регионът се създава допълнително като териториална държавна организация и се превръща в териториална общност (разбирано като административно-териториална единица) със закон от 1982 г.<sup>97</sup> Понастоящем във Франция правно са регламентирани три категории административно-териториални единици – общини, департаменти и региони. Разгледан е по-подробно правният режим на региона като административно-териториална единица и неговият изпълнителен орган – председателят на регионалния съвет, защото той е най-горното ниво в административно-териториалното устройство

---

<sup>95</sup> Сивков, Ц. Цит. съч., с. 39.

<sup>96</sup> Воденичаров, А. Правен режим на региона във Франция. – *Правна мисъл*, 1995, № 3; Воденичаров, А. Правна характеристика на териториалните общности във Франция. – *Съвременно право*, 1996, № 1; Воденичаров, А. Последващ контрол върху актовете на териториалните общности на Франция. – *Правна мисъл*, 1996, № 1; Воденичаров, А. Контрол върху актовете на териториалните общности във Франция. – *Финансово-данъчен контрол*, 1995, № 4; Воденичаров, А. Правно положение на общината във Франция. – *Съвременно право*, 1995, № 4.

<sup>97</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertes des communes, des departments et des regions.



на Франция и е административен район, в чиито граници действа префектът.

Регионалният съвет е основният изборен орган, чрез който се осъществява самоуправлението на региона. Той се формира на основата на общо, равно и пряко изборително право<sup>98</sup>. Изборителни райони за избиране на регионалните съветници са департаментите. Мандатът на съветниците е шест години. Основните правомощия на регионалния съвет са свързани със социално-икономическото развитие на региона. Своите правомощия съветът осъществява посредством решенията си, които той е овластен не само да приема, но и да изпълнява. Въпреки това регионалният съвет е длъжен да избере свой председател, който е изпълнителен орган на региона.

По своята правна характеристика председателят на регионалния съвет е едноличен административен орган. Той се избира от регионалния съвет из средата на съветниците по мажоритарната система с тайно гласуване. При това абсолютно необходима предпоставка за едно лице да бъде избрано за председател на регионалния съвет е притежаването на качеството съветник. Мандатът на председателя съвпада с този на съвета (шест години) и може да бъде прекратен предсрочно в случай на смърт, оставка, служебно освобождаване и разпускане на съвета.

За френската държавна организация е характерна подчертаната централизация в организацията и дейността на местното управление. Приема се, че Франция е класически модел на административен надзор, на административно уредена система на местно управление<sup>99</sup>. Този централизъм се проявява и в контрола върху актовете на териториалните общности във Франция.

Административният контрол върху дейността (най-вече върху актовете) на местните общности се осъществява от префекта, който е представител на държавата в съответния регион. Префектът е едноличен административен орган с обща компетентност. Той е представител на централната изпълнителна власт и поради това се назначава от правителството. Контролните правомощия на префекта са свързани само със законосъобразността, но не и с целесъобразността на приеманите от местните общности актове. Този

---

<sup>98</sup> **Gaudemet, Y.** Les elections locales. Dalloz, 1991, p. 15 – 81.

<sup>99</sup> **Цанков, В.** Цит. съч., с. 35.

контрол по общо правило има последващ характер и не притежава непосредствен отменителен ефект. Той единствено може да доведе до образуването на съдебно-административно производство, което да реши съдбата на съответния акт. Това означава, че по начало актовете на местните органи влизат в сила с приемането им, без да е необходимо тяхното одобрение или утвърждаване. Тези актове са задължителни за изпълнение от публикуването им или съобщаването им на заинтересованите лица. Следователно това е контрол, който се упражнява върху актове, придобили вече правна сила.

Префектът упражнява контрол не само върху актовете на местните общности, но и върху цялостната им дейност. Могат да се посочат следните примери. Префектът има правомощие да свика на заседание общинския съвет. Той може да упражни това свое право, ако кметът не изпълнява задълженията си за провеждане на заседания – не свика съвета по направено от него предложение или по искане на общинските съветници. При неотложни и бързи случаи префектът може със заповед да преустанови за срок до един месец функционирането на общинския съвет. През това време съветът продължава да съществува формално като орган, но не може да упражнява своите правомощия.

Както се вижда, приложното поле на упражнявания от префекта контрол е широко. В него се включват трите вида местни общности – общини, департаменти и региони, съответно всички актове, които са приети от местните общности. Техни автори могат да бъдат общинските, генералните или регионалните съвети и респективно техните изпълнителни органи – кметове или председатели. Административният контрол, осъществяван от представител на държавата, се основава на специално овластяване. То е необходимо, защото префектът не се явява по-висшестоящ орган в субординационно изградена управленска система. Той е представител на централната изпълнителна власт, а органите, върху които упражнява контролните си правомощия, са звена на самоуправляващите се териториални общности. Значението на посочения контрол е голямо. Той е свързан със законосъобразното функциониране на органите на местните общности, със защитата на правата и законните интереси на гражданите и организациите.

Въз основа на гореизложеното може да се направи съпоставка между префекта във Франция и областния управител в България.

Между тях има известни прилики, но и съществени различия. Приликите се изразяват в това, че и префектът, и областният управител се явяват представители на централната изпълнителна власт и поради това се назначават от правителството на съответната държава. Тези представители на централната държавна власт и в двете страни се определят като еднолични административни органи с обща компетентност, притежаващи контролни правомощия по отношение на долустоящи органи относно законосъобразността на издаваните от тях актове.

Различията обаче са по-съществени. Предвид засилената централизация в организацията и дейността на местното управление във Франция, префектът притежава правомощия, каквито нашето законодателство не дава на областния управител. Префектът не само има право да свиква на заседания местните съвети, а и дори да преустановява тяхното функциониране. По силата на чл. 23 от ЗМСМА, първото заседание на новоизбрания общински съвет се свиква от областния управител и се провежда в 14-дневен срок от обявяването на резултатите от изборите. Общинският съвет може да се свиква на заседание по искане на областния управител и по време на целия мандат на съвета, но областният управител не притежава правомощие за преустановяване дейността на общинския съвет при никакви обстоятелства.

Съществуват и системи на местно управление, на които са непознати административни органи като областни управители. Пример за такава правна система е Великобритания. Територията ѝ се дели основно на две административни единици: горно ниво – графства, и долно – околии. Във всички административно-териториални единици се избираат местни представителни органи (съвети). Заседанията на съветите се ръководят от политически лица, които имат различни названия – председатели или майори. Те не са органи на изпълнителната власт, каквито са у нас кметовете и областните управители. Председателят на съответния местен съвет се избира за срок от една година из състава на съветниците, а не пряко от избирателите. Неговите функции в повечето случаи се свеждат до ръководене на заседанията на съвета<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Цанков, В. Местното управление във Великобритания. София, 1993, с. 30.

Това е така, защото традиционно в Англия контролът върху местните власти се упражнява от парламента, а не от органите на изпълнителната власт. Местните власти в Англия са под контрола на парламента, който може със свои специални актове да овластява местните органи в съответните области или да им възлага обща компетентност в рамките на общите интереси на местната общност. Веднъж оправомощени със закон от страна на парламента, местните власти са напълно самостоятелни при осъществяване на своите правомощия, без да е необходима по-нататъшна намеса на държавата<sup>101</sup>.

В това се състои и принципната разлика между континенталната правна система (на Франция, Германия, България) и тази на Великобритания. За разлика от Континента в Англия централната администрация няма правната възможност да се намесва непосредствено в дейността на местните органи. Причината за това е, че във Великобритания местните власти се приемат за частноправни корпорации, а не като публичноправни субекти, каквито са според континенталната правна система<sup>102</sup>.

В системата на местното управление на Великобритания не съществува и няма нужда от орган, аналогичен на областния управител най-вече поради факта, че административният контрол над местните съвети е ограничен. Типичен за Англия е установеният от векове съдебен контрол над актовете и действията на местните власти<sup>103</sup>.

Германия следва моделите на английското и френското местно управление. Системата на германското местно управление е създадена със закон, като околията е основна териториална единица<sup>104</sup>. Административно-териториалното устройство на Германия е обусловено от нейното федерално държавно устройство. В страната съществуват четири вида териториални единици, съответно четири нива на местно управление – провинция, окръг, околия и община.

---

<sup>101</sup> Constitutional Law course. 1990 – 1991. Cases and Materials. UCL, Faculty of Laws, p. 30.

<sup>102</sup> **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999, с. 33 – 34.

<sup>103</sup> **Griffith, J.** Central Departments and Local Authorities, 1996, p. 17; **Hampton, W.** Local Government and Urban Politics, 1987, p. 165.

<sup>104</sup> **Цанков, В.** Цит. съч., с. 39 и сл.

На всяко от четирите нива се създават представителни органи и паралелна на тях структура от изпълнителни органи.

За местното управление на Германия е характерно, че съчетава представителния характер на местните органи със значителен административен надзор върху дейността им от страна на органите на изпълнителната власт. От една страна, съществува единен държавен апарат, по линия на който се провежда централната държавна политика. От друга страна, има система от представителни органи (съвети), които са относително самостоятелни от централната държавна власт. Друга интересна особеност на германската система за местно управление е, че органите от по-високо стоящите териториални нива могат да възлагат задължителни функции и задачи на по-долу стоящите. За разлика от българската правна система, където например областният управител не може да възлага задачи на общинските съвети даже на кметовете на общини<sup>105</sup>.

## **§ 2. Действаща нормативна уредба на институцията на областния управител**

Източниците на административното право са основа на правно-нормативната уредба, която регулира организацията и дейността на този орган. Предмет на административното право са специфичните отношения, които възникват при осъществяване и организиране на властта в държавата от органите на изпълнителната власт. Нормите на административното право очертават преди всичко организацията и структурата на държавния административен апарат в неговото единство и разнообразие от образуващите го звена и подразделения, техните цели и задачи, както компетентността и правомощията, с които разполагат, за да решават отделните въпроси на държавното управление.

Областният управител е орган от структурата на държавния апарат и се включва в предмета на регулиране на административното право. Следователно източниците на този правен отрасъл ще бъдат източници и в основата на нормативната уредба, касаеща правното положение на областния управител.

Източници на административното право са нормативните актове, издадени от компетентните държавни органи, които ре-

---

<sup>105</sup> Пак там.

гулират специфичните отношения, отнасящи се до предмета на регулиране на административното право, а именно организирани и осъществяване на дейността на държавните органи в сферата на изпълнителната власт. Тук са разгледани онези източници на административното, а също и някои източници на конституционното право, които касаят нормативната уредба на областния управител.

На първо място от законовите източници трябва да се посочи Конституцията. Общоприето е, че тя е основен източник за всеки правен отрасъл. Това произтича от разпоредбата, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 от Конституцията).

След Конституцията източници на правото са обикновените или текущите закони. Броят на законовите актове, които са източници на конституционното право, е много голям. Тук ще посочим преди всичко тези, които уреждат правното положение и правомощията на областния управител. В това отношение особено важни са: ЗАТУРБ<sup>106</sup>, ЗА<sup>107</sup>, ЗМСМА<sup>108</sup>, ЗРР<sup>109</sup>, Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН)<sup>110</sup>, Законът за устройството на територията (ЗУТ)<sup>111</sup>, Законът за защита при бедствия (ЗЗБ)<sup>112</sup>.

Към законовите източници, уреждащи правомощията на областния управител може да се посочи и Законът за държавната собственост (ЗДСб). Областният управител има широк кръг от правомощия по придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост<sup>113</sup>, въпреки че посоченият закон не е източник на административното, а на вещното право. Тъй като видовете вещни права, тяхното съдържание, носителите на тези права, обектите върху, които те

---

<sup>106</sup> Чл. 9, ал. 3; чл. 28, ал. 1, т. 3; чл. 33, ал., т. 2 от ЗАТУРБ.

<sup>107</sup> Чл. 19, ал. 3, т. 1; чл. 19 а; чл. 29; чл. 30, чл. 31, чл. 32; чл. 57, чл. 59 от ЗА.

<sup>108</sup> Чл. 22, ал. 1; чл. 23, ал. 1; чл. 44, ал. 3; чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА.

<sup>109</sup> Чл. 18; чл. 19; чл. 21; чл. 22 от ЗРР.

<sup>110</sup> Чл. 47, ал. 1, т. а от ЗАНН.

<sup>111</sup> Чл. 4; чл. 124а, ал. 3; чл. 129, ал. 3, т. 1 от ЗУТ.

<sup>112</sup> Чл. 50; чл. 58; чл. 64 от ЗЗБ.

<sup>113</sup> Чл. 18; чл. 19; чл. 25; чл. 28; чл. 29, ал. 2; чл. 34 а, ал. 2 и 3; чл. 34 в; чл. 43 а; чл. 43 б; чл. 44, ал. 2 и 3; чл. 48; чл. 49; чл. 52; чл. 54; чл. 55; чл. 56; чл. 58; чл. 63; чл. 70; чл. 78; чл. 80; чл. 87 от ЗДСб.

се разпростират, както и начините за придобиване и загубване на съответните права се обхващат от предмета на вещното право<sup>114</sup>.

През 2006 г. е приет и влезе в сила АПК, който е първата кодификация на материята на административното производство у нас. Той урежда възможността за оспорване на индивидуалните и общите административни актове по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган, когато такъв се явява областният управител, както и някои други негови правомощия<sup>115</sup>.

Нормативна основа на институцията на областния управител са и голям брой подзаконовни актове – постановления на Министерския съвет, правилници, наредби и инструкции. От подзаконовите нормативни актове, регулиращи дейността на областния управител, могат да се посочат: УПОА<sup>116</sup>, Правилникът за прилагане на Законът за държавната собственост (ППЗДСб)<sup>117</sup>.

В заключение за източниците на административното право може да се каже, че се характеризират с изключителна многобройност. Отличителна черта на административноправната материя са различните по характера си правоотношения, което налага те да бъдат регулирани от голям брой нормативни актове. Поради динамиката на правоотношенията в тази сферата посочената правна материя трудно се поддава на кодифициране.

### **§ 3. Назначаване и освобождаване на областния управител**

#### **1. Назначаване на областния управител**

По силата на чл. 143, ал. 2 от Конституцията, областният управител се назначава от Министерския съвет. По-точно актът, с който той се определя, е решение на правителството (чл. 29, ал. 3 от ЗА). Заместник областните управители се назначават от министър-председателя (чл. 29, ал. 4 от ЗА), който издава заповеди за тяхното назначаване и освобождаване.

---

<sup>114</sup> Джеров, А. Вещно право. София, 1994, с. 8.

<sup>115</sup> Чл. 23, ал. 2; чл. 81, ал. 1 от АПК; § 3, ал. 5 от ПЗР на АПК.

<sup>116</sup> Чл. 3; чл. 4; чл. 5; чл. 6; чл. 7 от УПОА.

<sup>117</sup> Чл. 5; чл. 6, ал. 2 и 3; чл. 11; чл. 13; чл. 14; чл. 42; чл. 43; чл. 55; чл. 57; чл. 58; чл. 59; чл. 61; чл. 63; чл. 64; чл. 67; чл. 69; чл. 73; чл. 74; чл. 75; чл. 80; чл. 81; чл. 102; чл. 108; чл. 109 от ППЗДСб.

Първоначалната редакция на чл. 29, ал. 4 от ЗА гласеше, че областният управител и заместник областните управители се назначават от министър-председателя и че той осъществява контрола върху дейността на областния управител. Тези разпоредби бяха в противоречие с чл. 143, ал. 2 от Конституцията, съгласно който областният управител се назначава от Министерския съвет. Конституционният текст е изричен в смисъл, че областният управител се назначава единствено от Министерския съвет. А това, което следваше от разпоредбите на ал. 3 и ал. 4 на чл. 29 от ЗА, е, че за назначението на областния управител е необходимо издаването на два акта: решение на Министерския съвет за определяне на лицето, което да бъде назначено за областен управител и заповед на министър-председателя за назначаване. Но по този начин на решението на Министерския съвет се дава само значението на едно предложение, а решаващият акт е заповедта на министър-председателя, с която се назначава областният управител. Такава заповед може и да не бъде издадена и решението на Министерския съвет остава един неизпълнен акт. А смисълът на чл. 143, ал. 2 от Конституцията е, че Министерският съвет назначава (а не само определя или предлага) областните управители и че назначението става единствено по силата на неговия акт (решение). По тези съображения текстът „Областният управител и“ в чл. 29, ал. 4 от ЗА е обявен за противоконституционен<sup>118</sup>.

Според чл. 69, ал. 2 (отм. – ДВ, 130/1998 г.) от ЗМСМА областният управител се назначава от Министерския съвет за срок от 4 години. С приемането на ЗА през 1998 г.<sup>119</sup> Глава девета на ЗМСМА бе отменена, като правомощията на областния управител са уредени в ЗА. Сега областният управител и неговите заместници **се назначават безсрочно**.

Редица автори посочваха, че областните управители се назначават от Министерския съвет за срок от 4 години и правеха аналогия с мандата на останалите местни органи<sup>120</sup>. Такъв е и текстът

<sup>118</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33 от 1998 г. (ДВ, 8/1999 г.).

<sup>119</sup> Пехливанов, К. 20 години от приемането на Закона за администрацията. В: Сборник „Научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция“. София: Сиела, 2019, с. 131 – 141.

<sup>120</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 56, с. 97.; Стойчев, С. Цит. съч., с. 422.



на отменения чл. 69, ал. 2 от ЗМСМА (ред. ДВ, 77/1991 г. – отм., ДВ 130/1998 г.), а именно – областният управител се назначава от Министерския съвет за срок от 4 години. Тази аналогия не бе удачна, защото останалите местни органи – общински съвет и кмет, са избираеми, а областният управител е назначаем и неговото назначение е политическо. Разбира се, в процеса на местните избори политическите партии играят важна роля. Те издигат свои кандидати за общински съветници и кметове, но все пак решаващо значение има вотът на избирателите. Докато назначаването на областните управители има политически характер. Областният управител е представител на централната изпълнителна власт на територията на областта. Негова задача е да провежда държавната политика и ако той не изпълнява това свое задължение, трябва да съществува възможност да бъде освободен от длъжност по всяко време през мандата на правителството.

Промяната от срочно в безсрочно назначение се приема за правилна, защото става дума за държавен орган, предвиден в Конституцията и упълномощен с определени държавни функции. Отказ от компетентност е недопустим, ето защо по този начин се осигурява непрекъснатото, постоянното осъществяване на държавните функции<sup>121</sup>.

Нашето законодателство до 2006 г. не предвиждаше изрично конкретни изисквания или критерии към лицата, назначавани за областни управители<sup>122</sup>. Но този въпрос е коментиран в литературата. За областен управител може да бъде назначен всеки гражданин, отговарящ на изискванията за народен представител, да не е осъждан за престъпления от общ характер и не реабилитиран за тях<sup>123</sup>. Актуалната нормативна уредба предвижда, че областните управители и заместник областните управители трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“ (чл. 19, ал. 5 от ЗА). За областни управители и техни заместници могат да бъдат назначавани лица – български граждани, с доказан професионален опит в съответната област и

---

<sup>121</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 83.

<sup>122</sup> Това е направено с ал. 5 и ал. 6 на чл. 19 от ЗА (ред., ДВ, 24/2006 г.).

<sup>123</sup> Балабанова, Х. Цит. съч.

които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, освен ако са реабилитирани (чл. 19, ал. 6 от ЗА).

Длъжността областен управител се заема по силата на назначението, като независимо от изискванията по чл. 19, ал. 5 и 6 от ЗА политическите мотиви при подбора на тези лице имат важна роля и често са основен критерий при назначаването им. Безспорно се отчита и техният опит, професионализъм и обществено мнение за личността им. Без подобни критерии подборът на областния управител не би бил ефективен. Но както се подчертава в литературата, политическите критерии са решаващи за лоялността към властта, за правилното провеждане политиката на централната власт на територията на областта и вероятно имат първостепенно значение<sup>124</sup>.

В литературата е застъпено и обратното становище. Областният управител трябва преди всичко да бъде високо подготвен професионалист с опит в администрацията. Неговата главна задача е да осигури организираност и ефективност в дейността на всички държавни и общински органи на територията на областта, което е гаранция за успешното провеждане на правителствената политика и за развитието на местното самоуправление. Политическите мотиви при подбора на областните управители трябва да имат второстепенно значение. Най-доброто решение е тези лица да бъдат максимално неутрални към политически пристрастия<sup>125</sup>.

Все пак областният управител трябва да бъде лоялен към правителството. Това означава редовно да информира Министерския съвет за управленските проблеми в областта и да предприема необходимите мерки за изпълнение на актовете на правителството. По отношение на въпроса какви да са професионалните и личностните изисквания, за да бъде назначено едно лице за областен управител, отговорът не може да бъде еднозначен. В западноевропейските страни съществува практика на ръководни административни постове да се назначават лица, получили специална подготовка по публична администрация. Освен това се изисква значителен опит на други длъжности в администрацията.

---

<sup>124</sup> **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999, с. 47.

<sup>125</sup> **Миланов, Ж.** Областният управител. – *Администрация*, 1993, № 6, с. 19.

ЗМСМА с разпоредбата на чл. 69 (Отм. – ДВ, 130/1998 г.) забраняваше на областния управител и неговите заместници да участват в ръководни органи на политически партии и на търговски дружества за времето на мандата им. Забраната за упражняване на търговска дейност и участие в ръководни органи на политически партии може да се мотивира с осигуряването на лоялност към централната власт и свеждане до минимум проявите на корупция. Понастоящем правното положение на областния управител е уредено със ЗА и УПОА. В този смисъл аналогичен е текстът на чл. 19, ал. 7 от ЗА, който предвижда редица забрани за областните управители и заместниците им. Но докато отменената нормативна уредба в ЗМСМА забраняваше участие в ръководни органи на политически партии, то актуалната регламентация в ЗА предвижда само забрана за ръководство на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет.

Липсата на нормативни критерии към лицата, назначавани за областни управители, беше една празнота в нашето законодателство, която намери своето разрешение. В ЗА още през 2006 г. се създадоха нови ал. 5 и ал. 6 на чл. 19, като последната редакция на цитираните норма е от 2016 г. (ДВ, № 57 от 2016 г.).

Според разпоредбата на тези нови текстове в посочения закон към едноличните органи (на изпълнителната власт, в т.ч. и областният управител – бел. м.) и техните заместници, освен че са определени изисквания за висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“, за българско гражданство, за доказан професионален опит в съответната област и за липса на осъдителна присъда за умишлено престъпление от общ характер, има предвидени и редица забрани. Областните управители и заместник областните управители не могат да: 1) заемат друга държавна длъжност; 2) упражняват търговска дейност или да са управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици; 3) са членове на орган на управление или контрол на юридическо лице с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация; 4) упражняват свободна професия, с изключение на научна или преподавателска дейност или упражняване на авторски и сродни права; 5) бъдат ръководители на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет (чл. 19, ал. 7 от ЗА).

Мотивите за подобни ограничения, които се въведоха по отношение на областните управители и техните заместници, са, че е несъвместимо с високото им обществено и административно положение упражняването на търговска дейност по смисъла на Търговския закон да бъдат управители или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации. Тъй като това е предпоставка за възникване на конфликт на интереси и за създаване на корупционна среда.

През 2008 г. е приета нова алинея 7 на чл. 19 от ЗА, според която областните управители и заместник областните управители могат да участват като представители на държавата или общината в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала или на юридическите лица, създадени със закон, за което обаче не получават възнаграждение. Актуалната редакция на този текст сега се съдържа в чл. 19, ал. 8 от ЗА, съгласно който областните управители и заместник областните управители могат да участват като представители на държавата или общината в съвети, комитети, одитни комитети, комисии, работни групи, органи на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала, органи на управление или контрол на фондове, сметки и други, които не са юридически лица или органи на управление и контрол на юридическите лица, създадени със закон или вътрешноведомствен акт, за което не получават възнаграждение.

Областният управител като представител на централната изпълнителна власт едва ли би се дистанцирал от нейната политика и е логично един от основните критерии при неговото назначаване да е политическата му ангажираност с програмата на управляващата партия. **Но колкото по-стриктно се съблюдават и прилагат определени критерии при назначаването на областните управители, толкова по-голяма ще бъде обществената подкрепа за провежданата държавна политика в областта и ще допринесе за издигане авторитета на държавните институции. Затова на отговорна длъжност, каквато е длъжността на областния управител, трябва да се назначават лица с високи професионални и нравствени качества. Възможността на гражданското общество да упражнява контрол върху дейността на държавните органи**

**е елемент на правовата държава, затова трябва да се отчита и общественото мнение за личността им.**

## **2. Идеята за избиране на областния управител**

В областта не се създават изборни органи на местното самоуправление. Но идеята за конституиране на областния управител посредством избори представлява не само теоретичен интерес за доктрината, но също така и за практиката предвид разнообразните модели на местно управление в отделните европейски държави. Проблематиката относно децентрализация на държавното управление е свързани с анализ на възможностите за въвеждане на второ ниво на самоуправление и тези въпроси са коментирани дълги години в публичното пространство. Това означава избор на областни съвети за определен мандат, като органи на местното самоуправление и избор на областни управители. Структурата, организацията и устройството на органите и администрацията на изпълнителната власт са уредени в ЗА. Създаването на нови административни органи и звена изисква задълбочен анализ. От тази гледна точка се изследва идеята за конституиране на областния управител чрез избор<sup>126</sup>.

Съществуват два варианта за формиране на областния съвет – или чрез преки избори от жителите на областта, или да бъдат съставени от всички кметове на общините от областта. Във втория вариант областните съветници ще избират за целия мандат или на ротационен принцип председател на областния съвет (областен управител).

Идеята за създаване на областни съвети вече е коментирана по-горе. Изводът, до който се достигна, е, че за България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на местно самоуправление над общинското, като например избираем областен съвет. Следователно неприложим е и моделът областният управител да бъде избран от областните съветници или от кметовете на общините в областта, ако те формират областния съвет.

Другият начин за избиране на областния управител е чрез пряк избор. Това означава областните управители да бъдат избирани

---

<sup>126</sup> **Димитрова, Д.** Назначаване или избиране на областния управител. – *Известия на ИУ – Варна*. Варна: Наука и икономика, 2008, 3, 98 – 104.

