



Munich Personal RePEc Archive

Appointment or election of the regional governor

Dimitrova, Darina

University of Economics - Varna

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91705/>
MPRA Paper No. 91705, posted 28 Jan 2019 08:15 UTC

НАЗНАЧАВАНЕ ИЛИ ИЗБИРАНЕ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ

Гл. ас. Дарина Димитрова

В статията се разглеждат два различни начина за конституиране на областния управител. Под конституиране следва да се разбира начинът за формиране, учредяване на този орган – чрез избори или назначаване.

Съгласно чл. 143 от Конституцията, управлението в областта се осъществява от областен управител, който се назначава от Министерския съвет. Съгласно действащата законодателна уредба, в областта не се създават изборни органи на местното самоуправление (чл. 7 ЗМСМА – Закон за местното самоуправление и местната администрация). Но идеята за конституиране на областния управител посредством избори е актуална за теорията и практиката. В статията се разглеждат различните начини за формирането на този орган – чрез назначаване и чрез избори. Основната цел на статията е да се вземе становище относно идеята за конституиране на областните управители чрез преки избори. Тази идея е широко обсъждана, но тя съдържа редица недостатъци, които я правят неприложима на практика в нашите условия.

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 – Закон за администрацията). Заместник-областните управители се назначават от министър-председателя, който издава заповеди за тяхното назначаване и освобождаване.

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 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 неизпълним 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 беше обявен за противоконституционен.¹

¹ РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33 от 1998 г. (ДВ, 8/1999 г.).

Според сегашната законова уредба областният управител и неговите заместници **се назначават безсрочно**.² 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.³ Такъв беше и текстът на 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 беше сполучлива, 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.⁴

Нашето законодателство до 2006 г. не предвиждаше изрично конкретни изисквания или критерии към лицата, назначавани за областни управители.⁵ 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 нереабилитиран за тях.⁶

Длъжността областен управител се заема по силата на назначението, като не е законово установен възрастов, имуществен или образователен ценз, но по аргумент на по-силното основание, съгласно чл. 43 от ЗМСМА, се изисква висше образование за секретаря на общината, следователно, с висше образование трябва да бъде и областният управител. Политическите мотиви при подбора на това длъжностно лице имат важна роля и често са основен критерий при назначаването на тези лица. 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 политическите критерии са решаващи за лоялността към властта, за правилното провеждане на политиката на цент-

² Според чл. 69, ал. 2 (отм. – ДВ, 130/1998 г.) от ЗМСМА, областният управител се назначаваше от Министерския съвет за срок от 4 години. С приемането на Закона за администрацията през 1998 г., Глава девета на ЗМСМА беше отменена, като правомощията на областния управител бяха регламентирани в Закона за администрацията.

³ Дерменджиев, Ив. и др. Административно право на РБ, обща част. С., 1993 г., с. 56, с. 97.; Стойчев, Ст. Конституционно право на РБ. Албатрос, 1995 г., с. 422.

⁴ Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 83.

⁵ Това беше направено с новите ал. 5 и ал. 6 на чл. 19 от ЗА (ДВ, 24/2006 г.).

⁶ Балабанова, Хр. Цит. съч., с. 83.

ралната власт на територията на областта и вероятно имат първостепенно значение.⁷

В литературата е застъпено и обратното становище. Областният управител трябва преди всичко да бъде добре 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 имат второстепенно значение. Най-доброто решение е тези лица да бъдат максимално неутрални към политически пристрастия.⁸

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.

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. Сега правното положение на областния управител е регламентирано със Закона за администрацията и Устройствения правилник на областните администрации. Тези нормативни актове не съдържат подобни разпоредби за областния управител.

Липсата на нормативни критерии към лицата, назначавани за областни управители беше една празнота в нашето законодателство, която намери своето разрешение. В Закона за администрацията през 2006 г. се създадоха нови ал. 5 и ал. 6 на чл. 19. Според разпоредбата на тези нови текстове в посочения закон, за еднолични органи (на изпълнителната власт, в т.ч. и областният управител – бел. м.) и техни заместници могат да бъдат назначавани лица – български граждани, с доказан професионален опит в съответната област, които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, освен ако са реабилитирани. Областните управители и заместник-областните управители не могат да извършват търговска дейност, да бъдат управители и да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на заемане на съответната длъжност, с изключение на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала.

Мотивите за подобно ограничение, което се въведе по отношение на областните управители и техните заместници, са, че е несъвместимо с високото им

⁷ Цанков, В. Местното управление на Република България. С., 1999, с. 47.

⁸ Миланов, Ж. Областният управител. Сп. "Администрация", бр. 6/1993, с. 19.

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 за времето на мандата им. Тъй като това е предпоставка за възникване на конфликт на интереси и за създаване на корупционна среда.

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. Избиране на областния управител

В областта не се създават изборни органи на местното самоуправление (чл. 7 ЗМСМА). Но идеята за конституиране на областния управител посредством избори е актуална, с оглед набелязаната цел за по-голяма децентрализация на държавното управление със Стратегията за модернизирание на държавната администрация (Решение № 671 на МС от 24.09.2003 г.). За тази цел се предвижда да се проведе проучване на възможностите за въвеждане на второ ниво на самоуправление. 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 Закона за администрацията. Създаването на нови административни органи и звена изисква задълбочен предварителен анализ. От тази гледна точка ще бъде изследвана идеята за конституиране на областния управител чрез избор.

Съществуват два варианта за формиране на областния съвет – или чрез преки избори от жителите на областта, или да бъде съставен 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 е вече коментирана.⁹ Изводът, до който се достига е, че за България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на местно самоуправление над общинското,

⁹ 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", Университетско издателство на ИУ – Варна, 2005, с. 414-421.

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 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.¹⁰

В редица европейски държави (Холандия, Франция) има две и повече нива на административно-териториално устройство, 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 правителството. 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,

¹⁰ Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България. Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, ИК "Иван Вазов", 1994, с. 15.

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. 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.

Десетилетия в България се прилагаше принципът на централизация в държавното управление, който произтичаше от принципа за единство на държавната власт, установен в годините преди 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 избирани от жителите органи. На областно ниво се осъществява деконцентрацията на държавното управление чрез назначаеми от централната власт органи.

Броят на нивата, в които да се осъществява местно самоуправление зависи, от една страна, от големината на територията и броят 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 т.ч. и областният 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 територията на една държава, дали тя е унитарна или федеративна 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 въпроса кога са налице "промени във формата на държавно устройство и на държавно управление", 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.¹¹

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 в формата на държавно устройство може да направи само Велико Народно събрание. Случаите са изброени в чл. 158 от Конституцията.

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 направени следните изводи.**

Присъединяваме се към становището, че областните управители трябва да бъдат назначавани, а не избирани. В статията са приведени аргументи в подкрепа на тази практика у нас и в други държави.

В заключение трябва да се посочи, че идеята за конституиране на областните управители чрез преки избори, се отхвърля аргументирано. Въпреки някои слабости в нормативната уредба, нашият законодател е направил 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.

В статията е направен анализ на възгледите за изборни органи, в т.ч. и на областно равнище. Становището, което подкрепяме 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 с избираем областен управител. Управлението в областта би могло да бъде ефективно, без да са необходими значителни изменения на сегашната законодателна уредба.

¹¹ Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по конст. д. № 22/2002. (ДВ, 36/2003).