

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **The governor as a body of the executive power**

Dimitrova, Darina

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91761/>  
MPRA Paper No. 91761, posted 28 Jan 2019 08:16 UTC

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”**

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

**КАТЕДРА “АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ”**

ДАРИНА НЕДЕЛЧЕВА ДИМИТРОВА

**ОБЛАСТНИЯТ УПРАВИТЕЛ КАТО ОРГАН НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА  
ВЛАСТ**

ДИСЕРТАЦИЯ

За присъждане на образователна и научна степен “Доктор”

2010

## **СЪДЪРЖАНИЕ:**

Увод.....	4
<b>Глава I. Областта – административно-териториална единица за деконцентрация на държавното управление.....</b>	<b>11</b>
§1. Областта като административно-териториална единица в Република България.....	11
§2. Деконцентрация на държавното управление в областта.....	17
1. Понятие за децентрализация и деконцентрация	
2. Значение и задачи на деконцентрацията като принцип на държавното управление	
3. Тенденции за развитие на деконцентрацията в държавното управление.	
§3. Областна администрация.....	37
1. Областна администрация - обща характеристика и нормативна уредба	
2. Идеята за създаване на областен съвет	
<b>Глава II. Правно положение на областния управител.....</b>	<b>56</b>
§1. Исторически и сравнителноправен преглед на институцията областен управител.....	56
§2. Нормативна уредба на институцията на областния управител.....	76
§3. Назначаване и освобождаване на областния управител.....	79
1. Назначаване на областния управител	
2. Идеята за избиране на областния управител	
3. Освобождаване на областния управител	
§4. Правен статут на областния управител като орган на изпълнителната власт.....	94
<b>Глава III. Компетентност и правомощия на областния управител. Правоотношения на областния управител с другите органи на</b>	

<b>изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление.</b>	
<b>Отговорност на областния управител.....</b>	<b>106</b>
§1. Компетентност на областния управител.....	106
§2. Правомощията на областния управител.....	116
1. Понятие за правомощие	
2. Актове на областния управител	
§3. Правоотношения на областния управител с другите органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление.....	144
1. Правоотношения на областния управител с централните органи на изпълнителната власт	
2. Правоотношения на областния управител с органите на местното самоуправление (общински съвети)	
3. Правоотношения на областния управител с местните общински органи на изпълнителната власт (кметове на общини)	
§4. Отговорност на областния управител.....	167
1. Наказателна отговорност	
2. Административнонаказателна отговорност	
3. Дисциплинарна отговорност	
4. Имуществена отговорност	
5. Политическа отговорност	
<b>Заключение.....</b>	<b>182</b>
<b>Литература.....</b>	<b>188</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>197</b>

## Увод

С приемането на новата Конституция през 1991 г. беше уреден статутът на областта като административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване съответствие между националните и местните интереси. През 1991 г. беше приет Законът за местното самоуправление и местната администрация, в чиято Глава девета бяха уредени статутът на областта и правомощията на областния управител. През 1995 г. със Закона за административно-териториалното устройство на Република България беше уреден редът за създаването на области и промяна на границите на областта. С приемането през 1998 г. на Закона за администрацията, Глава девета на Закона за местното самоуправление и местната администрация беше отменена, като правомощията на областния управител бяха уредени в Закона за администрацията.

Въпросът за утвърждаването на областите като 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 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 в Стратегията за модернизиране на държавната администрация "От присъединяване към интегриране 2003 - 2006".<sup>1</sup>**

Модернизирането на държавното управление е наложително с оглед ефективно участие на държавната администрация в структурите на

---

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

Европейския съюз след присъединяването на Република България. Необходимо е установяване на ясно разпределение на функциите и отговорностите между централната и местната власт за осигуряване на ефективно държавно управление.

За постигане на посочените цели са предвидени редица дейности, които в голямата си част са насочени към областното ниво на управление. А именно:

- да се проведе проучване на възможностите за въвеждане на второ ниво на самоуправление;
- да се оптимизират функциите на териториалните звена на централната администрация;
- да се подобри координиращата роля на областния управител за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика;
- да се разшири оперативната самостоятелност на областните администрации;
- да се създадат условия за постигане на съгласуваност между нормативните актове, уреждащи областното и общинското управление.