пряко от жителите на областта. В подкрепа на тази идея биха могли да се посочат някои мотиви. Така областните управители ще се чувстват в по-голяма степен отговорни за своето управление пред избирателите си и в по-малка степен зависими от управляващата политическа партия. Мандатността ще ги мобилизира и стимулира да превърнат приоритетите на областта в приоритети на работата си. Така те няма да защитават определени политически интереси, а ще работят активно за изготвянето и осъществяването на множество регионални проекти за социално-икономическото развитие на областта.

Но тези мотиви не са достатъчен аргумент, за да се възприеме идеята за конституиране на областния управител чрез избори. Опасно е местно избрани органи да ръководят деконцентрирани държавни дейности. За да бъдат избрани, те ще бъдат подложени на натиск да дадат обещания пред избирателите, които не са в съответствие с финансовата политика на централната държавна власт. След като са избрани, а не назначени, тези органи няма да бъдат отговорни пред правителството за изразходването на отпуснатите средства за финансиране на деконцентрираните дейности на държавата. Следователно създаването на система, при която ръководителите на изборни длъжности са натоварени с управлението на деконцентрирани дейности, без да са финансово и юридически отговорни, ще доведе до постоянни конфликти между националните и регионалните интереси<sup>127</sup>.

В Глава първа вече са разгледани системите за местно управление на редица европейски държави (Холандия, Франция), в които има две и повече нива на административно-териториално устройство и в които се формират избираеми местни съвети. Холандия има две, а Франция три нива на местно управление, в които се избират местни съвети. Но в нито една административно-териториална единица на посочените държави не се избират чрез преки избори управители или кметове, председателстващи тези съвети. В Холандия местните съвети се председателстват от специален пълномощник за провинциите и кмет за общините, които се назначават от прави-

---

<sup>127</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България. Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington. София: Иван Вазов, 1994, с. 15.

телството. Във Франция пряко се избират само местните съвети в съответните териториални общности. По непряк начин се избират изпълнителните органи на съответната местна общност. Кметът на общината се избира от общинския съвет, председателят на генералния съвет на департамента – от генералния съвет, а председателят на регионалния съвет – от регионалния съвет. При това наличието на председатели на съветите от трите нива на местно управление не води до отпадането на необходимостта от орган, упражняващ административен контрол върху посочените териториални общности и техните органи за местно управление. Този административен контрол върху дейността на местните общности във Франция се осъществява от префекта, който, като представител на държавата и централната изпълнителна власт в съответния регион, се назначава от правителството.

Също така у нас не съществуват **предпоставки или традиции за преки избори на областните управители**. От историческия преглед на институцията на областния управител в България се вижда, че по действието на Търновската конституция този орган, който тогава се е наричал окръжен управител или областен директор, се е назначавал от централната държавна власт. По действието на конституциите от 1947 г. и 1971 г. не се предвижда орган, аналогичен на областния управител. През този период местното управление в окръга, като горно ниво на административно-териториална единица, се осъществява от окръжния народен съвет, който формира колективния изпълнително-разпоредителен орган – изпълнителния комитет. В § 1 от настоящата глава са разгледани и анализирани проекти за Конституция, създадени в периода 1990 – 1991 г., които предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него. Въпреки различията, във всички се вижда една обща идея – областният управител е представител на правителството, затова той или се предлага, или се утвърждава, или се назначава от Министерския съвет, а не се избира пряко от населението.

Десетилетия в България се прилагаше принципът на централизация в държавното управление, който произтичаше от принципа за единство (неделимост) на държавната власт, установен в годините преди демократичните промени от 1989 г. Отчетеният негативен

опит през тези години провокира стремеж към по-голяма децентрализация в държавното управление. Но нито изцяло централизираната, нито изцяло децентрализираната системи за управление са ефективни. Затова трябва да се търси баланс между тези два принципа. У нас това се постига, като в общината се провежда децентрализация на държавната власт и тя е административно-териториалната единица, в която се осъществява местното самоуправление чрез пряко избираеми от жителите органи. Съответно на областно ниво се осъществява деконцентрацията на държавното управление чрез назначаемите от централната власт органи.

**Броят на нивата, в които да се осъществява местно самоуправление, зависи, от една страна, от големината на територията и броя на жителите на страната, от друга страна – от формата на държавно устройство.** България е сравнително неголяма като територия и население, а формата на държавно устройство е унитарна. По тези показатели за България е достатъчно едно ниво на местно самоуправление – общината.

Изразът „формата на държавно устройство“ не се свежда само до териториално устройство – унитарна или федеративна държава. Този израз може да се разглежда в по-широк контекст, което означава конституционният модел, установената от основния закон система на държавни органи, включваща основните институции и връзката и взаимодействието между тях, в това число и областния управител. **Евентуална промяна на съществуващата конституционна система ще измени и конституционната уредба на отношенията между различните държавни органи, когато се промени редът за конституирането им и се ограничат или разширят техните правомощия.**

Според Конституционния съд под „форма на държавно устройство“ следва да се разбира устройството на територията на една държава, дали то е унитарно или федеративно и допуска ли автономни териториални образувания. Формата на държавно устройство по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя от целостта на териториалното пространство на Република България и нейната неприкосновеност (чл. 2, ал. 2 от Конституцията) и от това, че тя е единна държава с местно самоуправление и не се допускат автономни териториални образувания (чл. 2, ал. 1 от Конституцията). Относно това кога са налице „промени във формата на държавно



устройство и на държавно управление“<sup>128</sup>, Конституционният съд е приел следното. Промените в територията на държавата, преминаването от единна държава с местно самоуправление към федеративна форма или създаването на автономни териториални образувания (чл. 2 от Конституцията) е промяна във формата на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията<sup>128</sup>.

Следователно, приетата от Конституцията възможност да бъде изменяна от обикновено Народно събрание изключва засягането на основите на държавата и принципите, на които е изградена нейната организация. Промяна във формата на държавно устройство може да направи само Велико Народно събрание в случаите, изброени в чл. 158 от Конституцията.

### **3. Освобождаване на областния управител**

Конституирането на областния управител не се свързва само с назначаването му като орган и встъпването му в длъжност, но също така и с прекратяване на упражняваните от него правомощия. Вече бе посочено, че той се назначава безсрочно, но това следва да се разбира в смисъл за неопределено време. Тези правоотношения също се прекратяват в случаите, определени със закон.

Областният управител не само се назначава, но той се и освобождава от Министерския съвет. Прекратяването на тези правоотношения представлява, първо – прекъсване на упражняваните от областния управител властнически правомощия, възложени му от закона, второ – преустановяване на субординационната, йерархична зависимост от органа по назначаването, и трето – освобождаване от заеманата длъжност.

Областният управител може да бъде освободен от Министерския съвет като най-тежка форма на упражняване на дисциплинарна власт спрямо него при извършване на престъпление от общ характер, при неизпълнение на възложените му функции, при упражняване на търговска дейност. „Областният управител, като държавен служител, подлежи на дисциплинарната власт на Министерския съвет и при крайни обстоятелства, визирани в закон, той може да бъде отстранен от работа въпреки безсрочното му назначаване.“<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2002 г. (ДВ, 36/2003 г.).

<sup>129</sup> Балабанова, Х. Цит. съч., с. 83 – 84.

Нашето законодателство първоначално не предвиждаше конкретни основания за освобождаване на областния управител. Правната уредба на тези отношения беше твърде лаконична. Според чл. 19а, ал. 1 от ЗА областните управители и техните заместници имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. **Тези правоотношения могат да бъдат прекратени без предизвестие от органа, който ги назначава, по негова преценка** (чл. 19а, ал. 2 от ЗА). Това става с решение на Министерския съвет за освобождаване на съответното лице от длъжност.

В чл. 19а от ЗА е създадена нова ал. 3 (ДВ 42/2009 г.), според чиято първоначална редакция правоотношенията с областните управители и заместник областните управители, както и с други посочени органи и техните заместници се прекратяват без предизвестие от органа, който ги назначава, съответно определя, при неизпълнение на задължението по чл. 13, ал. 2 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси или при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (отм., ДВ, 78/2018 г.)<sup>130</sup>. Актуалната редакция (ДВ, 7/2018 г.) на чл. 19а, ал. 3 от ЗА предвижда, че правоотношенията с областните управители и техните заместници се прекратяват без предизвестие от органа, който ги назначава, при неизпълнение на задължението по чл. 36, ал. 3 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ)<sup>131</sup> и при устано-

---

<sup>130</sup> Отменен с § 3, т. 3 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПКОНПИ – ДВ, № 7 от 19 януари 2018 г., в сила от 23.01.2018 г.

Съгласно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (чл. 5, чл. 12 и чл. 13) лице, заемащо публична длъжност, подава декларация за несъвместимост в 7-дневен срок от избирането или назначаването му. Лице, заемащо публична длъжност, не може да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или специален закон е несъвместима с неговото положение.

<sup>131</sup> Според чл. 36, ал. 3 от ЗПКОНПИ: Когато лицето е декларирало наличие на несъвместимост, то е длъжно в едномесечен срок от подаване на декларацията да предприеме необходимите действия за отстраняване на несъвместимостта и да представи доказателства за това пред органа по избора или назначаването.

вяване на конфликт на интереси или при влизането в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по ЗПКОНПИ.

Въпреки че, от една страна, областният управител се назначава безсрочно, от друга – може по всяко време да бъде освободен. Възниква логичният въпрос на какво основание ще бъде освободен и дали безсрочно назначаване е еквивалентно на назначаване с безсрочен трудов договор. „Безсрочно“ не бива да се разбира в смисъл „завинаги“, а по-скоро „за неопределено време“, докато не настъпи някое предвидено по закон основание за освобождаване от длъжност. Не може да се тълкува и в смисъл на „безсрочен трудов договор“, защото областният управител не предоставя работната си сила, тъй като не е държавен служител.

Тези решения се приемат на основание съответна разпоредба от КТ за прекратяване на трудовото правоотношение във връзка с чл. 143, ал. 2 от Конституцията и чл. 29, ал. 3 от ЗА. Като основания за освобождаване от длъжност могат да бъдат различни хипотези<sup>132</sup>.

Конкретните причини за освобождаването на областния управител могат да бъдат от различен характер – когато е налице обективна невъзможност да изпълнява задълженията си; при невъзможност да изпълнява възложената му работа поради болест, довела до трайна неработоспособност; когато бъде лишен с присъда от правото да упражнява професия или да заема длъжността, на която е назначен; когато бъде осъден на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер; при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст; при смърт; при неизпълнение на задължението за подаване на декларация за несъвместимост по чл. 36, ал. 3 от ЗПКОНПИ; при подаване на оставка.

---

<sup>132</sup> Чл. 325, ал. 1, т. 1 от КТ – трудовият договор се прекратява без която и да е от страните да дължи предизвестие по взаимно съгласие на страните, изразено писмено;

Чл. 327, ал. 1, т. 4 от КТ – служителят може да прекрати трудовия договор писмено, без предизвестие, когато преминава на платена изборна работа или постъпва на научна работа въз основа на конкурс;

Чл. 328, ал. 1, т. 11 от КТ – работодателят може да прекрати трудовия договор, като отправи писмено предизвестие до служителя в срок от 30 дни при промяна на изискванията за изпълнение на длъжността, ако служителят не отговаря на тях.

Независимо от конкретния казус, за органа по назначаването (Министерски съвет) не съществува задължение да посочи мотиви за освобождаване на областния управител. Законът му дава право той да направи това без предизвестие и по своя преценка. Министър-председателят урежда конкретните трудови правоотношения, произтичащи от освобождаването на областния управител от длъжност (като изплащане на полагащите му се обезщетения по КТ, например обезщетение за неизползван платен годишен отпуск).

Чл. 360, ал. 2 от КТ в редакцията си от 1992 г. (ДВ, 100/1992 г.) предвиждаше, че не се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване на отговорни държавни служители, посочени в закон или в акт на Министерски съвет. Такъв акт е приет<sup>133</sup> и са определени отговорните държавни служители, чиито спорове за освобождаване не се разглеждат от съдилищата. В областните администрации като такива бяха посочени областният управител, заместник областният управител и началникът на управление. Конституционният съд с решение<sup>134</sup> обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 360, ал. 2 от КТ (ред. 1992 г.) в частта относно изброяването на отговорните държавни служители в посочения акт на Министерски съвет.

Сегашният текст на чл. 360, ал. 2, т. 1 от КТ (посл. изм., ДВ, 25/2001 г.) предвижда, че не се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване на изборни служители в органите на изпълнителната власт, в обществени организации, в политически партии и движения и служителите в политическите кабинети. В политическия кабинет на областния управител се включват заместник областните управители и експертът, отговарящ за връзките с обществеността.

Що се отнася до областните управители, те са органи на управление, които могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол. Те не са държавни служители по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, защото не са политически неутрални<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> ПМС № 135 от 15 юли 1993 г. за определяне на отговорни държавни служители, чиито спорове за освобождаване не се разглеждат от съдилищата (ДВ, 64/1993 г.).

<sup>134</sup> РКС № 12 от 20.07.1995 г. по к. д. № 15 (ДВ, 69/1995 г.).

<sup>135</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. (ДВ, 52/1998 г.).

#### **§ 4. Специфики на правния статут на областния управител като орган на изпълнителната власт**

Държавната власт се осъществява от държавен апарат, който обхваща системата от всички държавни органи, в това число органите на държавната и местната администрация, които упражняват изпълнителната власт – Министерски съвет, министри, областни управители, кметове на общини. **Като държавен административен орган областният управител се характеризира със следните белези:**

- Действа от името на държавата, като упражнява една от формите на държавната власт – изпълнителната. Областният управител изпълнява функции и задачи по непосредственото ръководство и оперативно осъществяване на държавното управление;
- Областният управител упражнява изпълнително-разпоредителна, подзаконова дейност. Неговите актове са подчинени на закона;
- Притежава властнически правомощия. Те се изразяват във възможността областният управител да издава административни актове, които са задължителни за адресатите си. За изпълнението на тези актове може да се използва държавна принуда;
- Действа в рамките на определена компетентност. Правомощията на областния управител се различават от тези на другите органи по предмет, обем и териториален обхват;
- Той е едноличен изпълнителен орган с обща компетентност и има определени правоотношения с другите органи в системата на държавния административен апарат;
- Назначава се по ред, установен със закон и се подпомага от областна администрация.

**Административните органи могат да се подразделят на различни видове според съответни критерии.**

В зависимост от това дали органът е създаден по конституционен път, административните органи се делят на такива, за които Конституцията предвижда изрично създаването и правомощията им,

и такива, които не са изрично предвидени в основния закон. Чрез Конституцията се създават само основните, най-важните органи на държавно управление. Те са гръбнакът на административния апарат в държавата<sup>136</sup>. Такъв орган е и областният управител, чийто правен статут и правомощия са уредени на конституционно равнище в Глава седма, озаглавена „Местно самоуправление и местна администрация“.

Редица автори се придържат към класификацията на органите на държавно управление на основа на териториалните предели на възложените им правомощия. Според тази класификация се различават централни и местни органи на държавно управление, като се приемат за местни органи и областните управители<sup>137</sup>. Подобно е и друго становище, според което областният управител се определя като „местен административен орган“. Като аргумент се посочва, че неговата компетентност е местна, компетентност по територия<sup>138</sup>.

Други автори подлагат на критика тази класификация, като излагат следните аргументи. Конституцията урежда материята, посветена на областите и техните органи, в Глава седма – „Местно самоуправление и местна администрация“, но в чл. 142 от Конституцията се казва, че областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Възниква въпросът може ли един местен орган да провежда регионална политика и особено – да осигурява съответствие между националните и местните интереси. Според текста на чл. 143, ал. 3 от Конституцията областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси и осъществява административен контрол. Изводът, до който се достига, е, че местни са само органите на изпълнителната власт в общините – кметове на общини, а областните управители по-правилно е да се определят като регионални органи на изпълнителната власт<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998, с. 86.

<sup>137</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 87 – 87.

<sup>138</sup> Балабанова, Х. Цит. съч., с. 82.

<sup>139</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Феня, 2000, с. 40.

Въпросът какво разбира законодателят под „местен орган на управление“ е много дискутиран в литературата<sup>140</sup>. Законът за администрацията в чл. 19 подразделя органите на изпълнителната власт на централни и териториални. Като териториални органи на изпълнителната власт са определени областните управители и кметовете на общини. Същевременно кметовете на общини традиционно се определят като местни органи на изпълнителната власт предвид терминологията, използвана в ЗМСМА. Трябва да се има предвид, че ЗМСМА (обн., ДВ 77/1991 г.) предхожда ЗА (обн., ДВ, 130/1998 г.) със седем години и в първоначалната си редакция уреждаше и правното положение на областния управител.

Разбирането, че областните управители и общинските кметове са териториални органи на изпълнителната власт, е подложено на критика като правно неиздържано, за което се прилагат следните аргументи. Първо, понятието „централен“ съответства на понятието „местен“, а не на териториален. Второ, местните органи на изпълнителната власт са държавни и общински. Общото между всички органи на изпълнителната власт, независимо дали са централни или местни (държавни или общински), е характеристиката на дейността, която извършват – административна дейност, проявена в издаване на административни актове. В Глава седма от Конституцията са използвани термините: „органи на местното самоуправление“, „органи на местната администрация“, „органи на местното управление“. Терминът „органи на местното управление“ е най-общият. Той включва в себе си другите два – „органи на местното самоуправление“ и „органи на местната администрация“. Според Конституцията в обхвата на понятието „местна администрация“ се включва и областна администрация – ето защо Глава седма, озаглавена „Местно самоуправление и местна администрация“, съдържа норми, които се отнасят до областния управител и областна администрация<sup>141</sup>.

Според чл. 142 от Конституцията областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуря-

---

<sup>140</sup> **Панайотова, Е.** За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. – *Съвременна право*, 1999, № 3, с. 66 и сл.

<sup>141</sup> Пак там.

ване на съответствие между националните и местните интереси. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (чл. 29, ал. 1 от ЗА).

Въз основа на тези законови текстове можем да направим следните изводи. Това, че областният управител провежда регионалната политика в областта, не го прави регионален орган. Приемаме класификацията на централни и местни органи на държавно управление с уточнението, че териториален орган трябва да се разбира в смисъл на местен. **Държавното управление по места се осъществява от областни управители, които се назначават от Министерския съвет и са еднолични, местни, държавни органи на изпълнителната власт.**

*Предвид изложеното е и предложението de lege ferenda понятието „териториални органи“, използвано в чл. 19, ал. 1 и 3 от ЗА, да бъде заменено с термина „местни органи“ с оглед прецизиране на терминологията на закона и привеждането ѝ в съответствие с тази на Глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“ от Конституцията, а също в съответствие с терминологията, използвана в ЗМСМА.*

Според начина на конституиране (формиране) административните органи се подразделят на две групи – избираеми и назначаеми. По този белег областният управител се определя като назначаем орган. Назначаването на областния управител от титуляря на изпълнителната власт определя мястото му именно в системата на тази власт. Следователно той е държавен орган, а не орган на местното самоуправление. По-специално е орган с обща компетентност<sup>142</sup>.

Според характера и обема на компетентността им административните органи се подразделят на органи с обща и органи със специална компетентност. Органите с обща компетентност имат право да разглеждат и решават всички или почти всички въпроси на държавното управление в съответната територия (определени териториални предели). Те имат право да издават актове във всички

---

<sup>142</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999, с. 47.



области на изпълнителната дейност<sup>143</sup>. Компетентността на областния управител е от типа обща компетентност, което означава, че той е призван да решава неограничен отнапред кръг от въпроси на територията на областта (здравеопазване, обществен ред, опазване на околната среда и т.н.)<sup>144</sup>.

Понятието „обща компетентност“ се използва широко в нашата правна доктрина, но трябва да се има предвид, че никой държавен орган не притежава всеобща компетентност. Това понятие е условно и означава, че съответните органи имат ръководни, контролни и координиращи функции спрямо ръководителите на отделните клонове на администрацията, без това да им позволява да изместват последните и да издават вместо тях административни актове (ТР 2-91-ОСГК). **Областният управител е орган с обща компетентност с оглед обхвата на компетентността му в предметно отношение.**

Според организационната си структура – дали се състоят от много или от едно лице и според това дали упражняват властническите си правомощия еднолично или колегиално, административните органи биват еднолични и колегиални. **Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт** и като такъв притежава определени правомощия<sup>145</sup>. В границите на предоставените му правомощия той издава заповеди. Правомощията и актовете на областния управител са разгледани отделно в следващата глава.

Предвид изложеното може да се направи обобщение, че областният управител е конституционно установен, назначаем, местен държавен орган на изпълнителната власт с обща компетентност.

Областният управител е орган на изпълнителната власт по силата на изричните разпоредби на чл. 19, ал. 3, т. 1 от ЗА и правният му статут като такъв вече е изследван по-горе. Тезата, че областният управител освен орган на изпълнителната власт е и държавен служител вече не е спорна. Но изясняването на въпроса дали областният управител притежава качество на държавен служител, бе много дискуссионен не само от гледна точка на правната доктрина,

---

<sup>143</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 87.

<sup>144</sup> Балабанова, Х. Цит. съч. Варна, 1996, с. 82.

<sup>145</sup> Димитрова, Д. Правен статут на областния управител. – *Годишник на ИУ – Варна*. Варна: Наука и икономика, 80, 2008, 285 – 318.

но и за юридическата практика, първо, във връзка с изискванията за назначаването му, второ – с отговорността, която той може да носи. Тези правни спорове бяха породени от непрецизната формулировка на текста на чл. 2 и чл. 3 от ЗДСл<sup>146</sup>.

С изменението на чл. 3 от ЗДСл (ДВ, 24/2006), се предвиди, че не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които: са еднолични органи или техни заместници; са членове на колегиални органи; са членове на политически кабинети или съветници и експерти към тях, изпълняват технически функции в администрацията.

Това изменение на цитираната законова разпоредба вече не допуска такава възможност за разширително или противоречиво тълкуване и даде еднозначен отговор на въпроса дали областният управител има статут на държавен служител. Но независимо от това тезата, че този орган притежава и такова качество, се подкрепяше от редица автори. Безсрочното назначаване на областния управител се свързва с държавната служба и осигуряването на непрекъснатото и постоянно осъществяване на държавните функции. С тези аргументи се подкрепя становището, според което лицето, назначено за областен управител е държавен служител. Той се намира в административно-правно отношение с държавата, която го е назначила и заема за постоянно длъжност по щат в системата на държавния апарат с оглед непрекъсваемото осъществяване функциите на държавата<sup>147</sup>. Това

---

<sup>146</sup> Според чл. 2, ал. 1 от ЗДСл (в редакцията от ДВ, 95/2003 г.) държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. От буквалното тълкуване на този текст може да се достигне до извода, че областният управител не е държавен служител. Той е орган на изпълнителната власт, а държавните служители са лицата, подпомагащи „орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия“. Чл. 3 на ЗДСл в първоначалната си редакция (ДВ, 67/1999 г.) установяваше изключението, че не са държавни служители по смисъла на този закон: членовете на политическите кабинети, заместник областните управители, заместник-кметовете на общините и лицата, които изпълняват технически функции в администрацията. Следователно според изричната разпоредба на цитирания законен текст само заместник областните управители не са държавни служители, а областният управител следва да бъде държавен служител.

<sup>147</sup> **Балабанова, Х.** Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 83.

становище се подкрепя и с аргумента, че назначаването на областния управител от правителството има характер на административен акт за възникване на държавно-служебно правоотношение<sup>148</sup>.

В същия смисъл е и друго становище, според което областният управител следва да бъде държавен служител от категорията на ръководните служители. По начало в тази категория влизат лицата, които представляват състав на държавен орган – например министрите, ръководителите на други ведомства, областните управители<sup>149</sup>.

В българската юридическа литература понятието „държавен служител“ се среща като чиновник, обществен служител, служебно или длъжностно лице. За акад. П. Стайнов органите на изпълнителната власт също са държавни служители. Правейки класификация на видовете служители, той посочва, че според естеството на функцията (разбирано в смисъл на правомощие – бел. м.), с която са натоварени, те се делят на органи на власт (изпълнителната – бел. м.) и чиновници (държавни служители – бел. м.)<sup>150</sup>. Органите на власт притежават правомощие да отправят едностранни задължителни властнически волеизявления, т.е. да издават административни актове. За разлика от тях обикновените изпълнителни служители нямат право да издават административни актове. Като еднолични органи на изпълнителната власт, които имат и качеството държавен служител, се посочват министрите, областните директори, кметовете.

В литературата се обосновава и диаметрално противоположно становище. Не са държавни служители назначаемите служители, които са без мандат – председателят на държавна агенция и неговите заместници, областните управители и заместник областните управители. Те са органи на изпълнителната власт и провеждат държавната политика на политическата сила, която упражнява държавната власт<sup>151</sup>.

Това становище се подкрепя със следните аргументи. Като отчита особеното положение на тези категории служители, ЗА дава принципно нова уредба на техните правоотношения. Според чл. 19а от ЗА минис-

---

<sup>148</sup> Балабанова, Х. За понятието „държавен служител“ по смисъла на административното право на Република България – *Правна мисъл*, 1993, № 3, с. 81 – 87.

<sup>149</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 121.

<sup>150</sup> Стайнов, П. Цит. съч., с. 126.

<sup>151</sup> Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. – *Съвременно право*, 2001, № 4, с. 21.

тър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите, областните управители, заместник областните управители, кметовете на общини и заместник-кметовете на общини имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. Това са особени административни правоотношения на лица, които са политически ангажирани и провеждат държавната политика на управляващата партия или мнозинство, израз на политическата програма, в името на която са дошли на власт. Затова те не са и не могат да бъдат политически неутрални, каквото е изискването на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, според който държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

**Конституционният съд също отрече със свое решение статута на държавни служители на областните управители.** Областният управител, респективно неговият заместник, е политическа фигура, която се назначава от Министерския съвет. Същият осигурява провеждането на държавната политика в областта и изпълнява решенията на централната администрация. Посочените лица са органи на управление, които могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол. Те не са държавни служители по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, защото не са политически неутрални<sup>152</sup>.

От една страна, причината за възможна неяснота по въпроса притежава ли областният управител статут на държавен служител, трябва да се търси в наличието на общи характеристики между държавните органи и държавните служители. Упражняването на държавни функции, на изпълнителна дейност и притежаването на властнически правомощия е характерно и за двата правни института. От друга страна, в законодателството дълго време не бе проведена достатъчно последователно разликата между органи и служители. Персоналният състав на администрацията са държавните служители, а държавните органи осъществяват непосредствено ръководство над съответната им администрация<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. (ДВ, 52/1998 г.).