**Въпросът за утвърждаването на областите като административно-териториални единици за провеждането на регионалната политика се решава в значителна степен със Закона за регионално развитие, 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 ще 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-териториално 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 сравнителноправно 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 и по-точно кои са административно-териториалните единици, в които се децентрализира, съответно деконцентрира държавната власт. При изследването на посочените въпроси ще 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 20 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-териториалната единица, в чиито граници областният управител упражнява своите правомощия.**

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 въпросите, свързани с административно-териториалните промени 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 новата Конституция от 1991 г. беше поставена 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 нови принципи, на чиято основа ще се осъществява държавното управление на местно равнище.

Въпросите на децентрализацията на държавната власт са залежали в най-новото ни вътрешно законодателство, след ратифицирането от НС на



съответни международни правни актове – Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г. – ДВ 28/1995 г.). Идеята за децентрализацията на държавното управление беше възприета твърде буквално и на самоуправляващите се общности бяха възложени много големи очаквания и понякога непосилни за тях задачи. За по-добро изясняване на понятието “децентрализация” то ще бъде съпоставено с понятията ”централизъм” и “деконцентрация”.

Ще бъде изследван правният статут на областната администрация и начинът, по който това е уредено в нашето законодателство, както и ще бъде 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, интегрираща се в европейските икономически, правни и политически структури, стоят много предизвикателства. Едно от най-трудните е създаването на нови 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, докато това на областния управител е било в страни от вниманието на повечето автори.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. В., 1996 г.;Цанков, В. Местното управление на Република България., С., 1999 г.;Спасов, Б. Общинско право. Софи - Р, 1997 г. и др.

устройство на Република България, изследване правния статут на областна администрация и областния управител, анализиране и систематизиране на правомощията и актовете на областния управител. **Тезата на представения дисертационен 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 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.

Целта на научната разработка е, от една страна, изследване същността на административно-териториалното устройство на България и разглеждане на реда за извършване на административно-териториални промени. След

обобщаване, систематизиране и оценка на постигнатите резултати от направените реформи да се изяснят понятията децентрализация и деконцентрация като принципи на държавното управление. Изследва се правния статут на областна администрация и областния съвет за регионално развитие чрез сравнителноправен 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 докторанта 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. Беше приет **Административнопроцесуален кодекс** (ДВ 30/2006), 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. Това налага нов подход и преоценка на нарасналото значението на административното право и дейността на администрацията.

**Трудът е съобразен с действащото законодателство към март 2010 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 ще бъдат разгледани 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 Конституцията (чл. 135, ал. 1), а след това и от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (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 ще бъдат изследвани 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.

Както вече беше посочено, административно-териториалното устройство на страната е предмет на конституционна уредба (чл. 135). 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>3</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 Закона за местното самоуправление и местната администрация (ред. ДВ 77/1991 г.) беше 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 закрепи позицията, че общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, т.е. децентрализация на държавната власт, а областта е

---

<sup>3</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. (Станков, Б. Административно-териториално устройство на НРБ, С., стр. 52 и сл.; Цанков, В. Местното управление на Република България, С., 1999 г., с. 45).

административно-териториална единица за деконцентрация на централното държавно управление.

Според чл. 142 от Конституцията 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. 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 Закона за местното самоуправление и местната администрация 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 Закона за административно-териториалното устройство на Република България (чл. 4 - 6), 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>4</sup>

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>5</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

---

<sup>4</sup> РКС № 6 по КД №7/1995 г., ДВ 59/1995 г.

<sup>5</sup> В цитираното решение на Конституционния съд се анализира текст от отменената глава десета (отм. – ДВ 65/1995 г.) – Административно-териториални промени, от Закона за местното самоуправление и местната администрация.



власт.<sup>6</sup> При новата уредба на реда за извършване на административно-териториални промени е спазен принципът, че областите се създават само със закон – Законът за административно-териториалното устройство на Република България.