<sup>153</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт. София, 2000, с. 96.

Но въпреки приликите между държавните органи и държавните служители съществуват редица различия, които са по-съществени. Държавният орган е предвиден в Конституцията, която определя неговата предметна компетентност и въз основа на основния закон той упражнява властническите си правомощия. Държавните служители са лица, чиято предметна компетентност е определена в текущ закон. Техните правомощия не са предвидени в Конституцията и не произтичат непосредствено от нея. Държавните органи могат да делегират някои свои правомощия, ако това се допуска в закон, докато делегиране на правомощия при държавните служители по правило не се допуска. Държавните органи се намират помежду си в отношения на равнопоставеност и независимост един спрямо друг. Това произтича от принципа за разделение на властите. От своя страна държавните служители се намират в йерархична зависимост един спрямо друг и спрямо държавните органи<sup>154</sup>.

Към тези разлики може да посочим и още. Възникването на служебно правоотношение (назначаването на държавен служител) представлява процедура, при която лицето, спечелило конкурса за заемане на съответната държавна длъжност, се назначава от органа по назначаване. ЗДСл въвежда принципа на задължително провеждане на конкурс при назначаване на държавна служба (чл. 10, ал. 1 от ЗДСл). Държавните органи не се назначават с конкурс. Те или се избират от народа, или се назначават от други органи на държавната власт. След като бъдат назначени, държавните служители влизат в служебни правоотношения с органа по назначаване и изпълняват службата си по професия. Държавните органи, дори когато са назначаеми, не са в служебни правоотношения с органа по назначаването и не отдават работната си сила. Държавните служители носят дисциплинарна отговорност и могат да им бъдат налагани дисциплинарни наказания за нарушаване на служебните им задължения. Назначаемите държавни органи не носят дисциплинарна отговорност и когато бъдат освободени, не могат да обжалват това решение. Докато държавните служители могат да обжалват решение за уволнение, ако то е било незаконно. Друга разлика между държавните органи и служители е, че последните

---

<sup>154</sup> Балабанова, Х. Държавните служители в законодателството на Република България. София, 1994, с. 40 – 41.

могат да бъдат повишавани чрез последователно преминаване в по-висок ранг или длъжност. Държавните служители могат и да бъдат понижавани в по-долен ранг, което е неприложимо по отношение на държавните органи. Държавният административен орган не изпълнява държавна служба, което е основната задача на държавния служител в администрацията, а провежда държавната политика в сферата на изпълнителната власт.

Изложеното посочва, че държавните органи и държавните служители макар и да притежават общи характеристики, съществено се различават по своето предназначение и правна уредба. Институтът на държавния орган е изграден на основа на организационната структура на държавата, от позиция на институционализиране на функциите на държавната власт, а институтът на държавния служител се изгражда в сферата на персоналния състав на организационната структура на държавата.

**В заключение се приема тезата, че областният управител е само орган на изпълнителната власт.** Тезата, че той има и качество на държавен служител, трябва да бъде отхвърлена не само заради законовата уредба, но и заради изложените аргументи. Трябва да се постави ясна граница между политическите назначения в администрацията и назначенията, основани на развитието в кариерата. Във връзка с това се определя характерът на правоотношенията на лицата по чл. 19, ал. 4 от ЗА, чието положение на органи на изпълнителната власт е несъвместимо със статута на държавни служители по ЗДСл. Обстоятелството, че функциите на държавния служител са свързани с подпомагане на орган на власт при осъществяване на неговите правомощия, логически изключва възможността самият орган на власт да бъде държавен служител.

Въз основа на гореизложеното може да се направи следното обобщение. Областният управител не е и не следва да бъде държавен служител. Той е орган на изпълнителната власт, който се назначава от Министерския съвет, но не с конкурс и не се намира в служебни правоотношения. За дейността си той не носи дисциплинарна отговорност пред органа по назначаването. Отговорността му е политическа и ако бъде освободен, не може да обжалва по съдебен ред решението за освобождаване. Областният управител не изпълнява държавна служба, а провежда държавната политика.

Езиковата формулировка на чл. 3 от ЗДСл, според който не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които са еднолични органи или техни заместници, не дава възможност за разширително или противоречиво тълкуване. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт, следователно не е държавен служител. Изменението на чл. 3 от ЗДСл (ДВ, 24/2006 г.) е положително и допринесе за изграждането на по-стабилно и систематизирано законодателство, недопускащо колизии между отделните му норми.

## Глава III.

# КОМПЕТЕНТНОСТ И ПРАВОМОЩИЯ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ. ПРАВООТНОШЕНИЯ С ДРУГИ ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ И С ОРГАНИТЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОТГОВОРНОСТ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ

---

### § 1. Компетентност на областния управител

Компетентността е понятие, характерно за отраслите на публичното право, използвано предимно по отношение на органите на държавна власт, но понякога е разбирано едностранчиво, най-вече като компетентност на даден държавен орган да издава съответни актове, преди всичко административни. Други автори, правейки различни класификации на държавните органи, само ги подразделят на органи с обща и със специална компетентност, без да дават определение на това понятие. Често компетентността е отъждествявана с правомощията. Компетентността като понятие в административното право включва правомощията на даден държавен орган на управление да издава административни актове.

Компетентността е била изследвана най-вече като едно от изискванията за законосъобразност на административните актове. Във всички случаи на некомпетентност или превишаване на власт е налице една субективна незаконосъобразност, в смисъл че авторът на акта не е бил овластен от закона да действа и да издава подобен акт<sup>155</sup>. Разбира се, компетентността включва в себе си правомощието за издаване на актове, но това е само една от характеристиките на това сложно понятие.

Компетентността е дефинирана и като властническо правомощие на определен по закона орган да може само той за определени случаи, в определени териториални предели и за даден период

---

<sup>155</sup> Стайнов, П., Ангелов, А. Цит. съч., с. 31 – 33.



да издава предвидените актове на държавно управление. Поради това казаното правомощие за органа на държавно управление се представя под формата на персонална, материална, териториална и повременна негова компетентност<sup>156</sup>.

Цитираното определение поставя знак на равенство между правомощие и компетентност, но тези две понятия не са тъждествени и не е прецизно да се смесват или използват като синоними, въпреки че в значителна степен се припокриват. Правомощията представляват конкретната реализация на компетентността в даден индивидуално определен случай. **Понятието „компетентност“ е по-широко по съдържание от „правомощие“, защото компетентността съдържа в себе си правомощията на даден орган.**

Компетентността на административния орган може да произтича от изрична нормативна разпоредба, от функциите и задачите, които са му възложени с нормативен акт или да е делегирана (прехвърлена) от по-горестоящ орган. Не всеки служител в един държавен орган, поначало компетентен да развива административна дейност, може да прави от негово име валидни волеизявления и да издава административни актове. По общо правило това са ръководителите на съответните администрации<sup>157</sup>. **Областният управител, като ръководител на областна администрация, е компетентният държавен орган на изпълнителната власт, който въз основа на своите правомощия издава съответните административни актове.**

Някои автори само посочват, че областният управител е административен орган с обща компетентност<sup>158</sup>. Други поясняват, че той е орган с обща компетентност заради обема на правомощията, които притежава, за разлика от държавните органи със специална компетентност<sup>159</sup>.

Понятието „обща компетентност“ се използва широко в нашата правна доктрина. Това понятие е условно и означава, че съответните органи имат ръководни, контролни и координиращи функции спря-

---

<sup>156</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., 1993, с. 148.

<sup>157</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Фенея, 2000, с. 97.

<sup>158</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999, с. 47.

<sup>159</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 89.

мо ръководителите на отделните клонове на администрацията, без това да им позволява да изместват последните и да издават вместо тях административни актове (ТР 2-91-ОСГК).

В литературата е посочвано също, че компетентността на областния управител е от типа местна (изградена в съответствие с принципите на децентрализация и разделяне на властите) и обща, което означава, че той е призван да решава неограничен отнапред кръг от въпроси (здравеопазване, обществен ред, опазване на околната среда и т.н.) на територията на областта<sup>160</sup>.

Предвид изложеното, може да се направи обобщение, че областният управител е местен орган на изпълнителната власт с обща компетентност да решава неограничен отнапред кръг от въпроси при осъществяване на деконцентрираните дейности на държавната власт, който въз основа на съдържащи се в компетентността му правомощия издава съответни административни актове.

Компетентността е качествено, а не количествено понятие. Тя не е сбор от правомощията на държавния орган, а трябва да се разбира също и като правосубектност на държавния орган.

Можем да приемем, че административната правосубектност е способността на субектите на административното право да бъдат носители на права и задължения като участници в правни отношения в областта на държавното управление<sup>161</sup>. Държавните органи, включително областният управител, се приемат за субекти на административното право. Органите на държавно управление са производни, създадени от правото субекти. Те са изкуствени образувания и участват в държавното управление в строго определени по закон рамки и правомощия<sup>162</sup>.

В литературата е изследвана подробно същността на субектите на публичните правоотношения и е ясно очертана разликата между „субект на правото“ и „субект на правоотношението“<sup>163</sup>. С понятието „субект на правото“ се обозначава един кръг от формални изисквания (наличие на правна норма, която му дава това качество и правоспособност, т.е. възможност да бъде носител на права и задъл-

---

<sup>160</sup> Балабанова, Х. Цит. съч., с. 82.

<sup>161</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 54.

<sup>162</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 55.

<sup>163</sup> Георгиев, В. Цит. съч., с. 155 и сл.

жения), които трябва да са налице, за да се прикрепят възникналите субективни права и правни задължения към определени носители. „Субектът на правоотношението“ е значително по-конкретизирана категория. Не всички субекти на правото могат да бъдат субекти на всички правоотношения. Държавните органи имат значение само като субекти на едни или други правоотношения. Те са своеобразен тип „служебни субекти“, създадени от правния ред, за да улеснят неговото функциониране, и не биха могли да се разглеждат като социални субекти, чиито права се признават и гарантират от правния ред.

Държавните органи като субекти на публичните правоотношения разполагат със съответни правомощия, които са основен елемент, изграждащ тяхната компетентност. Пълни и качествени характеристики правното понятие „компетентност“ може да получи, ако то се постави в рамките на учението за правосубектността.

Правосубектност във формата на компетентност могат да имат само държавните органи. Компетентността е правосубектността на държавния орган. В това си качество на него не му е нужно да притежава друга правосубектност (например гражданска). Компетентност и юридическо лице са несъвместими правни понятия. Това са две разнородни категории правосубектност, които не могат да се съчетаят. Юридическото лице не е нужно на държавния орган, за да се конституира в това си качество като субект в конкретно правно отношение, т.е. да реализира компетентност<sup>164</sup>.

По-горе е посочено, че областният управител, като субект на правото, притежава своя специална административна правосубектност. До този извод е достигнал и Върховният административен съд, който в свое решение е приел, че не е необходимо митницата, като административен орган, да има качеството на юридическо лице – то е свързано само с гражданската правоспособност. Административната правосубектност може да съществува и без него (р. 8287-2001-I отд. ВАС). В цитираното решение става дума за друг държавен орган, но от мотивите е очевидно, че позицията на съда е принципна по отношение на всички държавни органи.

---

<sup>164</sup> **Костов, М.** Компетентността като правосубектност на държавен орган – *Правна мисъл*, 1979, № 3, с. 40 и сл.

Държавните органи, в това число и областният управител, са специфични субекти на отраслите на публичното право и за това не е необходимо да имат качество на юридически лица. На областния управител му е дадена правосубектност, която е специална, защото е административна. Тя е дадена на този държавен орган, за да може да участва в правоотношенията, регулирани от административното право, т.е. да може да участва като субект в тези правоотношения. Тази правосубектност му е дадена с цел да може да упражнява своите държавно-властнически правомощия. **Компетентността на областния управител е всъщност неговата административна правосубектност – възможността да упражнява властническите си правомощия и да участва като страна в правни отношения в сферата на държавното управление.**

Компетентността на органа на изпълнителната власт като автор на административния акт е условие за законосъобразност на издаваните от него административни актове. Нарушаването на изискванията за компетентността на административните органи води до нищожност на административния акт<sup>165</sup>.

За да е законосъобразен, административният акт следва, първо, да е издаден от компетентен орган (арг. от чл. 146, т. 1 от АПК), т.е. от орган, оправомощен за това в пределите на неговата компетентност. Компетентността не следва да се разглежда като количествено понятие – сбор (обем) от правомощия, дадени на определен орган, а на основата на общото учение за правосубектността. Издаденият от държавен орган в нарушение на специалната му правосубектност административен акт е недействителен (нищожен) и не поражда правни последици. Административният орган трябва да е компетентен по материя, по място и по степен. Съответно на това некомпетентността може да бъде материална, териториална и по степен (ТР 2-91-ОСГК).

От тук произтичат трите основни вида компетентност – по материя, по територия и по степен, разграничени и в правната доктрина<sup>166</sup>. П. Стайнов и А. Ангелов класифицират видовете

---

<sup>165</sup> Виж: Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Феня, 1999 и цитираното от него решение 2-91-ОСГК, с. 21.

<sup>166</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Феня, 2000, с. 98.

компетентност от гледна точка на некомпетентността като порок на административния акт. Посочват се три вида некомпетентност – по материя, по място и по степен (по лице)<sup>167</sup>. Съществуват и други форми на компетентност, класифицирани по различни признаци, които са изследвани и посочени в литературата – основна и допълнителна, еднолична и колективна, материална и процесуална и др.<sup>168</sup> **Но в настоящото изследване се разглеждат само посочените три основни вида компетентност – по материя (материална), по място (териториална) и по степен (персонална). Те се изследват от гледна точка на компетентността на областния управител.**

Материална, или предметна, компетентност означава административният орган да може да издаде даден акт при упражняване на законово уредените му правомощия<sup>169</sup>. Когато органът няма правомощие да извършва определени действия или да издава определени административни актове, това означава, че му липсва материална компетентност по въпроса, с който е сезиран. Липсата на материална компетентност е порок на административния акт, който води до неговата нищожност.

Изложеното се отнася в пълна степен за областния управител. Той е компетентен да издава актове само в границите на предоставената му в нормативните актове предметна компетентност, т.е. в кръга на своите властнически правомощия. Ако областният управител издаде административен акт извън правомощията си, актът ще бъде нищожен. Какви са правомощията на този важен държавен орган и какви актове издава въз основа на тях, се изследва по-долу в настоящата глава.

Териториалната компетентност, наричана още местна, не се отнася за всички административни органи, а само за местните (например кметове на общини, областни управители). Само тяхната компетентност е териториално ограничена. Централните органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министри) имат

---

<sup>167</sup> Стайнов, П.; Ангелов, А. Цит. съч., с. 33.

<sup>168</sup> Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2000, с. 28 и сл.

<sup>169</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998, с. 78; Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 18 – 25.

централна компетентност, която се разпростира на територията на цялата страна<sup>170</sup>. Областният управител като местен орган има право да издава актове и да извършва действия в качеството си на административен орган само на територията на съответната област. Неговата териториална компетентност се ограничава от два критерия: първо, попадане на адресатите на акта в територията на компетентност на органа и второ, наличието на пряка връзка на предметното съдържание на акта с територията, в която е компетентен органът<sup>171</sup>.

Областният управител има териториалната компетентност само на територията на съответната област, която се определя в зависимост от административно-териториалното деление на страната. Примерен случай, в който се проявява териториалната компетентност на областния управител е следният. ЗДСб дава на областния управител както правата така и задълженията по законосъобразното и целесъобразно управление на имотите държавна собственост. Материалната му компетентност ще е винаги налице когато се касае до имот – държавна собственост. Териториалната компетентност е на този областен управител, на чиято територия на областта е местонахождението на имота. Ако областният управител издаде административен акт извън обхвата на териториалната си компетентност, то този акт ще бъде нищожен.

Този извод следва от разпоредбата чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗА, съгласно която областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта. По силата на чл. 80, ал. 1 от ЗДСб, имот – държавна собственост, който се владее или държи без основание, който се ползва не по предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител. В случай, че областният управител е излязъл извън рамките на правомощията си, като е постановил изземване на недвижим имот – държавна собственост, който не се намира на територията на управляваната от него област, заповедта му ще е нищожна като издадена при липса на териториална компетентност на издателя ѝ.

---

<sup>170</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 78.

<sup>171</sup> Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 26 – 27.

За определянето на персоналната компетентност са меродавни правните норми, които уреждат устройството на различните по степен административни органи и разпределят компетентността им<sup>172</sup>.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от АПК, административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона, т.е. административният акт трябва да бъде издаден от овластения за това орган, съобразно предоставената му компетентност по степен. Нарушаването на този принцип води до неговата нищожност (ТР № 2/1991 г. на ОСГК на ВС). Овластен орган да издаде даден акт е този, чиято компетентност произтича от нарочна законова уредба или от заеманата длъжност, очертаваща правомощията на административния орган. Персоналната компетентност не се свежда до индивидуализация на конкретно физическо лице, а до това, дали конкретно физическото лице има качеството на административен орган, в случая – областен управител.

Когато нормативен акт не определя органа, който трябва да издаде административен акт по въпроси от компетентността на органи на общината, административният акт се издава от кмета на общината, а в случаите по чл. 46 от ЗМСМА – от кмета на кметството или на района съобразно правомощията им. Актовете, свързани с управление на държавна собственост, се издават от областните управители (чл. 23 от АПК).

Административен акт, издаден от некомпетентен по степен орган, е нищожен. Без значение е обстоятелството дали възприето с него разрешение съответства на материалния закон (Решение 4903-98-III отд. ВАС).

## **§ 2. Правомощия на областния управител**

### **1. Понятие за правомощие**

В общата теория на правото се дава следното определение за правомощие – предвидена от закона възможност на участника в правоотношението да осъществява определени действия или да изисква определени действия или бездействия от другата страна на

---

<sup>172</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 78; Стайнов, П.; Ангелов, А. Цит. съч., с. 33; Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Феня, 1999, с. 12.

същото правоотношение<sup>173</sup>. Що се отнася до правомощията на един държавен орган, какъвто е областният управител, нещата трябва да се разгледат в друга светлина, защото в гражданското право субектите нямат правомощия. Само в отраслите на публичното право държавните органи имат правомощия. Въпросът за правосубектността на областния управител вече е разгледан по-горе.

Цитираното определение е приложимо и относимо за правоотношенията в отраслите на публичното право. Правомощието е предвидена от закона възможност да се осъществяват определени действия (изпълнение на задължения) или да се изискват определени действия или бездействия (реализиране на права). Най-важната характеристика на тези правомощия е, че техният носител не разполага с възможността да ги упражнява или не по свое усмотрение. Органът на държавно управление, който притежава компетентността, има не само възможността да упражнява съдържащите се в нея правомощия, но и е длъжен да ги упражнява.

Компетентността на органите на държавно управление трябва да се различава от техните правомощия. Защото правомощията се съдържат в компетентността и произтичат от нея. Властническите правомощия на всеки държавен орган в тяхното единство определят границите на неговата компетентност.

**Правомощията на областния управител са предвидената от закона възможност той да бъде носител на права и да изпълнява задължения, които са властнически по своя характер.** Вярно е, че държавните органи са длъжни да упражняват своите правомощия винаги, когато те са компетентни в дадена ситуация. Но това задължение произтича не само от тяхната компетентност, а и от характеристиките на държавната власт, чиито носители са те. Областният управител е орган на изпълнителната власт, а държавната власт е правно гарантираната възможност за осъществяване на общо задължителната държавна воля<sup>174</sup>. Затова той не може да откаже да осъществи своите правомощия винаги, когато се окаже, че е компетентният орган.

Конкретните правомощия на областния управител, техният характер, обем и начини за осъществяването им се обуславят от

---

<sup>173</sup> Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. София, 1992, с. 43.

<sup>174</sup> Баламезов, Б. Цит. съч., с. 9.



функциите и задачите, които са му възложени от държавата по принципа за разделение на властите, както и от мястото му в държавната йерархия. Той е местен едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (чл. 19, ал. 3 и чл. 29, ал. 1 от ЗА).

Правомощията на областния управител са уредени на първо място в чл. 143, ал. 3 от Конституцията, след това основно в чл. 31, ал. 1 от ЗА, в редица текстове на ЗДСб, в чл. 7, ал. 1 от УПОА и в много други нормативни актове от текущото законодателство. Не може да се очаква, че в един текст на Конституцията или ЗА, могат да се уредят всички правомощия на областния управител. В тях трябва да се определят само основните функции и задачи на този важен държавен орган. Правомощията на областния управител, уредени в чл. 31, ал. 1 от ЗА, са само примерно посочени, а не изчерпателно изброени. Конкретните правомощия, които се възлагат на областния управител като представител на държавата на територията на областта, се определят със специални закони и подзаконови актове, регулиращи обществените отношения в отделните стопански и социални сфери.

Като орган на изпълнителната власт с обща компетентност, областният управител упражнява много и различни **правомощия**, които могат да се групират **според предметното им съдържание**. Предлагаме следната **класификация на правомощията на областния управител**:

**Ръководни (управленски) правомощия.** Областният управител провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт. Той осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на стратегии и програми, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация. Ръководи областния съвет за развитие и участва в регионалния съвет за развитие при условия и по ред, определени в Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие;

**Контролни правомощия.** Областният управител осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове. Той упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация, като оспорва незаконосъобразните актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния административен съд или отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините. Координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта;

**Организационни (координиращи) правомощия.** Областният управител организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия. Той председателства съвета по сигурност. Координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта независимо от тяхната йерархическа подчиненост. Областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта;

**Представителни (процесуални) правомощия.** Областният управител осъществява международните контакти на областта на регионално ниво. Той ръководи и представлява (включително процесуално) областната администрация;

**Правомощия на работодател и на орган по назначаването.** Областният управител утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в областната администрация. Той осъществява правомощия на орган по назначаване на държавните служители по ЗДСл и правомощия на работодател по трудовите правоотношения по КТ. Командирова със заповед служителите и работещите по трудово правоотношение в областната администрация;

**Правомощия на административно наказващ орган (правораздавателни правомощия).** Областните управители могат да съставят актове за установяване на извършеното административно

нарушение и да налагат административни наказания по реда на ЗАНН.

Правомощие и компетентност често се използват като синоними, но те трябва да се разграничават едно от друго. Правомощията са конкретната реализация на компетентността в индивидуално определен случай. Затова не може законодателят да предвиди всички случаи, в които областният управител ще бъде компетентният орган и ще трябва да действа като такъв – поради това понятието „компетентност“ е по-широко по съдържание от понятието „правомощие“.

Правомощията са винаги конкретни, докато компетентността е абстрактна. Компетентността съществува в латентно състояние за своя носител. Съдържащите се в нея правомощия са дадени от законодателя като възможност за упражняване и изпълнение на властнически права и задължения, но едва при тяхното осъществяване ще се прояви компетентността на органа, който ги притежава. Компетентността е власт, предоставена от закона на държавен орган. Конкретно областният управител е компетентен в сферата на изпълнителната власт. Правомощията представляват правата и задълженията да се упражнява тази власт. Компетентността на държавните органи се определя като обща или специална в зависимост от обема и пределите на предоставената им власт. Правомощията не могат да бъдат общи. Могат да бъдат материални или процесуални, могат да бъдат с различно предметно съдържание, но винаги представляват конкретни властнически права и задължения.

Правомощията трябва да се разграничават не само от компетентността, но и от пълномощията. Изборните органи имат пълномощия, които се прекратяват с изтичането на мандата им. Докато **правомощията никога не могат да бъдат прекратени, те съществуват перманентно за дадения държавен орган.** Правомощия не могат да се прекратяват. Те могат да се отнемат чрез промяна на нормативния акт, в който са уредени<sup>175</sup>. Да се прекратят правомощията на областния управител означава съответните норми в законодателството да бъдат отменени.

По-горе вече посочихме, че правомощията трябва да се различават от пълномощията. Защото това са два различни по съдържание

---

<sup>175</sup> **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995, с. 323.

правни института. Те са свързани помежду си, защото пълномощията са срокът, за който могат да се упражняват правомощията, и докато пълномощията могат да бъдат прекратени, то правомощията не могат да бъдат прекратявани, т.е. пълномощието е по-тясно по съдържание понятие. Пълномощията представляват срокът от време, през който държавният орган може и трябва да упражнява своите властнически правомощия.

Според чл. 29, ал. 3 от ЗА областният управител се определя с решение на Министерския съвет, без да се посочва за какъв срок. Използването на понятието „срок на правомощията“ по отношение на областния управител е в смисъл, че това е срокът от неговото назначаване до неговото освобождаване от длъжност. Това е срокът, през който той ще има правомощия да действа като държавен орган на изпълнителната власт на територията на съответната административна единица.

## 2. Актове на областния управител

Въз основа на своите правомощия областният управител издава съответни актове. Прието е, че едноличните органи издават, а колегиалните приемат своите актове<sup>176</sup>. Според изричните разпоредби на чл. 32, ал. 1 от ЗА и чл. 7, ал. 3 от УПОА въз основа на своите правомощия областният управител издава актове – заповеди.

В литературата е изказано становище, че заповедите са единствените юридически актове на областния управител и те по своята правна природа са индивидуални административни актове<sup>177</sup>. Трябва обаче да се има предвид, че **не всички заповеди на областния управител притежават белезите на индивидуални административни актове.**

Посочва се също, че областните управители издават и неюридически актове, като декларации, изявления и обръщения, които не пораждаат правни последици<sup>178</sup>. Чрез такива актове се изразява отношение по различни въпроси от политическия живот на страната.

Юридическите актове на областния управител носят наименованието „заповеди“. По своето предметно съдържание, реда за

---

<sup>176</sup> Стойчев, С. Цит. съч., с. 311.

<sup>177</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 88.

<sup>178</sup> Пак там.

издаването им и тяхната правна природа голяма част от тях имат характер на индивидуални административни актове. Но както се изяснява по-долу, посоченият държавен орган издава и редица други актове, които също имат своето важно практическо значение. Всички актове на областния управител обаче са ненормативни – не съдържащи абстрактни правни норми и тяхното действие се изчерпва с еднократното им изпълнение.

Административен акт е волеизявлението на орган на публична власт, издадено в упражнение на административна функция и създаващо правни последици, които се налагат на засегнатите лица и при нужда могат да бъдат изпълнени с принуда<sup>179</sup>. Това определение стои в основата на господстващото схващане в нашата правна доктрина<sup>180</sup>, която го доразвива и допълва по следния начин. Административният акт е властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда<sup>181</sup>. Към това определение проф. Кино Лазаров добавя още два елемента. Първо, че административният акт е юридически акт, и второ, че установява подзаконови (вторични) правни норми<sup>182</sup>.

С приемането на АПК се уреждат и разграничават **три вида административни актове според конкретизацията и съдържанието на правните им последици – индивидуални, общи и нормативни**. Тук няма да се разглежда подробно производството по тяхното издаване, защото тези въпроси не са предмет на настоящото изследване. Анализират се само тези от **административните актове, които областният управител може да издава, като им е направена класификация**.

---

<sup>179</sup> Стайнов, П.; Ангелов, А. Ръководство по административно правосъдие. София, 1943, с. 19.

<sup>180</sup> За същността на административния акт виж още: Андреева, А.; Йолова, Г. Основи на публичното право. Варна: УИ Наука и икономика, 2016, с. 187 – 207.

<sup>181</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит съч., с. 56, с. 117 –118.

<sup>182</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Фенея, 2000, с. 70.

Както вече бе посочено, голяма част от заповедите на областния управител са от категорията на индивидуалните административни актове. Нашият законодател дава определение на понятието „индивидуален административен акт“ в чл. 21 от АПК<sup>183</sup>.

Определението за индивидуален административен акт в чл. 21 от АПК е значително разширено в сравнение с чл. 2, ал. 1 от отменения Закон за административното производство<sup>184</sup>. То е разширено максимално, за да могат адресатите на индивидуалния административен акт да получат адекватна защита срещу всякакви действия на администрацията.

Първата алинея на чл. 21 от АПК урежда най-типичния случай на индивидуален административен акт – изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи

---

<sup>183</sup> Чл. 21 от АПК: (1) Индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

(2) Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатира вече възникнали права или задължения, когато волеизявлението е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения.

(3) Индивидуален административен акт е и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ.

(4) Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

<sup>184</sup> Чл. 2, ал. 1 от ЗАП гласеше: „Индивидуални са административните актове, издавани от ръководителите на ведомствата, от изпълнителните комитети на народните съвети и от други органи на държавното управление, които засягат права и защитени от правото интереси или създават права или задължения за отделни граждани, предприятия, учреждения или организации“.

или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

Индивидуалният административен акт е конкретно волеизявление, насочено спрямо конкретно определен адресат (адресати). Този акт е максимално конкретизиран и по съдържание – разрешава или отказва, забранява или предписва нещо точно определено. С еднократното му прилагане (изпълнение) обикновено действието му се изчерпва напълно<sup>185</sup>.

Индивидуалните административни актове, за разлика от нормативните, не са свързани с генерализиране и абстрактност на залегналото в тях съдържание и произтичащите от него правни отношения, нито с безличното съществуване на участващите в тези отношения правни субекти. При тях е налице двойно конкретизиране и индивидуализиране на създаваните правни отношения – по посока на субектите, които участват в тях и по предметното им съдържание. При тези актове адресатът е винаги конкретно и персонално обозначен и правоотношението възниква между конкретно посочените в акта субекти – административния орган и лицето, адресат на акта. Индивидуализирано и конкретизирано е и предметното съдържание на това правоотношение – в акта са точно определени правата и задълженията на двете страни в правоотношението с конкретно посочване на всяка една от тях и съдържанието на дължимите престации. Прекратяването на правоотношението ще стане също по определения в акта начин<sup>186</sup>.

Най-съществената част на определението на индивидуален административен акт се съдържа в ал. 1 на чл. 21 от АПК. Следващите алинеи имат по-скоро допълващо и пояснително предназначение<sup>187</sup>. Втората алинея на чл. 21 от АПК урежда т.нар. декларативни (констативни) административни актове. Типичен пример за такъв акт е например актът за държавна собственост. Законът за административното производство регулираше само издаването на конститутивни административни актове, т.е. такива, с които се

---

<sup>185</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 79.

<sup>186</sup> Дерменджиев, И. Административният акт. София, 1985, с. 23 – 24.

<sup>187</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д.; Къндева; Е.; Лазаров, К. Нови моменти в административния процес според АПК – тематичен коментар. София, 2007, с. 50.

създават занапред права или задължения. Докато декларативните актове само констатират съществуването на дадено право. С оглед на тяхната значимост като властнически актове е уредено и производството за издаването им, както и възможността за защита на засегнатите от тях. Ето защо АПК се прилага пряко при издаването на декларативни индивидуални административни актове.

Алинея 3 на чл. 21 от АПК също визира констативните (наричани понякога удостоверителни) актове<sup>188</sup>. Цитираната норма урежда най-важния вид административни услуги – волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказа да се издаде такъв документ. Признаването на съществуващо право не създава ново правно положение на това признато право. Но е възможно задължението за издаване на документ за признатото право да е предвидено в материалноправна административна норма. Тогава правото да се получи този документ е самостоятелно субективно право и издаването или отказът да се издаде този документ го засяга, следователно има качество на индивидуален административен акт.

Алинея 4 на чл. 21 от АПК урежда случаите, когато административен орган отказва да извърши или да се въздържа от определено действие, т.е. отказите на администрацията. Извършването на действие или въздържането от него трябва да е в компетентността само на този орган, без да е необходимо да се взема съгласието на друг орган. Исканото действие или въздържане от действие трябва да има самостоятелно правно значение, да не е част то нормативно предписани процесуални действия. То трябва да е ясно, точно, предметно и конкретно очертано<sup>189</sup>.

Индивидуалният административен акт е най-често използваната форма, в която се проявява изпълнително-разпоредителната дейност. Чрез него се постига прилагането на закона спрямо конкретно съществуващи обществени отношения и се решават многобройни и сложни задачи на държавното управление. Индивидуалният адми-

---

<sup>188</sup> Пак там.

<sup>189</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д.; Къндева, Е; Лазаров, К. Нови моменти в Административния процес според АПК тематичен коментар. София, 2007, с. 53.



нистративен акт е посредник между правната норма и конкретното обществено отношение в сферата на държавното управление<sup>190</sup>.

Въз основа на гореизложеното не представлява трудност индивидуалните административни актове на областния управител да бъдат разграничени от другите му актове. Тук ще посочим някои по-характерни примери.

На основание чл. 32, ал. 2 от ЗА областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини и да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети.

Според чл. 32, ал. 3 от ЗА заповедите на областния управител, с които оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети и отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини, могат да се обжалват пред съответния административен съд. **Използването на понятието „заповед“ относно оспорването на незаконосъобразни актове на общинските съвети не е прецизно.** Съгласно правилата на АПК това се прави с жалба пред съответния административен съд.

Заповедта, с която се отменя като незаконосъобразен акт на кмет на община, е индивидуален административен акт, но не и жалбата за оспорване на незаконосъобразни актове на общинските съвети. Във втория случай актът на областния управител не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на закона. С него не се създават права или задължения, нито се засягат права и интереси, тъй като при наличие на жалба или протест изпълнението на оспорения акт се спира по силата на самия закон и то има действие до влизане в сила на съдебното решение. Жалбата на областния управител за оспорването на незаконосъобразни актове на общинския съвет и отнасянето им пред съда няма самостоятелно правно значение, с него той не осъществява контрол за законосъобразност (опр. 7004-99-II отд. ВАС).

Жалбата на областния управител, с която отнася решението на общинския съвет пред съответния административен съд, който да се произнесе по законосъобразността му, не носи белезите на индивидуален административен акт, защото няма съдържание на властническо волеизявление, а се свежда до сезиране на съда и е

---

<sup>190</sup> Дерменджиев, И.; Костов, Д.; Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София, 2001, с. 163.

равносилно на подаване на жалба или протест от други правни субекти. Щом жалбата на областния управител по чл. 32, ал. 2 от ЗА, с която се оспорват незаконосъобразните актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния съд не е индивидуален административен акт, то и отказът за подаване на такава жалба – изричен или мълчалив, също не е индивидуален административен акт (опр. 4571-2004-5 чл. с-в ВАС).

По силата на чл. 32, ал. 1 от ЗА областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия. В ал. 2 на същия текст са очертани две хипотези относно правомощията му при констатиране на незаконосъобразност според преценката му на административните актове: първо, спрямо тези на общинския съвет, и второ, спрямо тези на кмета на общината. Когато областният управител прецени, че актът на общинския съвет е незаконосъобразен, той го оспорва и го отнася пред съответния административен съд, който се произнася по неговата законосъобразност. Когато прецени, че актът на кмета на общината е незаконосъобразен, областният управител го отменя.

В първия случай актът на областния управител не носи бележите на индивидуален административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Макар и законодателят да е употребил израза „оспорва“, то по същество в него не е вложено съдържанието на властническо правомощие, обосноваващо съдебна намеса. Така е, защото съгласно чл. 166, ал. 1 от АПК оспорването спира изпълнението на административния акт. В случая самото „отнасяне“ на решението пред съда представлява действие на орган на власт, равносилно на подаването на жалба или протест за останалите правни субекти. Следователно, по силата на закона се спира изпълнението на акта, дори и да не би бил употребен изразът „спира изпълнението на решението“. Спирането продължава до произнасянето на съответния съд по законосъобразността на акта.

В този смисъл актът на областния управител по чл. 32, ал. 2 от ЗА в частта относно решенията на общинските съвети, макар привидно да създава впечатлението на властническо правомощие, с което се засягат определени права и интереси на друг конкретен правен субект, по своята същност реално не засяга такива и следва практически да се разглежда като техническа дейност по сезирането

и отнасянето на въпроса пред съда, който единствен е компетентен да се произнесе по законосъобразността на акта на общинския съвет. Това лишава жалбата на областния управител от някакво самостоятелно правно значение и тя не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК. Такъв е актът на областния управител, когато отменя акт на кмета на общината (Определение № 290/2000 г. на ВАС по адм. д. № 6688/99 г.).

**Жалбата на областния управител, с която отнася решението на общинския съвет пред съответния административен съд, който да се произнесе по законосъобразността му, има две действия – спиране на оспорения акт и сезиране на съда.** Съгласно чл. 166, ал. 1 от АПК оспорването спира изпълнението на административния акт. Спирането на изпълнението на административния акт представлява вид обезпечение на оспорването срещу него (Определение № 8340/2005 г. на ВАС). Спирането на изпълнението по силата на закона (чл. 166, ал. 1 от АПК) е част от общата забрана за изпълнение на невлезли в сила административни актове (чл. 90 и чл. 268 от АПК) и гарантира, че няма да настъпят правните последици от незаконосъобразния акт. Оспорването има суспензивен ефект като препятства както принудителното, така и доброволното изпълнение на административния акт<sup>191</sup>.

Сезирането на съда винаги става по подадена жалба или протест срещу административния акт и трябва да се разглежда като техническа дейност по отнасянето на въпроса пред съда. Областният управител осъществява контрол за законосъобразност на решенията на общинските съвети, като оспорва незаконосъобразните им актове и ги отнася пред съответния административен съд съгласно специалната разпоредба на чл. 32, ал. 2 от ЗА. Както засегнатите страни могат да обжалват издадената заповед по чл. 32, ал. 2 от ЗА пред съответния административен съд в 14-дневен срок съгласно чл. 149, ал. 1 от АПК, така и областният управител следва в същия 14-дневен срок да отнесе въпроса в съответния съд за разглеждане (Определение № 6708/2004 г. на ВАС по адм. д. № 5637/2004 г.). Правото на оспорване на административния акт с искане за отмяната му е ограничено с преклузивен срок, след чието изтичане, ако

---

<sup>191</sup> Административнопроцесуален кодекс. Коментар К. Пенчев и др. София: Сиела, 2006, с. 329.

не е упражнено, то се погасява. Сроктът е фатален и той не може да бъде продължаван от съда.

Отказът на администрацията също ще бъде индивидуален административен акт. Съгласно чл. 21 от АПК отказите да се издадат указаните в него административни актове са също индивидуални административни актове, включително отказите да се издадат документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на различни права и задължения. Нещо повече – АПК приема за индивидуални административни актове не само изричните, но и мълчаливите откази на администрацията. Тъй като според чл. 58, ал. 1 от АПК непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът.

По чл. 22, т. 3 от Закона за лечебните растения (ДВ, 29/2000 г.) позволително за ползване на лечебните растения се издава от областния управител, когато ползването е от земеделските земи, води и водни обекти – държавна собственост, в границите на населените места и в поземления фонд, след заплащане на такса в областната администрация. Това „позволително“ има характер на лицензионен акт. Лицензионният административен акт е конститутивен разрешителен индивидуален административен акт с външно действие, с облагодетелстващ характер, издаван предимно в условията на оперативна самостоятелност, създаващ на конкретен субект правото да извършва контролирани от държавата дейности или действия<sup>192</sup>.

Областният управител притежава правомощие по опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта (чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗА). Държавен имот, който се владее или държи без основание, който се ползва не по предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител (чл. 80, ал. 1 от ЗДСб). Случаите, в които заповед на областен управител, издадена във връзка с уредения със Закона за държавна собственост режим на надзор и актуване на имотите, представляващи държавна собственост, подлежи на обжалване по реда на АПК, са изрично посочени в ЗДСб – чл. 80, ал. 3. **Заповедите на областния управител по чл. 80 от ЗДСб притежават белезите на индивидуални административни актове.** В хипотезата на

---

<sup>192</sup> По-подробно за лицензионните административни актове виж: **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998, с. 30.

чл. 80 от ЗДСб заповедта на областния управител за изземване на държавен имот се изпълнява по административен ред със съдействието на полицията и е индивидуален административен акт, тъй като с нея непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, които владеят или държат дадения имот.

Както вече бе посочено по-горе обаче, не всички заповеди са индивидуални административни актове, тъй като някои от тях имат вътрешнослужебен характер. Върховният административен съд трайно и последователно е установил в своята практика, че заповедите на областните управители, с които се актуват или деактуват недвижими имоти като държавна собственост, не са индивидуални административни актове и като такива не подлежат на обжалване по съдебен ред, тъй като представляват вътрешнослужебни актове (Определение 2299-99-5 чл. с-в ВАС; Определение 6778-99-III отд. ВАС; Определение 7055-99-II отд. ВАС).

В същият смисъл е и съдебната практика след приемането на АПК. Сам по себе си актът за държавна собственост, съставен по реда на чл. 70 и сл. от ЗДСб, представлява официален удостоверяващ документ, установяващ правото на собственост на държавата. В качеството си на такъв е носител на информация за всички имоти и вещни права – държавна собственост, и има доказателствено значение – арг. от чл. 114, ал. 1 от ППЗДСб. Според константната практика на ВАС актуването и деактуването на имоти – държавна собственост, не представлява изпълнително-разпоредителна дейност. Вписването или отписването на даден имот в актовете книги за държавна собственост е техническо действие, свързано с отчета, регистрацията и ръководството на държавните имоти<sup>193</sup>.

Редът и формата за актуване на имот като държавна собственост (чл. 70 ЗДСб) представляват вътрешнослужебна дейност на администрацията при областния управител. Властническото волеизявление на областния управител, с което той утвърждава съставения акт за държавна собственост, съответно нарежда да се отпише конкретен имот от актовете книги, също е вътрешнослуже-

---

<sup>193</sup> Решение № 2871 от 20.03.2007 г. по адм. д. № 8440/2006 г., V отд. на ВАС, Решение № 7377 от 10.07.2007 г. по адм. д. № 11868/2006 г., V отд. на ВАС.

бен акт, който поражда права и задължения единствено за органите по актуването на държавна собственост, подчинени на областния управител. Това волеизявление не поражда никакви права или задължения за граждани, организации или други административни органи и следователно не ги засяга, поради което и последните не могат да го оспорят<sup>194</sup>.

Съгласно чл. 70, ал. 1 от ЗДСб актовете за публична и частна държавна собственост се съставят в два екземпляра от звено „Държавна собственост“ при областния управител. Актовете се подписват от съставителя и се утвърждават от областния управител. Двата екземпляра се представят в службата по вписванията в 14-дневен срок от утвърждаването, като след вписването първият екземпляр се съхранява в звено „Държавна собственост“. На Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на лицата, които ползват имота, се предоставят преписи след вписване на съответния акт. Правото на собственост върху държавните имоти се установява с документ, издаден въз основа на книгите, които се водят за държавните имоти (чл. 19 от Закона за собствеността). Това е актът за държавна собственост, с който държавата удостоверява възникването, изменението и погасяването на правото си на собственост върху недвижими имоти (чл. 5, ал. 1 от ЗДСб). Макар и да е официален документ, съставен от оправомощените длъжностни лица и утвърден от областния управител по ред и форма, определени в закона, актът за държавна собственост няма правопораждащо действие (чл. 5, ал. 2 и 3 от ЗДСб). В този смисъл той има констативен, а не конститутивен характер.

Върховният административен съд е приел, че и издадените заповеди за отписване по актовете книги също не са индивидуални административни актове, поради което не подлежат на обжалване по съдебен ред (определение 255-97-5 чл. с-в на ВАС). Отписването на недвижимите имоти от актовете книги за държавна собственост се осъществява от съответния областен управител по местонахождението на имота, когато неправилно са актувани като държавна собственост, както и когато основанието за актуването им е отпаднало и се предават на собственика (чл. 78, ал. 1 от ЗДСб). Това про-

---

<sup>194</sup> Определение от 14.01.2009 г. по адм. д. № 4949/2008 г. на Административен съд – София-град.

изводство се открива пред областния управител с писмено искане, адресирано от лицата, които са придобили правото на собственост. Когато областният управител установи, че не са налице основания за отписване на имота от актовете книги или собственикът не може да докаже правото си на собственост, той издава заповед, с която отказва отписването на имота. Тази заповед не подлежи на оспорване по съдебен ред. Според трайната съдебна практика заповедите и отказите за деактуване са вътрешнослужебни актове относно отчитането и регистрирането на недвижимите имоти – държавна собственост. Те не са индивидуални административни актове и не подлежат на съдебен контрол.

Като се изхожда обаче от нормата на чл. 21, ал. 3 от АПК, волеизявлението на областния управител да се издаде или отказа за издаване на заповедта за отписване от актовете книги за държавна собственост, ще представлява административна услуга. Административна услуга е и издаването на удостоверение от областния управител или упълномощено от него лице за наличие или липса на държавен характер на недвижим имот по чл. 102, ал. 2 и 3 от ППЗДСб. Издаването на това удостоверение цели да се установи дали определен недвижим имот е държавна собственост, когато се придобива право на собственост по давност с констативен нотариален акт по пътя на обстоятелствена проверка.

Заповедите за вписване и отписване на недвижими имоти от актовете книги, както и удостоверенията за наличие или липса на държавен характер за даден имот не са индивидуални административни актове. Но съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 3 от АПК индивидуален административен акт е волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Отказът да се издаде такъв документ може да доведе до невъзможност последващите правоотношения да се развият законосъобразно. **Индивидуален административен акт е волеизявлението за издаване на документ или отказът за издаването му, а не самият този документ** (заповед за отписване от актовете книги или удостоверение за наличие на държавна собственост). Следователно тези откази подлежат на съдебен контрол.

От вътрешнослужебен характер са и заповедите на областния управител, с които утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в областната администрация (чл. 7, ал. 1, т. 24 от УПОА), с които назначава служителите и работещите, (чл. 7, ал. 1, т. 27 от УПОА), с които ги командирова (чл. 7, ал. 1, т. 28 и 29 от УПОА), с които назначава ликвидационни съвети на прекратени организации по § 12 от ПЗР на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (Определение 193-92-III г.о. ВС).

С приемането на АПК се уреждат освен индивидуалните също общите и нормативните административни актове. За първи път с Кодекса в съвременното българско законодателство се дава законово определение на общите административни актове<sup>195</sup>. Критерият за разграничаването на административните актове на индивидуални, общи и нормативни е степента на конкретизация на акта<sup>196</sup>.

Обществената значимост на общите административни актове налага изискването за уведомяване за предстоящото им издаване, предвидено в чл. 66 от АПК. Откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин. Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството.

Общият административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации (чл. 71 от АПК). Съдържанието на общия

---

<sup>195</sup> Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове (чл. 65 от АПК).

<sup>196</sup> Общите административни актове са ненормативни. Те съдържат конкретно определени права и задължения за неопределен брой адресати. Тяхното действие се изчерпва с еднократно изпълнение. Адресатите им не са индивидуално идентифицирани, но са определени качествено чрез техни общи характеристики (Хрусанов, Д и др. Нови моменти в административния процес според АПК тематичен коментар. София, 2007, с. 71).



административен акт се съобщава на заинтересованите лица и организации, като се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин (арг от чл. 72 от АПК).

По-горе са разгледани заповедите на областния управител, които имат характер на индивидуални административни актове. **Възниква въпросът може ли този орган да издава заповеди, които са общи административни актове. На този въпрос следва да се отговори положително.**

Според чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ областният управител обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта. Заповедта за обявяване на бедствено положение съдържа определени в закона реквизити и влиза в сила незабавно, като се разгласява чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ).

Предвид гореизложеното за общите административни актове, заповедта на областния управител по чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ има характер на общ административен акт. Тази заповед е с еднократно действие, но с нея се създават задължения за неопределен брой лица и се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване.

АПК урежда още един вид административни актове – нормативните (чл. 75 от АПК)<sup>197</sup>. Нормативни административни актове могат да издават Министерският съвет, министрите и общинските съвети<sup>198</sup>. Чрез тези разпоредби изчерпателно са посочени видовете нормативни административни актове и органите, които могат да ги приемат или издават. Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия (чл. 32, ал. 1 от ЗА).

---

<sup>197</sup> Нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Те се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи, като компетентността за тяхното издаване не може да се прехвърля (чл. 76 от АПК).

<sup>198</sup> Въз основа и в изпълнение на законите Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения, а с постановления се приемат правилници и наредби (чл. 114 от Конституцията). Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 от Конституцията). Общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения декларации и обръщения (чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА).

Те не са нормативни административни актове, защото не съдържат административноправни норми и не се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен в тяхната цялост или за прилагане на отделни техни разпоредби.

Областните управители, като административнонаказващи органи, могат да налагат административни наказания за извършени административни нарушения по редица специални закони. Ще посочим за илюстрация някои примери. Според чл. 41 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи нарушенията по този закон се установяват с актове на длъжностното лице, определено от областния управител по местонахождението на имота. А наказателните постановления се издават от областния управител по местонахождението на имота или от упълномощено от него длъжностно лице.

Областният управител има също административнонаказателни правомощия, свързани с установяване и налагане на административни наказания на лица, виновно нарушили реда и условията за провеждане на избори (чл. 496, ал. 3 от Изборния кодекс). Актовете за установяване на посочените в чл. 496, ал. 1 от Изборния кодекс нарушения се съставят по решение на съответната изборителна комисия в съответствие с правомощията ѝ, а наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в тридневен срок от получаване на преписката с изключение на тези нарушения, при които наказателните постановления е предвидено да се издават от председателя на Централната изборителна комисия или от оправомощени от него длъжностни лица.

**Наказателните постановления не са административни актове. Те имат характер на правораздавателен акт.** По своето предметно съдържание наказателното постановление е правораздавателен акт на особена административнонаказателна юрисдикция, чрез който се установява фактът на административното нарушение и се свързва с точно определено лице, на което се налага съответстващото по закон административно наказание<sup>199</sup>. Налагането на административни наказания по административен ред е форма на административно правораздаване, тъй като се осъществява от

---

<sup>199</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 285.

административни, а не от съдебни органи<sup>200</sup>. В този смисъл **областният управител се явява особена административнонаказателна юрисдикция за налагане на административни наказания, който осъществява тази възложена му от държавата дейност с оглед реализирането на един от видовете отговорност – административнонаказателната.**

Освен посочените до тук актове областният управител представя ежегодни доклади за дейността и състоянието на областната администрация в Министерския съвет (чл. 6, ал. 1 от УПОА). Той има и право, на основание чл. 37, ал. 1 от Закона за опазване на земеделските земи, да прави предложения пред Комисията за земеделските земи за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Тези доклади и предложения също са от вътрешно служебен характер. Тези актове са волеизявления на компетентен държавен орган на изпълнителната власт, но това не е достатъчно условие те да бъдат административни. С тях нито се създават правни норми (нормативни актове), нито се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на отделни граждани или организации (индивидуални или общи административни актове). С вътрешнослужебните актове се дават разпореждания и указания на подчинените или се отправят предложения, мнения и становища до висшестоящите в служебната йерархия.

Предвид възложените му правомощия по опазване и защита на държавната собственост, посоченият държавен орган е и страна в различни гражданско-правни сделки. Чрез тях държавните органи влизат в облигационни правоотношения с граждани или организации с цел задоволяване на различни нужди на администрацията, която ръководят или на определени държавни нужди в сферата на управлението.

Съгласно разпоредбата на чл. 44, ал. 2 от ЗДСБ Продажбата на имоти – частна държавна собственост, с данъчна оценка до 10 000 лв., се извършва от областния управител със заповед, въз основа на която се сключва договор. Съдебната практика е приела, че заповедите да се извърши продажба на имот държавна собственост или отказите да

---

<sup>200</sup> Димитров, Д. Административно правораздаване. София, 1995, с. 93 и сл.

се издаде тази заповед не са индивидуални административни актове. Административният орган извършва продажба на недвижим имот със заповед и последващ договор, но разпореждането с имоти държавна собственост на основание чл. 44 от ЗДСб не е властнически акт на административен орган (определение 9756-2001-5 чл. с-в ВАС).

При тези договори администрацията участва като равнопоставена страна заедно с останалите страни по договора. Тези договори са типични гражданскоправни сделки и техният правен режим е подчинен поначало на нормите на гражданското (облигационното) право. Например при договор за замяна на държавен имот с имот на гражданин или организация и др.п. случаи администрацията, като страна по договора, няма да има привилегировано положение спрямо другата страна – тя се намира в равнопоставено положение с нея като съдоговорител. В тези случаи административните органи не използват специфичния за дейността им властнически метод<sup>201</sup>.

В заключение може да се обобщи следното. Границите на правомощията на областния управител са доста широки и могат да се разширяват още повече по законодателен ред. Възниква въпросът може ли областният управител само със заповеди да изпълни управленските си правомощия. Наименованието на акта не винаги определя неговото съдържание и правната му същност. По традиция актовете на едноличните органи се наричат заповеди, а на колегиалните – решения и разпореждания. **Административните актовете на областния управител могат да се класифицират по различни признаци:**

- Според това дали уреждат отношения вътре или извън администрацията, актовете на областния управител могат да се разделят на **вътрешнослужебни актове и актове с външно действие**. От вътрешнослужебен характер са например заповедите на областния управител, с които утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в областната администрация, с които назначава служителите и работещите, с които ги командирова. Тук спадат и ежегодните доклади за дейността и състоянието на областната администрация до Министерския съвет. Тези актове уреждат отношения от

---

<sup>201</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 165 – 166.

служебно естество и организират работата на административния апарат. Адресирани са или до лица, подчинени на органа, издал акта, или до по-горестоящи органи. Актовете с външно действие засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, които са извън подчинението на органа, който ги е издал. Такива са индивидуалните административни актове на областния управител;

- Според конкретизацията и съдържанието на правните им последици административните актове се подразделят на три вида – **индивидуални, общи и нормативни**. Областният управител може да издава индивидуални и общи, но не и нормативни административни актове. От вида на индивидуалните административни актове е например заповедта за отменяне на незаконосъобразен акт на кмета на общината, заповедите на по чл. 80 от ЗДСб. От вида на общите административни актове ще бъде заповедта за обявяване на бедствено положение по чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ;
- Според това дали признават съществуващи права или създават за в бъдеще права и задължения за своите адресати, т.е. според действието на акта – обратно или за в бъдеще, административните актове на областния управител могат да се разделят на **декларативни (констативни) и конститутивни**. Актът за държавна собственост е типичен пример за констативен акт. Той няма правопораждащо, а обратно действие. С него се декларират или констатират възникнали вече права от момента на предвидената за тях законова възможност, а не от момента на издаване на акта. При конститутивните административни актове правните последици за адресата възникват занапред след издаването на акта. Такива са например лицензионните актове (позволителни) по чл. 22, т. 3 от Закона за лечебните растения, които се издават от областния управител.

Административните актове на областния управител са част от юридическите действия, които той има правомощието да извършва. **Според своето предметно съдържание и правни последици,**

**юридическите действия на областния управител могат да се разделят на:**

- **административни актове.** С административни последици и предметно съдържание са всички индивидуални и общи административни актове. Те имат за последица създаването на права или задължения в сферата на държавното управление или засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации;
- **правораздавателни актове.** Правораздавателни актове са наказателните постановления. Те имат наказателноправни последици и целят реализиране на административнонаказателната отговорност;
- **гражданскоправни договори.** Като такива се определят договорите за разпореждането с имоти, държавна собственост. Те имат гражданскоправни последици.

От изложеното е видно, че областният управител е овластен с широк кръг от правомощия в много сфери на обществения живот. Въз основа на тези правомощия той издава своите актове. Въпросът за контрола върху тези актове е предмет на административнопроцесуалното право, затова тук ще бъдат маркирани само някои въпроси във връзка с този контрол. Актовете на областните управители не подлежат на оспорване по предвидения в АПК административен ред пред по-горестоящ административен орган (чл. 82, ал. 1, т. 5 АПК). Те могат да бъдат оспорени пред съда по отношение на тяхната законосъобразност (арг. чл. 145 от АПК). Съдебните производства в административния процес са двуинстанционни (чл. 131 от АПК). Контролът върху дейността на администрацията е гаранция за спазване на законността. Тъй като областният управител може да издава индивидуални и общи административни актове съгласно правилата на местната подсъдност, делата се разглеждат като първа съдебна от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт (чл. 133 от АПК). Касационното дело се разглежда от тричленен състав на Върховния административен съд (чл. 217 от АПК)<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> **Димитрова, Д.; Матеева, Ж.; Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 167 – 184.

### **§ 3. Правоотношения на областния управител с други органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление**

#### **1. Правоотношения на областния управител с централни органи на изпълнителната власт**

Държавният административен апарат се изгражда като система от органи и учреждения, която може да бъде оприличена на пирамида от звена, действащи на различни равнища в центъра и по места, които се намират в определени зависимости едни спрямо други<sup>203</sup>. Характерна черта на административния апарат е субординацията на органите и звената в него. Тази субординация се проявява в подчинеността на актовете и действията на по-нисшите звена на висшестоящите, както и във възможността за упражняване на контрол от висшестоящите органи по отношение на нисшестоящите. Правителството стои на върха на пирамидата от административни (изпълнителни) органи.

В ЗА са формулирани принципи на организацията и дейността на органите на изпълнителната власт, слагайки ново начало в материята за администрацията<sup>204</sup>. Един от тези принципи, уреден в чл. 2, ал. 1, т. 5 от ЗА, е принципът на субординация и координация (принцип на йерархията). По отношение на органите на изпълнителната власт йерархията се разбира като подконтролност и подотчетност, от една страна, на органите на законодателната власт, а от друга страна – вътре в границите на самата изпълнителна власт<sup>205</sup>. За административното право йерархията има специално значение на структуроопределящ и функционален принцип, защото обяснява същността на пирамидалната структура на държавното управление. Йерархията води до отношения на субординация, но тя е предпоставка и за координация в действията на органите в системата на изпълнителната власт.

Законът за администрацията определя Министерския съвет като централен орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 2, т. 1 от ЗА). Конституцията не го определя изрично като висш изпъл-

---

<sup>203</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 91.

<sup>204</sup> Славова, М. Принципи на административното право. София, 2002, с. 47 и сл.

<sup>205</sup> Славова, М. Цит. съч., с. 50.

нителен орган, но това негово положение произтича от нейните разпоредби, според които Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 2 от Конституцията), т.е. на системата от органи на изпълнителната власт в центъра и по места. Това той осъществява като формира други административни органи и упражнява контрол върху работата им – например определя и назначава областните управители, които са отговорни пред правителството и за които съществува задължение да представят в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на областните администрации.

Министерският съвет, като централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност, координира дейността на другите органи на изпълнителната власт за осъществяване на единна държавна политика (чл. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация – УПМСНА). **Конкретна форма за ръководство на държавната администрация, за свеждане решенията на правителството и изпълнението им на местно ниво, е назначаването на областните управители.** Управлението в областта се осъществява от областен управител, чиято основна задача е да осигурява провеждането на държавната политика (чл. 143 от Конституцията), т.е. да осигурява изпълнението на решенията на Министерския съвет.

**На първо място**, областният управител провежда държавната политика в областта и осигурява съответствие между националните и местните интереси, като организира разработването и изпълнението на стратегии и програми, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация (арг. от чл. 143, ал. 3 от Конституцията и чл. 31, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗА). По-точно областният управител подпомага и координира разработването и изпълнението на редица стратегически документи, посочени в чл. 21 от ЗРР<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> Чл. 21 от ЗРР: Областният управител:

5. подпомага общинските администрации на общините на територията на областта при разработването и прилагането на плановете за интегрирано развитие на общините чрез предоставяне на консултации и препоръки;

6. оказва съдействие при изпълнението, наблюдението и оценката на съответната интегрирана териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2;



**На второ място**, областният управител провежда държавната политика за устройство на територията в съответната област (чл. 4, ал. 1 от ЗУТ). Съгласно чл. 2 от ЗУТ Министерският съвет е органът, който определя основните насоки и принципи на политиката по устройство на територията и приема решения за финансиране на дейностите по устройство на територията. За провеждане на този аспект от държавната политика, в зависимост от устройствените цели и задачи от областно и междуобщинско значение областният управител може да назначава областен експертен съвет по устройство на територията и да организира неговата дейност за изпълнение на функциите, предоставени му със ЗУТ. Например да предлага на Министерския съвет промяна на предназначението на територии и поземлени имоти по реда на чл. 62а, ал. 3 от ЗУТ<sup>207</sup>.

---

7. координира изпълнението на секторни стратегически документи, засягащи развитието на областта;

8. подпомага изготвянето на проекти в съответствие с целите и приоритетите на интегрираната териториална стратегия за развитие на съответния регион за планиране от ниво 2 и плановете за интегрирано развитие на общините на територията на областта;

9. съдейства за осигуряване на информация и публичност на територията на съответната област относно изпълнението на интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2;

10. сключва споразумения за сътрудничество с други области в страната и извън нея за осъществяване на съвместни дейности за постигане целите на регионалното развитие и териториалното сътрудничество.

<sup>207</sup> Чл. 62а от ЗУТ: (1) Не може да се променя предназначението на съществуващите озеленени площи или на части от тях в урбанизираните територии, реализирани съгласно предвижданията на устройствените планове.

(2) Не може да се променя предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или в подробните устройствени планове на урбанизираните територии за озеленени площи, които не са реализирани, освен на части от тях за изграждане на елементи на техническата инфраструктура или на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната.

(3) Промяната на предназначението на територии и поземлени имоти по ал. 2 се разрешава след обществено обсъждане, проведено по реда на чл. 127, ал. 1, от:

1. Министерския съвет по предложение на областния управител – за държавните имоти;

2. общинския съвет с решение, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците – в останалите случаи.

**На трето място**, областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта (чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗА). Поначало централните органи на изпълнителната власт (министрите и ръководителите на другите ведомства) управляват имотите и вещите – държавна собственост (чл. 14 от ЗДСб). Това правомощие може да се делегира на областния управител. Имоти – държавна собственост, които не са предоставени за управление по установения ред, се управляват от областния управител по местонахождението им (чл. 18, ал. 1 от ЗДСб), който отдава тези имоти под наем чрез търг, въз основа на който се сключва договор (чл. 19, ал. 1 от ЗДСб).

**На четвърто място**, областният управител провежда държавната политика в областта като осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им (чл. 31, ал. 1, т. 6 от ЗА). Той координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта независимо от тяхната йерархическа подчиненост (чл. 31, ал. 1, т. 7 от ЗА).

**На пето място**, във връзка с провеждане на държавната политика, областният управител организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия (чл. 31, ал. 1, т. 9 от ЗА). Съгласно чл. 64, ал. 1 от ЗЗБ областният управител организира и ръководи

---

(4) Алинеи 2 и 3 не се прилагат при промяна на предназначението на имоти и части от тях, предвидени в подробните устройствени планове за озеленени площи, които не са реализирани в населените места с население до 10 000 жители. В тези случаи промяната на предназначението се извършва по реда на Глава седма, раздел IV.

(5) Освен в случаите по ал. 2 предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или подробните устройствени планове на урбанизираните територии за озеленени площи, които не са реализирани, може да се променя с нов общ или подробен устройствен план на цялото населено място или селищно образувание, ако със схемите или план-схемите на зелената система се доказва, че са спазени нормативите за озеленени площи.

защитата при бедствия в областта, координира и контролира подготовката за бедствия, извършвана от областната администрация, създава със заповед областен щаб за изпълнение на областния план за защита при бедствия и др. В тази връзка при възникване на бедствие на територията на областта на областния управител са му предоставени конкретни правомощия. Той не само може да обяви бедствено положение на територията на областта или на част от нея, но и организира, координира и контролира процеса на подпомагане и възстановяване при бедствия (чл. 64, ал. 2 от ЗЗБ). Когато областният управител обяви със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта, копие от заповедта се изпраща незабавно на министъра на вътрешните работи (чл. 50 от ЗЗБ).

От гореизложеното се вижда, че областният управител изпълнява редица правомощия, възложени му със закон или с акт на Министерския съвет. Нужна е много добра организация и координация на дейностите, изпълнявани от централните и местните органи на изпълнителната власт, за постигане целите на държавната политика за ефективно държавно управление в центъра и по места. За осъществяване на тези цели трябва да се спазват принципите на децентрализация и деконцентрация, да се укрепва партньорството между отделните нива на държавно управление. Необходимо е осъществяването на координация от горе надолу от Министерския съвет към областните управители, а също и хоризонтално между областните управители на съседните области.

Въпросът за правоотношенията на областния управител с централните органи на изпълнителната власт не се отнася само до свеждане на решенията на Министерския съвет и тяхното изпълнение на областно ниво. В тези правоотношения съществува и обратна връзка – от долу нагоре, от областния управител към правителството. Това е предвидено в УПМСНА. Министерският съвет упражнява право на законодателна инициатива, но областните управители имат право да отправят свои предложения за включване на законопроект в законодателната програма на правителството чрез съответния заместник министър-председател или министър (чл. 30, ал. 3 от УПМСНА). Също така областните управители имат право да внасят подготвените от тях проекти на актове чрез

съответния заместник министър-председател или министър (чл. 31, ал. 3 от УПМСНА).

Въпросът за правоотношенията на областния управител с централните органи на изпълнителната власт включва и още един аспект. Това е въпросът за контрола от страна на правителството върху дейността на областните управители.

Конституцията от 1971 г. с чл. 103, т. 15 даваше право на Министерския съвет да отменя противозаконните или неправилните актове и действия на местни изпълнителни органи (изпълнителните комитети на народните съвети). За разлика от нея Конституцията от 1991 г. не предоставя такива правомощия на правителството. Това се обяснява с децентрализацията на властта, заложена в новото ни законодателство<sup>208</sup>. Недопустимо е централен орган на изпълнителната власт да отменя актовете на местни органи. Въпреки че наред с другите задачи тези органи осъществяват и държавната политика на съответната територия, отношенията им с централната власт са относително автономни и те притежават определена независимост при упражняване на своите правомощия.

Основно правило е, че контролът върху дейността на определени органи се упражнява от органа, който ги назначава. Така че след като областните управители се назначават от Министерския съвет, последният ще ги контролира. Тази идея е залегнала и в самия Закон за администрацията, като в чл. 57, ал. 3 и чл. 59 е предвидено, че областният управител е отговорен пред Министерския съвет, на който представя ежегоден доклад за дейността на областната администрация<sup>209</sup>. Областният управител представя също и на главния секретар на Министерския съвет ежегоден доклад за състоянието на областната администрация (чл. 6, ал. 2 от УПОА).

Този контрол обаче не се отнася до актовете на областния управител. В границите на предоставените му правомощия той издава заповеди, които могат да се обжалват пред съответния административен съд.

Отношенията между областния управител и Министерския съвет се изграждат на принципа на субординацията (подчинението),

---

<sup>208</sup> **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995, с. 325.

<sup>209</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33/1998 г. (ДВ, 8/1999 г.).

при който по-нискостоящият в йерархията орган е отговорен и дейността му се контролира от по-висшестоящия орган. Отговорността на областния управител пред Министерския съвет е най-вече политическа. Контролът, който правителството упражнява, е относно осъществяването от областния управител държавно управление по места и осигуряването на съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика. Министерският съвет може да освободи от длъжност областния управител без предизвестие и по своя преценка като най-тежка форма на упражняване на контрол по отношение на дейността му.

Както вече бе посочено, у нас държавната администрация има характер на пирамида, в смисъл на ясно очертани линии на компетентност, ръководство, подчинение, контрол и отговорност. Въз основа на правните норми, уредени в законодателството, се създават или възникват правоотношения между органите на централната и местната власт. Тези отношения са уредени основно в ЗА и ЗМСМА. Това подпомага изграждането на ефективна система на партньорство и взаимно зачитане интересите на местната и централната власт, но поради разнообразното естество на конкретните отношения е трудно да се изгради система от правила, регулиращи всеки отделен случай.

Правоотношенията между местната и централната власт поставят въпроса за съвместяването на самоуправлението с държавния контрол<sup>210</sup>. От една страна, ако националното правителство в унитарната държава не осъществява контрол върху работата на местните органи, те би трябвало да имат статут на напълно автономни. Няма суверенна държава, която да толерира това, без да е заплашена да се превърне във федерация от независими общности. От друга страна, ако органите на местното самоуправление нямат право да вземат самостоятелни решения, те биха се превърнали в поделения

---

<sup>210</sup> **Димитрова, Д.** Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. – *Известия на ИУ – Варна*. Варна: Наука и икономика, 2005, 4, 91 – 99; **Dimitrova, D.** Administrative Law Aspects of the Legal Relations between the Regional Governor and the Council of Ministers. – *Научни трудове на Съюза на учените в България – Пловдив. Сер. А. Обществени науки, изкуство и култура* [Scientific Works of the Union of Scientists. Ser. A. Public Sciences, Art and Culture]. Пловдив: Дом на учените – Пловдив, 6, 2020, 4 – 8.

на централната власт на местно ниво<sup>211</sup>. Затова правните отношения между централните и местните органи изискват партньорство и баланс между контрола и независимостта на правомощията им.

**Това партньорство и баланс трябва да се търси по линия на институцията на областния управител. Той е междинното звено между централните органи (Министерски съвет) и органите на местното самоуправление (общински съвети) и общинските органи на изпълнителната власт (кметове на общини). Областният управител координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта. Наличието на областно ниво на управление създава благоприятни възможности за балансиране на общодържавните и местните интереси и намалява поляризацията в организацията на администрацията.**

## **2. Правоотношения на областния управител с органите на местното самоуправление (общински съвети)**

Общинският съвет е орган на местното самоуправление, но той не е откъснат от организационната система на държавата. Това налага необходимостта да се разгледат и изяснят правоотношенията между органите на местното самоуправление и областния управител. **Именно защото общинският съвет е орган на самоуправление, което се характеризира с определена автономия и децентрализация, отношенията му с представителите на централната администрация по места разкриват някои особености – не се изграждат на принципа на субординацията<sup>212</sup>.**

Въпросът за правоотношенията между областният управител и общинските съвети се отнася основно до контролните правомощия на областния управител. Конституцията с чл. 143, ал. 3 му възлага като представител на централната администрация да осъществява административен контрол. По този начин се установява легалната връзка между централната изпълнителна власт и местните териториални общности.

---

<sup>211</sup> Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев). София, 2000, с. 351.

<sup>212</sup> Спасов, Б. Общинско право. София: СОФИ-Р, 1997, с. 151 – 152.

Разпоредбите на Конституцията се детайлизират и конкретизират със ЗА. Според текста на чл. 31, ал. 5 от ЗА областният управител, освен останалите функции, които му се възлагат, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт. В случая с израза „местната власт“ законодателят е имал предвид органите на местното самоуправление. Понятието „местна власт“ е общо употребим термин, който се използва в законодателството и литературата за тези органи. В т. 2 на посочения законен текст се постановява, че областният управител осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация. Той упражнява и контрол по законосъобразността на актовете и действията на посочените органи (чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА).

Освен тези разпоредби, които най-общо уреждат правните отношения на областния управител с органите на местното самоуправление, Законът за администрацията съдържа и конкретни разпоредби, относно взаимодействията му с общинските съвети. Според чл. 32, ал. 2 от посочения закон, областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети. Думата „незаконосъобразни“ не е членувана и при логико-граматическото тълкуване на този текст не бива да се направи изводът, че разпоредбата не се отнася за всички незаконосъобразни актове, а само за някои. Идеята на законодателя е, че **тази разпоредба се отнася за „незаконосъобразните“, т.е. за всички незаконосъобразни актове на общинския съвет.**

Това кореспондира с практиката на Върховния административен съд. Съгласно чл. 32, ал. 2 от ЗА областният управител упражнява контрол за законосъобразност върху актовете на общинския съвет. Законът за администрацията не визира ограничения или изключения от това правило, следователно по този ред може да бъде осъществяван контрол за законосъобразност върху всички актове, приемани от общинския съвет. За упражняване на правомощията по реда на чл. 32, ал. 2 от ЗА във връзка с чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА е достатъчно наличието на акт на общинския съвет, по отношение на който е констатирана материална и/или процесуална

незаконосъобразност от областния управител (определение 7919-2002-III отд. ВАС).

Въпросът за обхвата на контролните правомощия на областния управител относно актовете на общинските съвети е предмет и на тълкувателно решение<sup>213</sup>.

По въпроса: „Има ли ограничение в обхвата на осъществявания от областния управител контрол за законосъобразност върху решенията на общинските съвети, упражняван чрез оспорването им пред съответния административен съд, на основание чл. 45, ал. 4 от ЗА<sup>214</sup> във връзка с чл. 32, ал. 2 от ЗА, или на оспорване подлежат всички актове на общинските съвети, включително и тези, издадени на основание чл. 28, ал. 1, т. 8 ЗМСМА“<sup>215</sup> Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд дава следното решение. Областният управител може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА във връзка с чл. 32, ал. 2 ЗА, включително и тези, издадени на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА.

Мотивите за това са следните. В чл. 144 от Конституцията на Република България е залегнала възможността централните държавни органи и техните представители по места да осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, когато това е предвидено със закон. Следователно целта на законодателя е била, за да бъде гарантирано законосъобразното упражняване на предоставените на органите на местното

---

<sup>213</sup> Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г., ОСК на ВАС.

<sup>214</sup> Чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА: Областният управител упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, освен ако в закон е предвидено друго. Той може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет или да ги оспорва пред съответния административен съд. Оспорването спира изпълнението на индивидуалните и на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове, освен ако съдът постанови друго.

<sup>215</sup> Чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА: Общинският съвет: приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства.



управление със закон правомощия, актовете на същите да подлежат на контрол по отношение на изискванията за компетентност, спазването на административнопроцесуалните правила и съответните материалноправни норми при издаването им. На областните управители е предоставена възможност да оспорват незаконосъобразните актове по реда на ЗМСМА, като могат алтернативно: да върнат тези актове, които намират за незаконосъобразни, или да ги оспорят пред съответния административен съд. Трябва да се направи изводът, че чл. 32, ал. 1 и ал. 2 от ЗА дават правомощия на областния управител да контролира законосъобразността на всички актове на общинския съвет, тъй като в този закон не са визирани никакви ограничения или изключения от това правило. Фактически достатъчно условие е наличието на акт на орган на местното самоуправление, по отношение на който е констатирана материална и/или процесуална незаконосъобразност от страна на областния управител.

Друг довод в подкрепа на този извод е обстоятелството, че законодателят е употребил родовото понятие „актове“ както в чл. 32, ал. 2 от ЗА, така и в чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА, от което става ясно, че в обсега на тази правна норма са включени всички актове на общинския съвет. Нещо повече, чл. 45, ал. 4, изречение трето от ЗМСМА сочи, че оспорването спира изпълнението на индивидуалните и общите нормативни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. По аргумент за противното това оспорване не спира действието на други актове, с които е била формирана волята на общинския съвет при упражняване на правомощията му и които са били оспорени за тяхната законосъобразност по реда на чл. 45 от ЗМСМА.

По въпроса дали подлежат на съдебно оспорване актовете на общинските съвети, издадени на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, т.е. решенията им по придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост, следва да бъде отговорено положително. С приетите промени в чл. 8, ал. 11 със Закона за изменение и допълнение на Закона за общинската собственост (обн., ДВ, № 54/2008 г.) тези актове на общинския съвет и кмета подлежат на съдебен контрол по реда на чл. 45 от ЗМСМА (Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г., ОСК на ВАС).

Контролните правомощия в държавното управление в широк смисъл са израз на властническа компетентност в особено засилена форма и винаги трябва да бъдат ясно и точно очертани – както по своя обсег и предметно юридическо съдържание, така и по отношение на своето въздействие. Относно предметното юридическо съдържание на този контрол – дали той е за законосъобразност или за целесъобразност (правилност), законодателят, държейки сметка за принципа за децентрализация в управлението, е ограничил правомощията на областния управител. Той няма право да се намесва в непосредствената управленска дейност на местните органи на самоуправление и да я преценява откъм целесъобразност. Отговаряйки за законността на територията на областта, областният управител контролира общинските съвети, колкото и самостоятелни да са те, но това е контрол само за законосъобразност<sup>216</sup>. Обект на този контрол са „актовете“ на органите на местното самоуправление (чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА). Актовете на общинските съвети са очертани в чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА – правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

За да може областният управител да упражни контролните си правомощия върху актовете на общинските съвети, той трябва да е информиран за тяхното приемане. Органите на местното самоуправление са длъжни да изпращат на областния управител всеки свой акт, а не той по своя инициатива да изисква тези актове. Това произтича от необходимостта за осигуряване на постоянство и пълен обхват на контрола върху приеманите актове. Така се реализира напълно отговорността на областния управител за законността на територията на областта. По силата на чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА актовете на общинския съвет се изпращат на областния управител в 7-дневен срок от приемането им.

От своя страна областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети (чл. 32, ал. 2 от ЗА). Контролът на областния управител по отношение на незаконосъобразните актове на общинския съвет има за резултат само тяхното оспорване. Той няма право да ги отменя, а е длъжен да отнесе спора пред съответния административен съд.

---

<sup>216</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д. За контролните правомощия на областния управител. – *Съвременна право*, 1997, кн. 4, с. 19 – 21.

**Законодателят не е предоставил правомощие за отмяна на посочените актове, тъй като контролното правоотношение е между разнородни по своя характер органи. Областният управител е орган на държавното управление (орган на изпълнителната власт), а общинските съвети са органи на местното самоуправление.** За това интензитетът на контролното въздействие е по-малък и това се обуславя от липсата на зависимост и подчиненост между тези органи. Контролът се свежда само до оспорването на съответния акт, т.е. временно прекратяване на неговото действие до решаване на правната му съдба от съда<sup>217</sup>.

Заповедите на областния управител за оспорване на незаконосъобразните актове на общинските съвети и отменяне на незаконосъобразните актове на кметовете на общини съгласно чл. 32, ал. 3 от ЗА могат да се обжалват пред съответния административен съд. Според чл. 32, ал. 2 от ЗА, областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети. Трябва да се уточни кой е компетентният административен съд с оглед на териториалната (местната) подсъдност. В административното производство не намират приложение общите принципи за подсъдността в гражданския процес (опр. 1809-99-III отд. ВАС).

АПК определя правилата на местната подсъдност, по които се разпределят първоинстанционните дела между административните съдилища. Единствен критерий за разпределение, за разлика от исковия процес, е териториалната връзка на делото със съответния съдебен район<sup>218</sup>. Чл. 133 от АПК определя общата местна подсъдност. Делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати. Делата по оспорване на общи административни актове се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения акт.

---

<sup>217</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д. Цит. съч., с. 23.

<sup>218</sup> Административнопроцесуален кодекс. Коментар. К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов. София: Сиела, 2006, с. 283.

### **3. Правоотношения на областния управител с общинските органи на изпълнителната власт (кметове на общини)**

Областният управител взаимодейства не само с органите на местното самоуправление, а и с органите на изпълнителната власт на територията на областта. Той е длъжен да представя на главния секретар на Министерския съвет ежегоден доклад за състоянието на областната администрация (чл.6, ал. 2 от УПОА).

В изпълнение на задължението си да осигурява спазването на законността на територията на областта, областният управител упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местната администрация, т.е. местните органи на изпълнителната власт – кметовете на общини. Областният управител може да отменя техните незаконосъобразни актове в 14-дневен срок от получаването им или сезирането му (чл. 32, ал. 2, изр. второ от ЗА).

**Контролните правомощия на областния управител по линия на органите на изпълнителната власт не прониква до ниво административно-териториални единици – кметства и райони.** Нормата на чл. 31, ал. 2, изр. последно от ЗА предвижда изчерпателно, че той „може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините“. Следователно, актовете на кметовете на райони и кметства не подлежат на контрол за законосъобразност от областния управител. Общинският кмет е този, който възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение, а също така осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания (чл. 44, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА).

Това произтича от принципите и правилата за оспорване на административните актове по административен ред. Оспорването по административен ред е средство за осъществяване на контрол върху актовете на администрацията от страна на административни органи. Това производство се извършва пред по-горестоящия административен орган. Съгласно чл. 93 от АПК, компетентен да разгледа жалбата или протеста, е непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспо-

рения акт. Предвид това административните актове на кметовете на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината, съответно актовете на кметовете на общини се оспорват пред областния управител.

В двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган се произнася с мотивирано решение, с което обявява оспорения акт за нищожен, отменя го изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или отхвърля жалбата или протеста. Когато органът отхвърли жалбата или протеста, мотивите за това решение се смятат за част от мотивите на административния акт. Компетентният орган е длъжен незабавно да уведоми жалбоподателя за датата на получаване на преписката (чл. 97, ал. 1 от АПК).

Приема се, че **сроковете за произнасяне на по-горестоящия орган са инструктивни**<sup>219</sup>, тъй като, ако не бъдат спазени, изтичането им не погасява правото за оспорване на административния акт. Непроизнасянето на по-горестоящия административен орган в установените срокове дава възможност на заинтересованото лице да се обърне за съдействие и защита към съда. Аргумент за това е ал. 5 на чл. 97 от АПК, съгласно която, когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в срок, законосъобразността на административния акт може да се оспори чрез административния орган, издал акта, пред съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред.

Докато областният управител може само да оспори на незаконосъобразните актове на общинските съвети и да ги отнесе пред съответния административен съд, то по отношение на незаконосъобразните актове на общинските кметове правомощията му са много по-големи – може директно да ги отмени. Това се обяснява с обстоятелството, че **кметът е орган на изпълнителната власт и е част от системата на администрацията**. Както вече бе посочено по-горе, отношенията между отделните органи и звена в системата на административния апарат са йерархични и се характеризират със субординация. От една страна, при този тип отношения по-горесто-

---

<sup>219</sup> Административнопроцесуален кодекс. Коментар (К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов). София: Сиела, 2006, с. 223.

ящият орган контролира дейността на по-долустоящия, но от друга страна, този контрол не е абсолютен. Всеки орган на изпълнителната власт има определени правомощия, въз основа на които и в рамките на закона, издава своите актове. Когато по-горестоящият орган осъществява контрол по отношение на по-долустоящия, той не може да изнемва правомощията му. Това е уредено като основен принцип в чл. 10, ал. 1 от АПК, според който административният орган осъществява производството самостоятелно. По-горестоящ орган не може да иземе за решаване въпрос от компетентността му, освен ако това е предвидено със закон.

Този принцип се изразява в забраната на горестоящия административен орган да се намесва в решаването на случая или да се изнемва делото от горестоящ административен орган. Горестоящите административни органи могат да ръководят работата на долустоящите. Но това става чрез мерки от организационен характер, чрез методически указания и инструкции за организацията на работата, които не могат да противоречат на закона. Горестоящият орган даже не трябва да дава становище по конкретен случай. Следователно, този принцип се проявява като гаранция за осъществяване на компетентността на по-долустоящите органи<sup>220</sup>. Актовете на горестоящите органи, издадени вместо долустоящите, са нищожни (ТР № 2/91 ОСГК).

Областният управител, като по-горестоящ орган, упражнява контрол по отношение на кмета на община като по-долустоящ орган в системата на изпълнителната власт. Контролните правоотношения се развиват между органи с обща компетентност, като оспорването протича по вертикала. Произнасянето става с решение, което трябва да бъде мотивирано. Въпросът се разглежда по същество. С оглед характера на това производство, контролното решение може да бъде както по отношение законосъобразността на административния акт, така и по отношение на неговата правилност (целесъобразност).

По принцип характерът на това решение е от контролно-отменително естество, т.е. не е по същество. Според чл. 97, ал. 1 от АПК контролният орган се произнася с мотивирано решение, с което обявява оспорения акт за нищожен, отменя го изцяло или

---

<sup>220</sup> Административнопроцесуален кодекс. Коментар. К. Пенчев и др. София: Сиела, 2006, с. 34.

отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или отхвърля жалбата или протеста. Материалноправните въпроси, предмет на административния акт, не се засягат по същество, не се изменят<sup>221</sup>.

Актът на кмета на община ще бъде незаконосъобразен, ако нарушава съществено някое от изискванията за законосъобразност на административните актове. Изискванията (условията) за действителност на административните актове са: компетентност, спазване на установените форми и административнопроизводствени правила, съобразяване със съдържанието на материалноправните разпоредби на закона и съответствие с целта на закона (арг. от чл. 146 от АПК). Неспазването на някое от тези изисквания води до недействителност на административния акт<sup>222</sup>.

Актове, които са обект на контрол от страна на областния управител и могат да бъдат отменени по този ред, са заповедите на кмета на община, които в голямата си част са индивидуални административни актове. Като се имат предвид правомощията на общинския кмет, определени с чл. 44 от ЗМСМА, тези актове може да имат различно правно съдържание и може да регулират различни правоотношения – административноправни, финансовоправни, гражданскоправни.

С административноправно съдържание ще бъде например заповедта на кмета, с която той осъществява правомощията си по чл. 44, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА. Кметът на общината възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания. С финансовоправно съдържание ще бъде заповедта на кмета при изпълнение на правомощията му да организира изпълнението на общинския бюджет (чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА). С гражданскоправно съдържание ще бъде заповедта на кмета относно придобиване, управление и разпореждане

---

<sup>221</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д.; Къндева, Е.; Лазаров, К. Нови моменти в административния процес според АПК тематичен коментар. София, 2007, с. 108 – 111.

<sup>222</sup> Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г., ОСГК.

с общинско имущество (чл. 44, ал. 1, т. 7, вр. с чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА).

Независимо от правоотношенията, обект на разпореждане, заповедта на кмета може да бъде отменена от областния управител, ако тази заповед има белезите на административен акт. Това произтича от разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗА, според която областният управител осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове.

Областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините в 14-дневен срок от узнаването или сезирането му. Възниква въпросът откога започва да тече този срок. Докато за общинския съвет съществува задължение да изпраща на областния управител своите актове в 7-дневен срок от приемането им, то за кмета на община няма такова задължение. Това се обяснява, от една страна, с многобройността на актовете, издавани от общинските кметове, и физическата невъзможност всички да бъдат депозирани в областна администрация. От друга страна, индивидуалните административни актове се съобщават по общо правило на адресатите си, разбира се, и на всички заинтересовани лица. Затова се приема, че 14-дневният срок за областния управител започва да тече от деня, в който актът е съобщен на адресата и на заинтересованите лица<sup>223</sup>.

**В правоотношения между кмета на община и областния управител** се откроява още една правна връзка, която е **специален случай**. Според чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА кметът на общината отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните структури на Министерството на вътрешните работи. Тези заповеди могат да се обжалват от началниците на съответните структури на Министерството на вътрешните работи пред областния управител в тридневен срок, като обжалването не спира изпълнението. Заповедите на областния управител се съгласуват с министъра на вътрешните работи и не подлежат на обжалване (чл. 44, ал. 3 от ЗМСМА).

Изразът „се съгласуват“ е несполучлив, тъй като от него не става ясно дали става въпрос за вземане на мнението, получаване

---

<sup>223</sup> В този смисъл виж: **Лазаров, К.** Цит. статия, с. 11.



на съгласието или получаване на разрешението на съответния орган, а това са различни правни институти с различни правни последици. Изразяването на мнение означава даване на оценка, но не ангажира отсрещната страна с вземането на конкретно решение. Също така трябва да се има предвид, че съгласие и разрешение не са синоними. „Съгласие“ по-скоро означава потвърждаване да се извърши определено действие или да се издаде даден акт, но при съгласието може и на един по-следващ етап да се потвърдят вече извършени действия и издадени актове. Докато „разрешение“ означава предварително одобрение на предстоящи действия и актове.

Приемаме становището, според което както по допустимостта, така и по основателността на жалбата на началниците на съответните полицейски служби се произнася областният управител, но след вземане на мнението на министъра на вътрешните работи<sup>224</sup>. Министърът на вътрешните работи може само да изрази мнение, но не и да дава съгласие или разрешение относно заповедите на областния управител до началниците на съответните полицейски служби. Това произтича от принципа на самостоятелност и безпристрастност, уреден в чл. 10, ал. 1 от АПК, според който административният орган осъществява производството самостоятелно. По-горестоящ орган не може да из земе за решаване въпрос от компетентността му.

*Предвид изложеното е и предложението de lege ferenda – да се прецизира текстът на чл. 44, ал. 3 от ЗМСМА, като думата „съгласува“ да се замени с коректен термин.*

С израза „не подлежат на обжалване“ се има предвид съдебното обжалване, тъй като индивидуалните административни актове на областните управители не подлежат на обжалване по административен ред. Това произтича от изключенията от обхвата на оспорването по административен ред, уредени в АПК. Не подлежат на оспорване по предвидения в този кодекс административен ред актовете на областните управители (чл. 82, ал. 1, т. 5 от АПК). Аргументите за ограничаване на възможността за оспорване по административен ред на актовете на тези органи трябва да се търсят във факта, че производството по административното оспорване е едноинстанционно и се развива пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Непосредствено по-висшестоящ орган в дадения случай е

---

<sup>224</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Феня, 2000, с. 59 – 60.

Министерският съвет. Що се отнася до актовете на областните управители, оправдано е възприет прагматичният подход да не се натоварва правителството с разглеждането на индивидуални случаи по повод на възможните многобройни обжалвания на административни актове пред него<sup>225</sup>.

Това е особеност на административния контрол, че се отклонява от принципа за обхващане на всички административни актове. Причината е, че областните управители са органи с обща компетентност и над тях орган с обща компетентност е единствено Министерският съвет. Не е необходимо този орган, на който е поверено по Конституция общото ръководство на цялата държавна администрация, да се ангажира с решаването на ежедневни частни и конкретни въпроси, каквито могат да се получат с обжалването на индивидуалните административни актове на областните управители. Това ще бъде неефективно и нецелесъобразно откъм време за заинтересуваните граждани и организации. По обективни причини не може да се очаква бързото решаване на въпросите. Също ще се стигне до излишна натовареност на Министерския съвет, който, като висш орган на изпълнителната власт, има много по-важни функции<sup>226</sup>.

#### § 4. Отговорност на областния управител

Отговорността за вреди е принцип на административното право, който намира реализация в действащото у нас законодателство<sup>227</sup>. Съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗА отговорността е един от принципите, от които администрацията се ръководи при осъществяване на своята дейност.

Сред принципите на административното право ясно се откроява разбирането за отговорността на държавата за последиците от действията и бездействията на нейните органи и служители. След приемането на Конституцията от 1991 г. отговорността на държавата

<sup>225</sup> Хрусанов, Д.; Костов, Д.; Къндева, Е.; Лазаров, К. Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар. София, 2007, с. 94.

<sup>226</sup> Костов, Д.; Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. София, 2001, с. 145 – 146.

<sup>227</sup> Славова, М. Принципи на административното право. София, 2002, с. 60.

за вреди, причинени на граждани, се издигна в ранг на конституционен институт, който намери уредба в чл. 7 от основния закон. Отговорността на държавата се корени в риска, който тя поема, когато възлага на своите органи и служители да я представляват и да осъществяват от нейно име и за нейна сметка държавното управление<sup>228</sup>. Интерес представлява въпросът за субектите, причинили вредите. Сред държавните органи следва да се разглеждат и органите на местната администрация.

Областният управител може да носи отговорност като държавен орган, ако държавата бъде осъдена за негови неправомерни действия. **Тази отговорност е на основание чл. 7 от Конституцията, според който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.** Тази конституционна разпоредба се доразвива в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове (чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ).

Отговорността е вид обществено отношение, което има сложен и комплексен характер. При неговото изследване трябва да се отговори на следните въпроси: кои са субектите на това отношение, какви са основанията за отговорността, какви са видовете отговорност и как се реализират. Отговорността е общ социален институт, който се санкционира с различни социални норми – морални, правни. От там съществуват различни форми на отговорност – морална, политическа, юридическа. Поначало правно значение и правни последици има само юридическата отговорност. Юридическата отговорност е особен вид правоотношение, свързано с реализиране на юридическата санкция. Основание за нейното възникване е правонарушението<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> Славова, М. Цит. съч., с. 98 и сл.

<sup>229</sup> Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. София, 1992, с. 36.

Като особен вид охранително правоотношение, юридическата отговорност се характеризира с особени субекти – държавен орган (който търси и налага отговорността), правонарушителят (в дадения случай това също е държавен орган – областният управител) и пострадалата от правонарушението страна.

Обект на правоотношението юридическа отговорност са обществените отношения, охранявани от правния ред. Различават се четири вида юридическа отговорност в зависимост от правно защитените обществени отношения – наказателна<sup>230</sup>, административна<sup>231</sup>, дисциплинарна<sup>232</sup> и гражданска (деликтна)<sup>233</sup>. **В настоящото изложение ще бъде изследвано и изяснено кои от тези видове отговорност може да носи областният управител според действащото законодателство.**

В своя курс по „Административно право“ от 1945 г. акад. П. Стайнов ясно разграничава отговорността, която държавните служители носят при изпълнение на своите служебни задължения, от отговорността на държавните органи<sup>234</sup>.

Отговорността на държавата за вреди, причинени от нейните органи, се състои от следните елемента.

---

<sup>230</sup> Наказателната отговорност за извършено престъпление е институт на наказателното право. Повече в: **Ненов, И.** Наказателно право на Република България. Обща част. Книга първа. София: Софи-Р, 1992.

<sup>231</sup> Административнонаказателната отговорност е осъществяване на санкции, предвидени за виновно неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения. Повече виж: **Андреева, А.; Йолова, Г.** Основи на публичното право. Варна: УИ Наука и икономика, 2016, с. 214 – 22; **Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 98 – 107.

<sup>232</sup> Дисциплинарната отговорност е институт на трудовото право. Тя е самостоятелен вид юридическа отговорност, предвидена за нарушаване на трудовата дисциплина. Повече в: **Андреева, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 131 – 138; **Александров, А.** Материалноправни въпроси на дисциплинарната отговорност с важно практическо значение. – *Труд и право*, 2011, № 2, 11–18.

<sup>233</sup> Деликтната отговорност е извъндоговорна гражданска отговорност за непозволено увреждане, в резултат на което са причинени вреди другиму. Повече в: **Кожухаров, А.** Облигационно право: Общо учение за облигационното отношение. Книга първа. София: Софи-Р, 1992.

<sup>234</sup> **Стайнов, П.** Цит. съч., с. 141.

**Първо да е налице действие по служба**, разбирано в смисъл действието или бездействието на държавния орган да е извършено при и по повод изпълнението на възложената му дейност. Действието, предизвикало вредата, а от там отговорността на държавата, се състои в издаването на съответни административни актове от държавния орган или в извършването на материални действия. Бездействието на държавните органи също може да предизвика вреди и да доведе до отговорност – например мълчалив отказ.

**Второто условие за отговорността на държавата е да е произлязла вреда за определено лице** от това действие или бездействие. Тази вреда трябва да е в причинно-следствена връзка от властническата дейност на държавния орган, а не да се дължи на форсмажорни обстоятелства или действия на други лица. Отговорността на държавата е само за претърпени вреди, но не и за пропуснати ползи. За да носи държавата отговорност за вреди, причинени от нейни органи, **не трябва да се доказва вината на държавния орган**. Това е обективна, имуществена отговорност, т.е. независимо от наличието на вина в действията на държавния орган.

### **1. Наказателна отговорност**

Основание за търсене на наказателна отговорност е извършването на деяние, което осъществява състав на престъпление по Наказателния кодекс (НК). Нашият законодател ясно разграничава наказателната отговорност на държавните органи, които са определени с термина „органи на власт“, и на държавните служители, определени като „длъжностни лица“, извършили престъпление при или по повод изпълнение на служебните им задължения или които са се възползвали от служебното си положение, за да извършат престъпно деяние.

По смисъла на чл. 93, т. 2 от НК „орган на власт“ са органите на държавна власт, органите на държавно управление, органите на съдебната власт, както и служителите при тях, които са натоварени с упражняването на властнически функции. Имайки предвид, че областният управител е един от органите на държавна власт – изпълнителната, възниква въпросът може ли той да носи наказателна отговорност за извършено престъпление. **Разбира се, областният управител може да носи наказателна отговорност, защото, за**

**разлика от други държавни органи, той няма имунитет** (например за подкуп по чл. 301 и чл. 302 от НК<sup>235</sup>).

Подкупът е престъпление с висока обществена опасност. Той уврежда обществените отношения, свързани с правилното и нормално функциониране на държавния и общественения апарат, с точното, еднакво и безкористно осъществяване на правата и задълженията, произтичащи от компетентността и функциите на длъжностните лица или от конкретно възложените им служебни задачи, подронва техния авторитет и доверието на гражданите в управлението.

Субект на подкуп по чл. 301 от НК и чл. 302 от НК е длъжностно лице по смисъла на чл. 93, ал. 1, б. „а“ и „б“ от НК. Пленумът на ВС на Република България намира<sup>236</sup>, че субект на подкуп е само длъжностно лице по смисъла на чл. 93, ал. 1, б. „а“ и „б“ от

---

<sup>235</sup> Чл. 301, ал. 1 от НК: Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

ал. 2: Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да наруши или загдето е нарушило службата си, когато това нарушение не съставлява престъпление, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до десет хиляди лева.

ал. 3: Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да извърши или загдето е извършило друго престъпление във връзка със службата, наказанието е лишаване от свобода до десет години и глоба до петнадесет хиляди лева.

Чл. 302 от НК: За подкуп, извършен: 1. от лице, което заема отговорно служебно положение, включително съдия, съдебен заседател, прокурор или следовател; 2. чрез изнудване посредством злоупотреба със служебното положение; 3. повторно и 4. в големи размери, наказанието е: а) в случаите на чл. 301, ал. 1 и 2 – лишаване от свобода от три до десет години, глоба до двадесет хиляди лева и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7; б) в случаите на чл. 301, ал. 3 – лишаване от свобода от три до петнадесет години, глоба до двадесет и пет хиляди лева и конфискация до една втора от имуществото на виновния, като съдът постановява и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

<sup>236</sup> Постановление № 8 от 30.11.1981 г. по н. д. № 10/1981 г., пленум на ВС.

НК, което може лично да извърши или да не извърши съответно действие по служба, произтичащо от неговите права и задължения, включени в служебната му компетентност или възложена работа, за което получава дар или друга имотна облага. Такъв може да бъде и длъжностното лице, когато е включено в състава на колективен орган, който решава въпросите, за които се дава подкупът, каквито са например различните видове комисии, технико-икономически или художествени съвети и други такива органи. Субект е и длъжностно лице, което по силата на служебното си положение може да възложи извършването на служебното действие или бездействие на друго подчинено нему лице.

Субект на квалифицирания подкуп по чл. 302, т. 1 от НК е длъжностно лице, което заема отговорно служебно положение. Този въпрос се решава в зависимост от конкретните обстоятелства, като се имат предвид характерът, съдържанието и обемът на изпълняваната от дееца длъжност, важността на осъществяваните от него правомощия и функции, а също и характерът на учреждението, предприятието или организацията, в която работи. Това са длъжностни лица по смисъла на чл. 93, ал. 1, б. „а“ и „б“ от НК, които имат по-широк кръг от права и задължения, заеманите от тях служби са на по-високо място в служебна йерархия и служебната им дейност има важно значение за учреждението, обществената, стопанската или друга организация. Такива са длъжностните лица, заемащи ръководни длъжности в министерствата, централните ведомства и другите учреждения, в стопанските и другите организации или в обществените организации, както и тези, на които са възложени ръководни, организационни и контролни функции.

## **2. Административнонаказателна отговорност**

Административнонаказателната отговорност се изразява в налагане на административно наказание за извършено административно нарушение. Тази отговорност се реализира по реда на ЗАНН.

Поначало административнонаказателно отговорни са само физическите лица. Това са пълнолетните лица, навършили 18 години, които са извършили административни нарушения в състояние на вменяемост (чл. 26, ал. 1 от ЗАНН). Това произтича от принципа, че административнонаказателната отговорност е лична. За адми-

нистративни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, **както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени** (чл. 24, ал. 2 от ЗАНН). Когато извършителят на административно нарушение е действал **в изпълнение на неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред**, той не носи административнонаказателна отговорност, ако заповедта не е съдържала очевидно за него нарушение (чл. 25 от ЗАНН).

Ако **областният управител, като ръководител на областна администрация**, издаде неправомерна заповед и в следствие на нейното изпълнение настъпят вреди за граждани, възниква въпросът: при тази хипотеза административна ли ще бъде неговата отговорност. Той **може да носи отговорност за допустителство по чл. 285 от НК**<sup>237</sup>. Допустителството е деяние, което се извършва от лица, които имат власт или възможност да предотвратят престъплението, но са допуснали извършването му.

Субект на допустителството по чл. 285 от НК може да бъде само длъжностно лице, което се намира в определено взаимоотношение с лицето, извършило престъпление. Последното трябва да му бъде подчинено. Подчиненият може да е длъжностно или недлъжностно лице. Изпълнителното деяние се изразява в бездействие – непопращане на подчиненото лице да извърши престъпление и длъжностното лице от субективна страна участва умишлено. Необходимо е също извършеното от подчиненото лице престъпление да е свързано със службата или работата му и да се установи, че подчиненият е виновен за конкретно извършено престъпление. Това именно престъпление обуславя отговорността на допустителя и размера на санкцията<sup>238</sup>.

**Областният управител носи и административна отговорност по реда на ЗПКОНПИ.** Според посочения закон областните управители и заместник областните управители, в качеството им на лица, заемащи висши публични длъжности, са задължени подават

---

<sup>237</sup> Чл. 285 от НК: Длъжностно лице, което съзнателно допусне подчинено нему лице да извърши престъпление, свързано със службата или работата му, се наказва с наказанието, предвидено за извършеното престъпление.

<sup>238</sup> Постановление № 2 от 09.06.1980 г. по н. д. № 2/1980 г., Пленум на ВС.



декларации за несъвместимост, за имущество и интереси, както и декларация за промяна в декларираните обстоятелства (чл. 6, ал. 1, т. 31, чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ). Ако те не подадат декларации в законоустановения срок, това представлява нарушение, което се наказва с глоба по реда на чл. 173<sup>239</sup> и чл. 174<sup>240</sup> от ЗПКОНПИ.

Актовете за установяване на нарушение по чл. 173 и 174 от ЗПКОНПИ относно декларациите за несъвместимост се съставят от овластени от органа по избора или назначаването лица. Наказателните постановления се издават от органа по избора или назначаването (чл. 177, ал. 2 от ЗПКОНПИ).

### 3. Дисциплинарна отговорност

Дисциплинарната отговорност е институт на трудовото право. Виновното неизпълнение на трудовите задължения е нарушение на трудовата дисциплина (чл. 186 от КТ). Това е вид правонарушение, което е основание за възникване и реализиране на дисциплинарната отговорност. **Субект** на нарушението на трудовата дисциплина може да бъде само **работник или служител**, т.е. лице, което предоставя работната си сила по трудово правоотношение. **Обект** на дисциплинарното нарушение могат да бъдат **задължения на работника или служителя само по трудовото му правоотношение със съответния работодател**<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Чл. 173. (1) Лице, заемащо висша публична длъжност, което не подаде декларация по този закон в срок, се наказва с глоба в размер от 1000 до 3000 лв.

(2) За нарушението по ал. 1 лицата по § 2, ал. 1 се наказват с глоба в размер от 300 до 1000 лв.

(3) Когато нарушението е извършено повторно, глобата е в размер от 3500 до 6000 лв., а за лицата по § 2, ал. 1 глобата е в размер от 1000 до 2000 лв.

<sup>240</sup> Чл. 174. (1) Лице, заемащо висша публична длъжност, което не декларира или невярно декларира обстоятелство, което е длъжно да декларира по този закон, се наказва с глоба в размер от 1000 до 3000 лв., освен ако не е предвидено по-тежко наказание.

(2) За нарушението по ал. 1 лицата по § 2, ал. 1 се наказват с глоба в размер от 300 до 1000 лв.

(3) Когато нарушението е извършено повторно, глобата е в размер от 3000 до 6000 лв., а за лицата по § 2, ал. 1 глобата е в размер от 1000 до 2000 лв.

<sup>241</sup> **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда. София, 1995, с. 304.

Според чл. 19а от ЗА областните управители имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. **Въпреки че той има всички права по трудово правоотношение, не е лице, което предоставя работната си сила и носенето на дисциплинарна отговорност е несъвместимо с неговото правно положение на държавен орган.**

Както вече бе изяснено, областният управител не е и държавен служител. Дисциплинарна отговорност носят държавните служители, които са нарушили виновно своите служебни задължения (чл. 89, ал. 1 от ЗДСл). Дисциплинарните наказания се налагат от органа по назначаването (чл. 92, ал. 1 от ЗДСл). За служителите в областна администрация областният управител е този, който осъществява правомощия на орган по назначаване на държавните служители по ЗДСл и правомощия на работодател по трудовите правоотношения по КТ (чл. 7 ал. 1, т. 27 от УПОА).

**Следователно областният управител не носи дисциплинарна отговорност за дейността си като държавен орган на изпълнителната власт. Той реализира дисциплинарната отговорност, като налага съответни наказания на служителите от областна администрация, които са нарушили виновно своите служебни задължения.**

#### **4. Имуществена отговорност**

Според чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове. С допълнението на АПК (ДВ 77/2018) е въведена и възможност да се търси обезщетение за вреди не само от незаконосъобразни, но и от очевидно нарушаващи правото на Европейския съюз актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д. Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 109.

Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени при изпълнение на административна дейност, е специална извъндоговорна деликтна отговорност, т.е. обезщетителна гражданскоправна отговорност. Независимо че съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗОДОВ исковете за тези обезщетения са подведомствени на административните съдилища, делата са граждански, тъй като имат за предмет спорове за обезщетения от непозволено увреждане<sup>243</sup>. Предвид изложеното, трябва да се подчертае, че отговорността на държавата за вреди, причинени от нейни органи или длъжностни лица, е имуществена<sup>244</sup>.

**Тази отговорност е имуществена, но е различна от гражданската (деликтна и договорна) отговорност за непозволено увреждане по Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) (решение 1307-2003- V г. о. ВКС; решение 345-2003-IV г. о. ВКС).** Отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, е специална по отношение на деликтната отговорност по чл. 45 – 54 от ЗЗД. **Отговорността на държавата по ЗОДОВ е обективна – възниква при наличието на предвидените в закона предпоставки, без да е необходима вина у държавния орган или длъжностното лице (чл. 4 от ЗОДОВ).** Тази вина се предполага за разлика от деликтната отговорност (виж: чл. 45, ал. 2 от ЗЗД). Държавата отговаря за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането – имуществени и неимуществени, но **увредените граждани нямат право на обезщетение за пропуснати ползи.** Държавата не отговаря и когато увреждането се дължи изключително на вината на пострадалия (докато при деликта, ако е налице съпричиняване, обезщетението може само да се намали, без деецът да бъде освободен от отговорност).

<sup>243</sup> Димитрова, Д., Матеева, Ж., Димитрова, Д. Цит. съч., с. 110.

<sup>244</sup> Фактическият състав на тази отговорност се състои от следните елементи: 1) незаконосъобразен акт; 2) действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата или на община при или по повод изпълнение на административна дейност (действие по служба), отменени по съответния ред; 3) вреда от такъв административен акт, действие или бездействие и 4) причинна връзка между постановения незаконосъобразен акт, действие или бездействие и настъпилия вредоносен резултат. При липса на който и да е от елементите на посочения фактически състав не може да се реализира отговорността на държавата и общините по реда на ЗОДОВ.

Имуществената отговорност на държавата е една сериозна привилегия за пострадалите лица, като се има предвид, че не лежи върху тях тежестта да доказват виновността на противоправното поведение, причинило неправомерните последици, а единствено наличието им. Най-важната разлика между отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, от противоправни актове и действия на администрацията, е нейната обективност. Отговорността на държавата е безвиновна и това я прави предпочитана пред общата обезвреда по ЗЗД<sup>245</sup>.

Материалноправният режим на отговорността се урежда от ЗОДОВ, а процесуалните норми, касаещи правилата относно сроковете за разглеждане на спора и доказването на вредите, се съдържат в ГПК съгласно общото препращащо правило на чл. 144 от АПК<sup>246</sup>. Исковете за обезщетения за вреди от незаконосъобразна административна дейност на държавни органи и длъжностни лица са подведомствени на административните съдилища. Тези дела се разглеждат по реда на АПК като специален закон по отношение на ЗОДОВ (арг. чл. 128, ал. 1, т. 5 от АПК)<sup>247</sup>.

Обезщетение за вреди от незаконни актове, действия и бездействия на административни органи при или по повод изпълнение на възложената им дейност, може да се търси от увреденото лице след отмяна по съответния ред на незаконните актове, действия или бездействия, причинили вредите (чл. 204, ал. 1 от АПК)<sup>248</sup>. Общото правило е, че искът за обезщетение за вреди от незаконосъобразна административна дейност е допустим след като актът, от който са произтекли вредите, бъде отменен – или от по-горестоящия административен орган (чл. 97, ал. 1 от АПК), или от съда (чл. 172, ал. 2 от АПК), като при тези случаи задължително актът за отмяна трябва да е влязъл в сила.

Предвидено е и изключение от общото правило – искът може да се предяви и заедно с оспорването на административния акт,

---

<sup>245</sup> **Славова, М.** Принципи на административното право. София, 2002, с. 105.

<sup>246</sup> Съгласно чл. 144 от АПК за неуредените производства пред съд субсидиарно (допълнително) се прилага ГПК.

<sup>247</sup> В този смисъл Определение № 7994 от 26 юли 2007 г. по адм. д. № 5555/2007 г., III отд. на ВАС.

<sup>248</sup> Така и Решение № 609 от 17 май 1993 г. по гр. д. № 986/1992 г., ВС, IV г.о.

когато вредите са причинени от нищожен или оттеглен административен акт, или от незаконосъобразно действие или бездействие на административен орган (арг. чл. 204, ал. 2 вр. ал. 3 и ал. 4 от ГПК). Незаконосъобразността на акта или на действието или бездействието се установява от съда, пред който е предявен искът за обезщетение. Следователно задължително условие за отговорността на държавата за вреди, причинени от актове на нейни административни органи, е действието на незаконните актове да бъде отменено по съответния ред.

Исковете за обезщетение се предявяват пред административния съд по мястото на увреждането или по настоящия адрес или седалището на увредения срещу органите, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите (чл. 7 от ЗОДОВ). Според чл. 10, ал. 1 от ЗОДОВ при разглеждането на делата задължително участва прокурор.

Необходимо условие за реализиране на имуществената отговорност на държавата или общините е увреденото лице (физическо или юридическо) да е било адресат на незаконния акт или да е имало право да изисква от администрацията определено поведение. Искът се предявява срещу юридическото лице, представлявано от органа, от чийто незаконосъобразен акт, действие или бездействие са причинени вредите (чл. 205 от АПК), респ. в администрацията на което изпълнява функции съответното длъжностно лице (чл. 7 във вр. с чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ).

По-горе е изяснено, че задължително условие за отговорността на държавата за вреди, причинени от актове на нейни административни органи, е действието на незаконните актове да бъде отменено по съответния ред – оттеглени от органа, който ги е издал, или отменени от по-горестоящ орган или от съда. Но актовете на областните управители не подлежат на административен контрол, т.е. на обжалване по административен ред пред по-горестоящ административен орган. Така че за него са валидни само останалите две хипотези – сам да оттегли своя акт или този акт да бъде определен от съда като незаконосъобразен и да бъде отменено неговото действие.

При изследване на отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани от дейността на нейни органи, възниква въпросът срещу кого се завежда искът. Министърът на финансите,

като представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК, не е пасивно легитимиран да отговарят по искове по ЗОДОВ. По този род дела ответник е държавният орган, който притежава правосубектност и чиито длъжностни лица с виновното си и противоправно действие или бездействие са причинили претендираните вреди на граждани. Обезщетението за вреди от незаконни действия на длъжностни лица се осъществява по специалния ЗОДОВ и затова по този иск отговарят не конкретните физически лица, които не са пасивно легитимирани по него, а държавният орган, като юридическо лице, в чийто състав те са включени като субект на отговорността на държавата (определение 898-97-IV гр. о. ВКС; решение 368-94-IV г. о. ВС; Решение 1070-93-IV г. о. ВС; решение 55-94-IV г. о. ВС).

Съществено процесуално предимство е, че искът се насочва не към физическото лице, причинител на вредите, а към държавен орган, което прави вземането за обезщетение събираемо – като размер и в срок. Отговорността на държавата е пряка – увреденият се обезщетява директно от съответното учреждение, към което принадлежи органът или длъжностното лице.

Отговорността на виновните лица спрямо държавата за изплатените обезщетения за вредите, причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, се осъществява при условията и по реда, предвидени в КТ, ЗДСл или в друг закон или указ (чл. 9 от ЗОДОВ).

По реда на КТ се реализира имуществената отговорност<sup>249</sup> на работника или служителя за вредата, която е причинил на работодателя по небрежност при или по повод изпълнението на трудовите си задължения (чл. 203, ал. 1 от КТ), а по реда на ЗДСл – имуществената отговорност на държавния служител за вредите, които е причинил умишлено или при груба небрежност на държавата или на гражданите чрез незаконосъобразни действия или бездействия при или по повод изпълнение на служебните му задължения (чл. 101,

---

<sup>249</sup> **Александров, А.** Имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя. – *Труд и право*, 2015, № 1, с. 5–13; **Александров, А.** Имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя (продължение). – *Труд и право*, 2015, № 2, с. 5–14.

ал. 1 от ЗДСл). Но както вече бе посочено, областният управител не е държавен служител, нито е лице, което предоставя работната си сила. Ако той е причинил със своите незаконни актове, действия или бездействия вреди на граждани и държавата е обезщетила имуществено потърпевшите, то неговата отговорност спрямо държавата за изплатените обезщетения трябва да се осъществява по реда на друг нормативен акт.

Отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, се реализира за сметка на републиканския бюджет и е регресна. В рамките на изпълнителната власт трябва да се потърсят преките извършители на нарушението и да се възстанови обезщетението, платено на гражданите с държавни средства<sup>250</sup>.

Дейността на областния управител се контролира от Министерския съвет съгласно чл. 6 от УПОА. Ако областният управител е причинил със своите незаконни актове, действия или бездействия вреди на граждани и държавата е обезщетила имуществено потърпевшите, то той безспорно ще трябва да носи отговорност спрямо държавата за изплатените обезщетения. По какъв ред обаче и кой трябва да осъществява тази отговорност? Най-логично е Министерският съвет или упълномощен от него орган да реализира имуществената отговорност на областния управител за изплатените обезщетения от държавата по реда на ЗОДОВ, тъй като за областния управител Министерският съвет е орган по назначаването.

## 5. Политическа отговорност

Правно значение и правни последици поначало има само юридическата отговорност, но това не изключва възможността да се носи и търси и политическа отговорност от държавните органи.

**Областният управител носи политическа отговорност за своята дейност, защото е политически ангажиран с провеждането на държавната политика в областта.** Политическата отговорност е свързана с нарушения от политически характер – например преценка от страна на правителството за неадекватността на провежданата политика от областния управител на територията на областта, неоправдаване на политическото доверие, некоректност при упражняване на правомощията и др.п. Същинска форма

---

<sup>250</sup> Славова, М. Цит. съч., с. 106.

за търсене на политическа отговорност е институтът на вота на недоверие, която е приложима само по отношение на Министерския съвет или на министър-председателя<sup>251</sup>, но не и по отношение на областния управител.

**По отношение на областния управител формата на политическа отговорност, респективно контрол, е освобождаването му от длъжност без предизвестие по преценка на органа, който го назначава.** Областният управител е политическа фигура, която се назначава от Министерския съвет. Той е длъжен да осигурява провеждането на държавната политика в областта и да изпълнява решенията на централната администрация. За това областният управител може да бъде освободен от длъжност по политическа целесъобразност, която дори не подлежи на съдебен контрол<sup>252</sup>.

В обобщение от изложеното може да се направят следните изводи. Областният управител, като орган на изпълнителната власт, не носи дисциплинарна отговорност. Той носи административна отговорност по реда на ЗПКОНПИ за недеклаиране на своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина. Областният управител носи и имуществена отговорност по ЗОДОВ и по ЗАНН за вредите, причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия при или по повод изпълнение на административна дейност. Трябва да се подчертае обаче, че тази имуществена отговорност е спрямо държавата за изплатените от нея обезщетения, а не спрямо гражданите. Накрая, но не на последно място, областният управител носи наказателна и политическа отговорност.

Администрацията има за свое основно предназначение да удовлетворява обществените нужди и да отстоява обществените интереси – интересите на гражданите и организациите. Следователно, най-важен критерий за етичност в администрацията трябва да бъде общественият интерес. Също така трябва да се търси съответен баланс между правомощията и отговорностите на административните органи. Големи правомощия с малка отговорност, както и обратно – малки правомощия с голяма отговорност, могат да влияят отрицателно върху морала на администраторите. Ясно

---

<sup>251</sup> Андреева, А., Йолова, Г. Основи на публичното право. Варна: УИ Наука и икономика, 2016, с. 134 – 135.

<sup>252</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. (ДВ, 52/1998 г.).



очертаната отговорност е важна гаранция за етичното поведение в администрацията<sup>253</sup>.

**От изложеното се вижда, че областният управител носи отговорност, която включва следните видове юридическа отговорност. Той може да носи имуществена, административна, наказателна и политическа, но не и дисциплинарна отговорност.**

---

<sup>253</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 335.

## Заклучение

Основен мотив на законодателя при създаването на нормативната база, регулираща административно-териториалното устройство, трябва да бъде създаването на оптимални по териториален обхват и вид административно-териториални единици, чрез които по-ефективно да се осъществява не само държавната власт и управление, но и местното самоуправление. На този етап обаче не трябва да се правят значителни промени в организацията на населените места, както и на основните административно-териториални единици – областите и общините.

Закрепеното в Конституцията и законите административно-териториално устройство отговаря на българските традиции, като е съобразено с новите социално-политически и икономически условия, установени от съвременния демократичен правов ред. Същевременно обществените отношения, свързани с местното управление, са уредени в съответствие с международните изисквания в тази област.

Въпреки някои слабости в нормативната уредба нашият законодател е направил един сравнително добър опит да се съчетаат децентрализацията и деконцентрацията като принципи на управление с унитарния характер на държавата и с гаранциите за местно самоуправление.

За България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на местно самоуправление над общинското, като например избираем областен съвет с избираем областен управител. Управлението в областта би могло да бъде ефективно, без да са необходими значителни изменения на сегашната законодателна уредба.

Разбира се, ако настъпят промени в законодателството, които да доведат до разширяване функциите на областните управители, трябва винаги да се има предвид фактът, че областните управители, техните заместници и цялата областна администрация са назначаеми и следователно зависими от органа, който стои над тях. Но като цяло засилването на функциите на областните управители и областните администрации е за предпочитане пред преминаването

към тристепенно административно-териториално устройство чрез създаване на околии. Защото тристепенно административно-териториално устройство би ограничило в значителна степен общинското самоуправление.

Конституцията от 1991 г. въвежда нов изпълнителен орган, който няма аналог в предходните няколко десетилетия – областния управител. Имайки предвид неговите функции – преди всичко да осъществява политиката на правителството в съответната област, можем да определим неговата дейност като деконцентрация в управлението, т.е. делегиране на властнически правомощия от централната държавна власт на долу-стоящи органи.

Основната функция на областния управител не е да съчетава и съгласува различия в интересите на отделните общини, влизащи в състава на областта. Безспорно това той може и трябва да прави, но преди всичко областният управител, като представител на централната изпълнителна власт, трябва да провежда държавната политика в областта, да осигурява съответствие между националните и местните интереси, да обезпечава сигурността и обществения ред в областта, да осъществява контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, когато това е предвидено със закон.

Областните управители имат съществени правомощия по изработването, общественото обсъждане и изпълнението на интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2. При необходимост за осъществяване на дейности по регионално развитие с над областно значение и обхват областният управител може да сключва споразумения за асоцииране с други области. Така определени, правомощията на областния управител по осъществяване на политиката за регионално развитие в съответната територия го превръщат в пряк посредник между централните органи на изпълнителната власт и общините.

Законът за администрацията и на Законът за регионалното развитие дават широки правомощия на областния управител за осъществяване на регионалната политика на съответното териториално ниво. Необходимо е в практически план да се засили неговата роля в координацията на дейността на деконцентрираните структури на централните органи на изпълнителната власт и осигу-

гуряване на основата за взаимноизгодно партньорство с органите на местното самоуправление, неправителствените организации и частния бизнес.

Границите на правомощията на областния управител са доста широки и могат да се разширяват още повече по законодателен ред. Това поставя въпроса за контрола върху дейността на областния управител. Актовете на областните управители не подлежат на обжалване по административен ред. Но предвиденият съдебен ред за тяхното обжалване на практика е достатъчен, когато с тези актове се засягат права и интереси на граждани и организации.

Областният управител разполага с широки контролни правомощия по отношение на актовете и дейността на общинските съвети и кметовете на общини, за което в законодателството е предвиден съдебен контрол върху дейността на областния управител.

В нашето законодателство не е определено изрично кой е по-горестоящият административен орган по отношение на областния управител, но това е Министерският съвет, който упражнява контрол по върху дейността на областния управител. Този контрол обаче е само политически и не се отнася до актовете на областния управител. Налице е съдебен контрол върху дейността на администрацията, който е гаранция за спазване на законността.

Във връзка с направените изводи и в резултат на извършения анализ на институцията на областния управител са формулирани някои **предложения за усъвършенстване на законодателната уредба**, които са посочени на съответните места в монографичния труд. Считаме, че въвеждането им в законодателството ще спомогне за развитието и модернизирването на системата на администрацията, а именно:

- Предложение **de lege ferenda** понятието „териториални органи“, използвано в чл. 19, ал. 1 и 3 от ЗА, да бъде заменено с термина „местни органи“ с оглед прецизиране на терминологията на закона и привеждането ѝ в съответствие с тази на Глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“ от Конституцията.
- Предложение **de lege ferenda** – да се прецизира текстът на чл. чл. 44, ал. 3 от ЗМСМА, като думата „съгласува“ да се замени с коректен термин.

Нашата административноправна теория има необходимост от цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи институцията на областния управител. Предлагането на решения по тези проблеми е не само теоретично, но и с практическо значение. Това е обусловено от настоящия етап от общественно-политическото развитие на България и нейното членство в Европейския съюз. Изграждането на модерна държавна администрация, отговаряща на европейските критерии, е сложна задача, изискваща обединяване на усилията на законодателя, доктрината и практиката. Представеният монографичен труд е опит на база историческото и сравнително-правно изследване да се направят някои предложения в тази насока и да се повдигнат актуални въпроси.

С оглед съществуващата необходимост от установяване на ясно разпределение на отговорностите между централната и местната власт за осъществяване на ефективно държавно управление и изграждане на съвременна администрация, са **следните научни приноси, конкретни препоръки и предложения:**

- Трудът е цялостно изследване на институцията на областния управител, съобразен с извършените значителни промени в нашето законодателство в последните няколко години.
- Съпоставя се и се изследва съдържанието на понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“, като се разкриват приликите и разликите между тях.
- Подлага се на критичен анализ и се изяснява спорният в доктрината въпрос за характера на областна администрация – дали тя е местна, териториална или държавна. Аргументира се, че тя е местна администрация с държавен характер.
- Изследва се идеята, предлагана в практиката, за избор на областни съвети за определен мандат, като органи на местното самоуправление, която се отхвърля със съответно посочени аргументи.
- Анализират се проекти за Конституция, създадени в периода 1990 – 1991 г., които предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него. Въпреки различията във всички се вижда една обща идея – областният управител е представител на правителството, за това той

или се предлага, или се утвърждава, или се назначава от Министерския съвет, а не се избира пряко от населението.

- Изследва се идеята за избор на областните управители чрез преки избори, която също се отхвърля аргументирано.
- Изяснява се спорният в доктрината въпрос какво трябва да се разбира под понятието „местен орган“ и дали областният управител е местен или териториален орган на изпълнителната власт. Приема се, че той е местен орган на изпълнителната власт.
- Като държавен административен орган областният управител се характеризира с определени белези, които са посочени систематизирано.
- Като орган на изпълнителната власт с обща компетентност, областният управител упражнява много и различни правомощия, които могат да се групират. Предложена е класификация на правомощията на областния управител според предметното им съдържание.
- С приемането на АПК се уреждат и разграничават три вида административни актове според конкретизацията и съдържанието на правните им последици – индивидуални, общи и нормативни. Изследвани са административните актове, които областният управител може да издава, като им е направена класификация.
- Разглеждани са и са анализирани видовете юридическа отговорност, която областният управител може да носи. Той може да носи имуществена, административна, наказателна и политическа отговорност.
- Значението на научното изследване е както в теоретичен, така и в практически аспект. От една страна, то ще подпомогне областните управители и други органи на изпълнителната власт, областните администрации и правните им отдели в тяхната дейност по упражняване на предоставените им правомощия. От друга страна, може да послужи на и административните съдилища, които са компетентни по дела, имащи за предмет оспорване на административни актове на областните управители.

## Литература:

### I. Книги и статии

1. Административната реформа (под ред. на Дейвид Кумс и Тони Верхайен). Lettera, 1997.
2. Административнопроцесуален кодекс. Коментар (К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов). Сиела: Сиела, 2006.
3. **Александров, А.** За някои специфики в уредбата на „допълнителните условия“ за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация. – *Български законник*, 2017, № 8, с. 18 – 24.
4. **Александров, А.** Имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя. – *Труд и право*, 2015, № 1, с. 5 – 13.
5. **Александров, А.** Имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя (продължение). – *Труд и право*, 2015, № 2, с. 5 – 14.
6. **Александров, А.** Материалноправни въпроси на дисциплинарната отговорност с важно практическо значение. – *Труд и право*, 2011, № 2, 11 – 18.
7. **Александров, А.** Практически проблеми на трудовото право, свързани със съдържанието на трудовия договор. – *Труд и право*, 2016, № 1, с. 5 – 12.
8. **Александров, А.** Практически проблеми, свързани с допълнителните условия за някои трудови правоотношения. – *Труд и право*, 2016, № 2, 10 – 17.
9. **Ананиева, Н., Сидерова, Е.** Търновската конституция: 140 години от възкресението на българската държава. Юридически сборник на Бургаски свободен университет. Център по юридически науки, том XXVI, 2019, с. 390 – 400.
10. **Ангелов, Ангел С.** Общинско право. Лекции. София: Фонд за подпомагане на студенти, 1946, 2. изд. 1947 г.
11. **Андреева, А.** Трудовият договор – традиции и тенденции в променяща се икономическа среда. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения: Сб. докл. от междунар. науч. конф.: Т. 1. Варна: УИ „Наука и икономика“, 2015, с. 25 – 32.
12. **Андреева, А.; Йолова, Г.** Основи на публичното право. Варна: УИ „Наука и икономика“, 2016.
13. **Андреева, А.; Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: УИ „Наука и икономика“, 2020.
14. **Андреева, А.; Йолова, Г.; Рачев, Р.** Актуални правни аспекти на трудовите договори и свързаните с тях правни институти. Варна: Наука и икономика, Библ. „Цани Калянджиев“, 2017.
15. **Балабанова, Х.** Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000.

16. **Балабанова, Х.** Държавните служители в законодателството на Република България. София, 1994.
17. **Балабанова, Х.** За понятието „държавен служител“ по смисъла на административното право на Република България. – *Правна мисъл*, 1993, № 3, с. 81 – 87.
18. **Балабанова, Х.** Местно самоуправление и местна администрация, Варна, 1996.
19. **Баламезов, Б.** Кратък терминологичен речник по конституционно право. София, 1992.
20. **Баламезов, Б.** Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. София, 1992.
21. **Балевски, И.** Какво наложи създаването на окръжните народни съвети. – *Народни съвети*, 1949, № 11 – 12.
22. **Български конституции и конституционни проекти** (съставители: В. Методиев и Л. Стоянов). София, 1990.
23. **Български конституции и конституционни проекти** (съставители: доц. д-р Веселин Методиев и доц. д-р Лъчезар Стоянов). София, 2003.
24. **Владикин, Л.** Организация на демократичната държава, София, 1992.
25. **Воденичаров, А.** Контрол върху актовете на териториалните общности във Франция. – *Финансово-данъчен контрол*, 1995, № 4.
26. **Воденичаров, А.** Последващ контрол върху актовете на териториалните общности на Франция. – *Правна мисъл*, 1996, № 1.
27. **Воденичаров, А.** Правен режим на региона във Франция – *Правна мисъл*, 1995, № 3.
28. **Воденичаров, А.** Правна характеристика на териториалните общности във Франция. – *Съвременно право*, 1996, № 1.
29. **Воденичаров, А.** Правно положение на общината във Франция. – *Съвременно право*, 1995, № 4.
30. Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев), София, 2000.
31. **Георгиев, В.** Публични правоотношения. София: Сиела, 1998.
32. **Дерменджиев, И.** Административният акт. София, 1985.
33. **Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. София, 1993.
34. **Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. София, 2001.
35. Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България. Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, ИК „Иван Вазов“, 1994.
36. **Джеров, А.** Вещно право, София, 1994.
37. **Димитров, Д.** Административен процес, София, 1994.
38. **Димитров, Д.** Административно правораздаване, София 1995.
39. **Димитров, Д.** Местните народни съвети у нас. – *Народни съвети*, 1949, № 5.



40. **Димитрова, Д.** Децентрализацията на държавната власт – предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество. От: Качество на живот и хармония в обществото. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 59 – 63.
41. **Димитрова, Д.** За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България – историческо развитие и перспективи. – *Известия на ИУ – Варна*, 2003, № 4.
42. **Димитрова, Д.** Идеята за създаване на областен съвет и ефективното функциониране на икономиката, доклад от Научно-практическа конференция „Финансовата и счетоводната теория и практика в процеса на присъединяване към Европейския съюз“. Варна: Университетско издателство на ИУ, 2005.
43. **Димитрова, Д.** Назначаване или избиране на областния управител. – *Известия на ИУ – Варна*, 2008, № 3.
44. **Димитрова, Д.** Областният управител като орган на изпълнителната власт: Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, научна специалност Административно право и административен процес, шифър 05.05.07. София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, 2010.
45. **Димитрова, Д.** Правен статут на областния управител. Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 80, 2008, с. 285 – 318.
46. **Димитрова, Д.** Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта. Годишник на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 78, 2007, 233 – 272.
47. **Димитрова, Д.** Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. – *Известия на ИУ – Варна*, 2005, № 4.
48. **Димитрова, Д.; Матеева, Ж.; Димитрова, Д.** Административно право и процес. Варна: Наука и икономика, 2020.
49. **Добрев, Д. и Ц. Стоянова.** Изследване и анализ на социалните процеси и дейности в развитието на населението на Варненска област. – *Известия на Икономически университет – Варна*, 2000, № 4.
50. **Драганов, Д.** Видове надзор върху общините. – Год. Държавно висше у-ще фин. и адм. науки, 6, 1946 – 1947, 1 – 64.
51. **Друмев, Е.** Новият правилник на Народното събрание. – *Съвременно право*, 1995, № 2.
52. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2000.
53. **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998.
54. **Зиновиева, Д.** Незаконосъобразност на административните актове поради некомпетентност. – *Съвременно право*, 2000, № 2.
55. **Зиновиева, Д.** Правни проблеми при съгласуване волеизявленията на административните органи при издаване на индивидуални административни актове. – *Правна мисъл*, 1994, № 3.

56. **Зиновиева, Д.** Проблемът за изключване на съдебния контрол върху индивидуалните административни актове. – Административно правосъдие, 1998, № 5 и 6.
57. **Йонкова, Н.** Областният управител. София: ИДП – БАН, 2013.
58. **Калинков, К.** Урбанизационните процеси в България. Годишник на Икономически университет – Варна. Т. 70, 1998.
59. **Кожухаров, А.** Облигационно право: Общо учение за облигационното отношение. Книга първа. София: Софи-Р, 1992.
60. **Коларов, Е.** Правно положение на регионите в Европейския съюз. – *Съвременно право*, 2005, № 2.
61. **Коларов, Е.** Регионите в България: Правни аспекти. Русе: РУ „Ангел Кънчев“, 2005.
62. Конституции государств Европейского союза (под ред. Л.А. Окунькова), Москва, 1997.
63. Конституциите по света (съставители – Н. Неновски, Е. Танчев, Г. Близнашки, П. Киров), София, 1994.
64. **Костов, Д.** Въпроси на местното самоуправление. – *Съвременно право*, 1991, № 6.
65. **Костов, Д.** За понятието „държавен служител“. – *Съвременно право*, 2000, № 5.
66. **Костов, Д. и Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. София, 2001.
67. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. – *Правна мисъл*, 1979, № 3.
68. **Къндева, Е.** Делегиране на административни правомощия. – *Правна мисъл*, 1996, № 3.
69. **Къндева, Е.** Местното административно управление в САЩ. София, 1993.
70. **Къндева, Е.** Оперативна самостоятелност в административната дейност. София, 1988.
71. **Къндева, Е.** Публична администрация. София: Сиела, 1998.
72. **Къндева, Е.** Регионално развитие: актуални административноправни аспекти. – *Правна мисъл*, 2001, № 4.
73. **Лазаров, К.** Административен процес. Феня, 2001.
74. **Лазаров, К.** Административно право. Феня, 2000.
75. **Лазаров, К.** За съответствието на административния акт с целта на закона – *Правна мисъл*, 2000, № 1.
76. **Лазаров, К.** Изисквания за законосъобразност на административните актове. Феня, 1999.
77. **Лазаров, К.** Някои административнопроцесуални аспекти на Закона за местното самоуправление и местната администрация. – *Правна мисъл*, 1997, № 1.
78. **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност (анализ на съдебната практика). – *Правна мисъл*, 2001, № 3.

79. **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. Сборник „Проблеми на държавното и финансовото право“. София: БАН, 1975.
80. **Лефевр, К.** Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система). – *Администрация*, 1994, № 2.
81. **Лефевр, К.** Местното управление в Западна Европа (преглед на системите, изводи за реформите, поуки за България). – *Администрация*, 1994, № 1.
82. **Лефевр, К.** Реформите в България. – *Администрация*, 1994, № 3.
83. **Марков, М. и Н. Арабаджийски.** Държавна служба, осъществявана от органите на националната полиция. София, 1997.
84. **Миланов, Ж.** Държавна власт и държавно управление. София, 1976 г.
85. **Миланов, Ж.** Областният управител. – *Администрация*, 1993, № 6.
86. **Мингов, Е.** За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. – *Съвременно право*, 2001, № 4.
87. **Мингов, Е.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – *Съвременно право*, 2004, № 1.
88. **Мръчков, В.** Изменения в кодекса на труда – *Съвременно право*, 1996, № 2.
89. **Мръчков, В.** Коментар на Кодекса на труда. София, 1995.
90. **Ненов, И.** Наказателно право на Република България. Обща част. Книга първа. София: Софи-Р, 1992.
91. Околийски управления (съставител: Цвета Башева), Издава: Държавен архив – Сливен, 1989.
92. Ответственность в управлении (под ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев). Москва, 1985.
93. **Панайотова, Е.** За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. – *Съвременно право*, 1999, № 3.
94. **Панайотова, Е.** Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица – стъпка към усъвършенстване на административния процес. – *Съвременно право*, 2000, № 4.
95. **Панайотова, Е.** Понятие за административно обслужване на населението. – *Правна мисъл*, 1993, № 2.
96. **Пехливанов, К.** 20 години от приемането на Закона за администрацията. В: Сборник „Научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция“. София: Сиела, 2019, с. 131 – 141.
97. **Пехливанов, К.** Изпълнителната власт в преходния период (1990 – 1991), в Сборник „Правото – традиции и перспективи“. Юбилейна научна конференция по повод 25 години от създаването на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. София: Сиела, 2018, с. 385 – 400.
98. **Прюдом, Р.** Управление чрез няколко нива на управление. – *Администрация*, 1993, № 11.

99. **Сивков, Ц.** Местните държавни органи и конституцията на Република България от 1991 г. – *Правна мисъл*, 1996, № 1.
100. **Сивков, Ц.** Централизация и децентрализация в държавното управление. – *Съвременно право*, 1993, № 5.
101. **Сидерова, Е.** Конституцията на Република България от 1991 г. и проектът „Конституция за Европа“. – В: 125 години Търновска конституция – приемственост и правно развитие. Варна: УИ на ВСУ „Ч. Храбър“, 2005, с. 52 – 60.
102. **Сидерова, Е.** Равносметката след 70 години от обявяването на България за Република. – Сборник доклади: Развитие на правото в контекста на хуманитарната криза в Близкия изток и Украйна. Лятна научна сесия на Юридическия факултет 24 – 25 юни 2016 г. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016, с. 28 – 35.
103. **Славова, М.** Принципи на административното право. София, 2002.
104. **Спасов, Б и Г. Желев.** Държавно право на НРБ. Част I и II. София, 1979.
105. **Спасов, Б.** Въпроси на изпълнителната власт. София: Сиела, 1998.
106. **Спасов, Б.** Общинско право. София: СОФИ-Р, 1997.
107. **Стайнов, П.** Административно право. Обща част. София, 1945.
108. **Стайнов, П. и А. Ангелов.** Административно право на Народна република България. Обща част. София, 1957.
109. **Стайнов, П. и А. Ангелов.** Ръководство по административно правосъдие. София, 1943.
110. **Стайнов, П. и А. Ангелов.** Ръководство по административно правосъдие. София, 1945.
111. **Станев, Х., С. Ковачев, Й. Ботев и С. Генчева.** Административно-териториално устройство на Република България. София, 2000.
112. **Станков, Б.** Административно-териториално устройство на НРБ. София, 1974.
113. **Станков, Б.** Въведение в правото. Варна, 1999.
114. Статистически годишник – 2004, София: НСИ.
115. **Стоилов, Я.** Държавната власт. София: Сиби, 2001.
116. **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995.
117. Съвременен тълковен речник на българския език (под ред. на Стоян Буров). В. Търново: Абагар, 1995.
118. **Тодоров, И.** Издаване на индивидуални административни актове. София: Сиела, 1995.
119. **Хрелев, С. и М. Великова.** Местното самоуправление като териториална децентрализация на държавната власт. – *Известия на Икономически университет* – Варна, 1999, № 3.
120. **Хрусанов, Д.** Административен процес София, 1998.
121. **Хрусанов, Д.** Административноправният договор в административното право на Република Германия. – *Съвременно право*, 2002, № 4.

122. Хрусанов, Д. За недействителността на административните актове. – *Съвременно право*, 1997, № 2.
123. **Хрусанов, Д. и Д. Костов.** За контролните правомощия на областния управител. – *Съвременно право*, 1997, № 4.
124. **Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК тематичен коментар. София, 2007.
125. **Цанков, В.** Местното управление във Великобритания. София, 1993.
126. **Цанков, В.** Местното управление на Република България. София, 1999.
127. **Ширванян, М.** Специфики при вземането на решения от компетентността на областните съвети за тристранно сътрудничество. От: Правото и бизнесът в съвременното общество: Актуални правни предизвикателства в икономиката. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 86 – 96.
128. **Byrne, T.** Local Government in Britain. Penguin Books, 1990.
129. Constitutional Law course. 1990 – 1991. Cases and Materials. UCL, Faculty of Laws.
130. **Dimitrova, D.** Administrative Law Aspects of the Legal Relations between the Regional Governor and the Council of Ministers. Научни трудове на Съюза на учените в България – Пловдив. Сер. А. Обществени науки, изкуство и култура [Scientific Works of the Union of Scientists. Ser. A. Public Sciences, Art and Culture], Пловдив: Дом на учените – Пловдив, 6, 2020, 4 – 8.
131. **Gaudemet, Y.** Les elections locales. Dalloz, 1991.
132. **Griffith, J.** Central Departments and Local Authorities. 1996.
133. **Hampton, W.** Local Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd., 1987.
134. **Siderova, E.** Bulgarian constitutionalism and the path of its development. – Inovations in science and education: Challenges of our time, published by IASHE. London, 2016, p. 126 – 127.
135. **Syret, St.** Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative. UK, University of Middlesex, 1995.

## II. Интернет адреси

1. [www.government.bg](http://www.government.bg)
  2. [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg)
  3. [www.constcourt.bg](http://www.constcourt.bg)
- [www.parlament.bg](http://www.parlament.bg)  
[www.ciela.net](http://www.ciela.net)

# Приложения

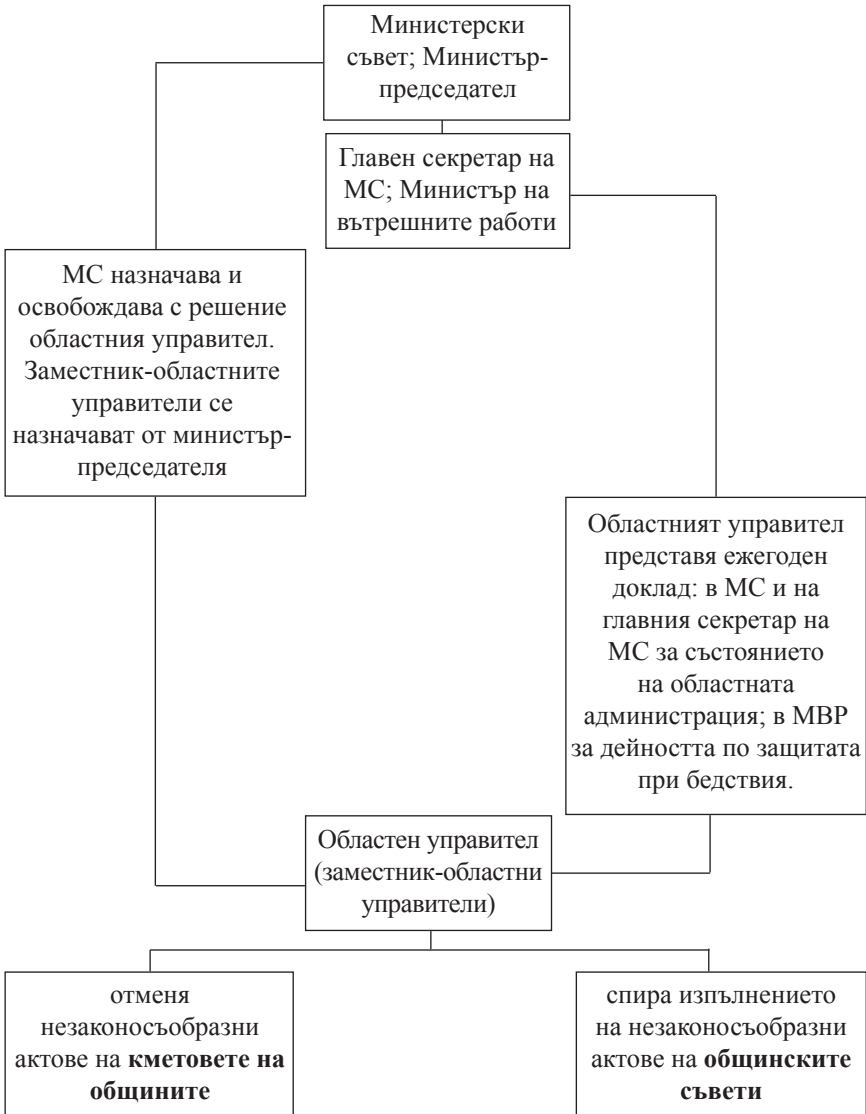
## Приложение № 1

### Структура на областна администрация



## Приложение № 2

### Правни връзки на областния управител с другите органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление



## РЕЦЕНЗИЯ

**Върху монография с автор гл. ас. д-р Дарина Димитрова,  
Икономически университет – Варна,  
катедра „Правни науки“**

**заглавие: „Областният управител като представител  
на централната изпълнителна власт“**

**автор: д-р Дарина Димитрова**

**рецензент: доц. д-р Андрияна Андреева, Икономически  
университет – Варна, ръководител катедра „Правни науки“,  
професионално направление 3.6. Право,  
E-mail:a.andreeva@ue-varna.bg**

### **1. Обща характеристика на представения за рецензиране материал**

- 1) Език на публикацията: български
- 2) Вид на публикацията: монография
- 3) Общ обем на рецензирания материал, съответстващ на изискванията за монографичен труд. Разпределен в: увод, три глави, заключение, използвана литература и приложения.

### **2. Оценка на качества на рецензирания ръкопис**

Разработената монография е посветена на актуален и значим проблем в областта на административно право. Авторът обосновава актуалността на изследването с настъпилите у нас социално-икономически промени през последните 30 години и способността на Република България да изпълнява ефективно задълженията, произтичащи от членството в Европейския съюз и европейските структури.

По-конкретно д-р Дарина Димитрова анализира компетентността и правомощията на областния управител като изпълнителен орган на държавната власт на територията на областта. Разгледано е съотношението между компетентност и правомощие, както и е изяснено понятието „правосубектност“. Изследвана е правната природа на актовете, които областният управител издава въз основа на своите правомощия. Изясняването на тези понятия дава отговор



на въпроса за мястото и ролята на областния управител в системата от органи на изпълнителната власт.

Проблематиката относно правното положение на областния управител в системата на органите на изпълнителната власт е анализирана и представена в следните аспекти: историческо развитие и нормативна уредба по действащото законодателство на административно-териториалното устройство на Република България, изследване на правния статут на областна администрация и областния управител, анализирани и систематизирани на правомощията и актовете на областния управител. Предложена е класификация на правомощията на областния управител според предметното им съдържание. Изследвани и класифицирани са административните актове, които областният управител може да издава. Разглеждани са и са анализирани видовете юридическа отговорност, която областният управител може да носи – имуществена, административна, наказателна и политическа отговорност.

Целта на разработката е чрез теоретично изследване на институцията на областния управител да се разкрият някои противоречия и непълноти в нормативната уредба, касаеща горепосочените проблеми и след обобщаването им да се направят адекватни предложения, с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, гарантиращо ефективно функциониране на органите на държавно управление на всички нива.

В структурно отношение трудът е балансиран и следва изпълнението на поставената цел и изследователските задачи.

В Глава първа се разглежда същността на областта като административно-териториална единица за деконцентрация на държавното управление. Съпоставя се и се изследва съдържанието на понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“. Подлага се на доктринално изследване въпросът за характера на областна администрация, като авторът защитава тезата, че тя е местна администрация с държавен характер.

В Глава втора на фокус е поставена проблематиката относно правното положение на областния управител в системата на органите на изпълнителната. Като приносен момент в тази част на изследването следва да се определи направеният исторически сравнително-правен анализ на институцията на областния управител.

В Глава трета се изследват компетентността и правомощията на областния управител. Приносен момент в тази част е предложената класификация на правомощията на областния управител според предметното им съдържание.

Взети в своята цялост, трите глави от изследването дават детайлно изследване на проблематиката и съответстват изцяло на предмета на изследването.

### **3. Позитивни страни на рецензияния ръкопис**

Изследването притежава следните положителни моменти:

- 1) Изследването е оригинално и с важно значение за административноправната теория. Материята е и с практическа приложимост, която би улеснила работата на областните администрации, други органи за изпълнителната власт и ще даде ценни познания за административноправни понятия в анализираната сфера, с които да се подпомогнат всички автори, занимаващи се в тази област.
- 2) Разработен на ясен и достъпен език с нужното доктринално ниво и академичност, коректно се изясняват и дефинират основните за материята термини и понятия, като им се придава съответния академичен и юридически анализ.
- 3) Обхваща материята, посветена на **правното положение на областния управител в системата на органите на изпълнителната власт в следните аспекти:** историческо развитие и нормативна уредба по сега действащото законодателство на административно-териториалното устройство на Република България, изследване на правния статут на областна администрация и областния управител, анализиране и систематизиране на правомощията и актовете на областния управител.
- 4) Актуален, съобразен с последните изменения в нормативната уредба в административното право по изследваната проблематика;
- 5) Структурата на ръкописа е балансирана, като заглавието на монографията е ясно и точно формулирано и съответства на съдържанието на труда;

- 6) В увода се посочват коректно целите на изследването и актуалността на научния проблем;
- 7) Авторът е изследвал и отразил коректно изследванията по тематиката и е направил качествен обзор на научната литература по проблема;
- 8) Използваните от автора методи са правилни и посочените данни са от достоверни източници;
- 9) Използвани са множество литературни източници – 135, съответно 5 интернет адреса;
- 10) Резултатите от изследването са ясно представени, сред които по-важните изводи и предложения към правната теория са следните:
  1. В българското законодателство е направен един сравнително добър опит да се съчетаят децентрализацията и деконцентрацията като принципи на управление, с унитарния характер на държавата и с гаранциите за местно самоуправление.
  2. За България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на местно самоуправление над общинското, като например избираем областен съвет с избираем областен управител.
  3. Конституцията от 1991 г. въвежда нов изпълнителен орган, който няма аналог в предходните няколко десетилетия – областният управител. Имайки предвид неговите функции – преди всичко да осъществява политиката на правителството в съответната област, неговата дейност се определя като деконцентрация в управлението, т.е. делегиране на властнически правомощия от централната държавна власт на долустоящи органи.
  4. Необходимо е в практически план да се засили ролята на областния управител в координацията на дейността на деконцентрираните структури на централните органи на изпълнителната власт и осигуряване на основата за взаимноизгодно партньорство с органите на местното самоуправление, неправителствените организации и частния бизнес.
  5. В нашето законодателство не е определено изрично кой е по-горестоящият административен орган по отношение

на областния управител, но това е Министерският съвет, който упражнява контрол върху дейността на областния управител. Този контрол обаче е само политически и не се отнася до актовете на областния управител. Налице е съдебен контрол върху дейността на администрацията, който е гаранция за спазване на законността.

Във връзка с направените изводи и в резултат на извършения анализ на институцията на областния управител авторът формулира някои предложения за усъвършенстване на законодателната уредба, а именно:

- Предложение **de lege ferenda** понятието „териториални органи“, използвано в чл. 19, ал. 1 и 3 от ЗА, да бъде заменено с термина „местни органи“ с оглед прецизиране на терминологията на закона и привеждането ѝ в съответствие с тази на Глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“ от Конституцията.
- Предложение **de lege ferenda** – да се прецизира текстът на чл. чл. 44, ал. 3 от ЗМСМА, като думата „съгласува“ да се замени с коректен термин.

След запознаване с представения проект на монографичен труд изразявам следното мнение.

Избраната тема за монографичен труд – „**Областният управител като представител на централната изпълнителна власт**“ е както актуална, така и обществено и съответно научно-значима.

Структура на труда: увод, три глави, заключение, използва на литература и приложения е съобразена както с класическото оформление на монографични разработки, така и с обема на изложението. Книгата е написана на ясен и достъпен език при нужното академично ниво, оформена е съгласно техническите изисквания на издателството. В изследването има както ретроспекция, така и сравнителен анализ. Преобладава нормативният актуален анализ на действащите правни норми. В заключението са направени както обобщения, така и изводи и респективно авторът дава предложения де леге ференда за подобряване на действащото законодателство.

#### **4. Критични бележки към рецензията на ръкописа**

Към труда могат да бъдат отправени и някои бележки, които са единствено и само с оглед бъдещото доразвитие на тематиката:

- Да се засили критиката и изразяването на позицията на автора там, където практиката е противоречива или се застъпва обратна теза;
- Да се задълбочи в бъдещи трудове сравнително-правният анализ с чуждестранни законодателства с оглед взаимстване на добри законодателни решения.

#### **5. Становище на рецензента пред Издателския съвет**

Взета в цялост, разработката „Областният управител като представител на централната изпълнителна власт“ отговаря на установените изисквания за монографични разработки, подчертано актуален, съдържателен и значим е изследваният предмет.

**Гореизложеното ми дава основание да предложа на Издателския съвет да публикува труда на д-р Дарина Димитрова във вида, в който е представен.**

февруари 2021

## РЕЦЕНЗИЯ

**на монографичния труд „Областният управител като представител на централната изпълнителна власт“, с автор д-р Дарина Неделчева Димитрова**

**Рецензент: доц. д-р Емилия Сидерова – щатен преподавател и ръководител на секция „Публичноправни науки“ в катедра „Правни науки“ към Юридическия факултет на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“, професионално направление 3.6. Право**

Представеният за рецензиране труд с автор д-р Дарина Димитрова – преподавател от катедра „Правни науки“ при Икономически университет – Варна на тема „Областният управител като представител на централната изпълнителна власт“, представлява самостоятелно монографично изследване. Изследователската и преподавателската дейност на автора в областта публичното право провокират интереса ѝ към открояване на научните проблеми и въпроси, свързани с местното самоуправление и местната администрация, и по-специално със статута на областния управител като местен орган на изпълнителната власт в областта. Авторът е навлязъл в научния проблем до степен, позволяваща му да проведе необходимите научни изследвания и на тази основа да получи редица значими и полезни научни и практически резултати.

Актуалността на темата, макар и да не е новост в нашата правна доктрина, се обуславя от настъпилите през последните десетилетия социално-икономически промени в Република България и от необходимостта за изграждане на модерна държавна администрация в изпълнение на задълженията, произтичащи от членството ни в Европейския съюз. Динамиката в измененията и допълненията на нормативната уредба по разглежданата проблематика налага нов подход и преоценка на нарасналото значение на деконцентрацията на държавната власт и дейността на местната администрация. В тази връзка задълбоченият анализ на проблемите е важен, а значимостта на изследването по темата се определя от актуалността на предмета му, научната новост и значението на формулираните

изводи, препоръки и предложения de lege ferenda. Задачите, които авторът д-р Дарина Димитрова си поставя за реализирането на целта на научното изследване са: 1) да се разграничат понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“; 2) да се изследва правният статут на областния управител през призмата на сравнително-правния анализ и в светлината на различни способности за конституирането му; 3) да се анализират компетентността и правомощията на областния управител в контекста на актовете, които издава и с които влияе на обществените отношения; 4) да се изведат и изследват видовете юридическа отговорност, която областният управител може да носи.

Възприетият структурен план и методология на изследването са удачно избрани и подходящи за постигане на целите и задачите на монографичния труд по изследвания научен проблем. Трудът включва увод, изложение в три глави с отделни параграфи, заключение, списък с използвана литература и приложения. Направен е задълбочен теоретичен анализ на богат набор от литературни източници и на съдебната практика. В библиографията авторът се позовава на 135 литературни източника на български и чуждестранни автори, относими към темата на монографичното изследване. Същите са коректно цитирани в текста. Този факт илюстрира много доброто познаване от автора на достъпната и налична литература. Изведени са аргументирани становища и изводи по формулираните проблеми, открити са новостите.

В Глава първа се разглежда областта като административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за децентрализация на държавното управление и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси, в чиито граници областният управител упражнява своите правомощия. Изяснява се съдържанието на понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“ като принципи на управление. Подлага се на критичен анализ и се изяснява спорният в доктрината въпрос за характера на областната администрация – дали тя е местна, териториална или държавна. Авторът убедително защитава тезата, че тя е местна администрация с държавен характер.

В Глава втора се анализира правното положение на областния управител в системата на органите на изпълнителната власт. Проследено е историческото развитие на институцията, направен е сравнителен анализ с чуждото законодателство. Изследвана е

действащата нормативна уредба в България към 2020 г., като са изведени спецификите в правния статут на областния управител. Формулирани са изводи и обобщения относно начина за конституиране на областния управител.

В Глава трета се изследват компетентността и правомощията на областния управител. Специално внимание е отделено на правоотношенията, които възникват между него и други централни и местни органи на изпълнителната власт, и на местното самоуправление, по повод осъществяването на регионалната политика. В отделен параграф е разгледана отговорността на областния управител и видовете отговорност, която носи.

В заключението са обобщени основните изводи и са изведени предложения *de lege ferenda*.

Връзката между въведението, главите и заключението е логическа и позволява да се придобие цялостна представа за научното изследване, в което аргументирано са защитени авторските идеи.

Научните и научноприложните приноси в монографичния труд отразяват постиженията на д-р Дарина Димитрова и са важен атестат за нейните научни интереси. Като по-важни приносни моменти могат да се посочат: разкриването на приликите и разликите в съдържанието на понятията „децентрализация“ и „деконцентрация“; историческият и сравнителноправният анализ на институцията на областния управител; предложената класификация на правомощията на областния управител според предметното им съдържание; дадената класификация на административните актове, които областният управител може да издава; анализа на видовете отговорност и предложенията за усъвършенстване на законодателната уредба.

Приложимостта и ползата от получените в монографичния труд резултати са както в теоретичен, така и в практически аспект. Трудът ще подпомогне областните управители и другите органи на изпълнителната власт, областните администрации и правните им отдели в тяхната дейност по упражняване на предоставените им правомощия. Същевременно може да бъде полезен и да представляват интерес за студенти, докторанти, изследователи и работещите в съдебната система. Резултатите от изследването могат да бъдат използвани и при правотворческата дейност за регулиране на въпросите, свързани със статута на областния управител.



**Дарина Неделчева Димитрова**  
**ОБЛАСТНИЯТ УПРАВИТЕЛ**  
**КАТО ПРЕДСТАВИТЕЛ**  
**НА ЦЕНТРАЛНАТА ИЗПЪЛНИТЕЛНА**  
**ВЛАСТ**

Първо издание  
Българска

Рецензенти:  
доц. д-р Емилия Сидерова  
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“  
доц. д-р Андрияна Андреева  
Икономически университет – Варна

Формат 16/60/84  
Печатни коли 11,5

Издателски център на ВСУ „Черноризец Храбър“  
Варна