Според чл. 26 от този закон, 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 въпросът 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 Закона за административно-териториалното устройство на Република България, територията на страната се разделя на 28 области и това деление, въпреки всички реформи, се запазва сравнително най-дълго време и при него административното управление е оптимално. Макар че не отдавна 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

---

<sup>6</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 46.

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 – б. м.) се определя като съсредоточаване (на държавната власт – б. м.) в един център, подчиняване на един център. А централизмът – като система на управление, при която дейността (на държавните органи – б. 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>7</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>8</sup>

Според съвременните разбирания, централизацията означава, че при формирането на един орган и при предоставянето на правомощия е надделяло разбирането, че съответните отношения трябва да се регулират на централно ниво, т.е. от централните държавни органи.<sup>9</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.

---

<sup>7</sup> Съвременен тълковен речник на българския език (под ред. на Стоян Буров). Абагар, В. Търново, 1995 г.

<sup>8</sup> Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление, сп. "Съвременно право", бр. 5/1993 г., с. 90

<sup>9</sup> Сивков, Цв. Цит.съч., с. 92.

Централизацията и децентрализацията са посочени като едни от принципите, на чиято основа се осъществява дейността на Министерския съвет.<sup>10</sup> Тази централизация е частична, защото при нея йерархичната подчиненост е смекчена чрез различни ограничения за горестоящия орган, изразяващи се напр. в това, че по-горестоящият административен орган не може да отменя административния акт на долустоящия, без да се съобразява с определени от закона условия.

Другият принцип на формиране и функциониране на държавни органи е децентрализацията. 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>11</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. Автономията<sup>12</sup> при местното самоуправление е израз на независимост от централната администрация при осъществяване на управленските функции.<sup>13</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

---

<sup>10</sup> Според чл. 2, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (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.

<sup>11</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, “Албатрос”, 1995 г., с. 401.

<sup>12</sup> Автономията е само в политологически смисъл. Конституцията съществуването на автономни териториални образувания.

<sup>13</sup> Спасов, Въпроси на изпълнителната власт, Сиела, 1998 г., с. 96.

на нивата, на които се разполага държавната, най-вече изпълнителната власт, се използва терминът “деконцентрация”.<sup>14</sup>

Такава е и трайната практика на Конституционния съд, според който местното самоуправление е форма на децентрализация. “Като 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>15</sup>

Децентрализацията и деконцентрацията се изследват във връзка с функциите на управлението. Изпълнителната власт се осъществява чрез редица управленски дейности, наречени функции на управление. Такива са ръководството, организацията, регулирането, координирането и контролът при осъществяването на изпълнителната власт.<sup>16</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-долу стоящите. 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

---

<sup>14</sup> Стоилов, Я. Държавната власт, Сиби, С., 2001 г., с. 204.

<sup>15</sup> Определение №4 по КД № 13 от 1999 г. – ДВ бр. 91/1999 г.; РКС № 9 от 2000 г. по КД № 6 от 2000 г. – ДВ 80/2000 г.

<sup>16</sup> Спасов, Цит. съч., с. 28 и сл.

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 второ място, контролът може да се развива вътре в изпълнителната власт и на трето място – може да е поверен на съдебната власт.<sup>17</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>18</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>19</sup>

---

<sup>17</sup> Стайнов, П. и А. Ангелов. Административно правосъдие, С., 1945 г., с.2.

<sup>18</sup> Дерменджиев, И., Димитър Костов и Дончо Хрусанов. Административно право на Република България обща част, С., 2001 г., с. 258 и сл.

<sup>19</sup> Пак там.

Горепосочените функции на изпълнителната власт се осъществяват в съответствие с принципите на децентрализация и деконцентрация.<sup>20</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, разбрана 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 нейния 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 - учреденска 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 (напр. висшите учебни заведения с техните органи за управление).<sup>21</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

---

<sup>20</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 48-49.

<sup>21</sup> Сивков, Цв. Цит. стат., с. 95.

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 властта.<sup>22</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>23</sup> Като 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>24</sup> Терминът “деконцентрация” се използва за различаване на нивата, на 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

---

<sup>22</sup> Сивков, Цв. Цит. стат., с. 95.

<sup>23</sup> Стайнов, П. Административно право – обща част, С. 1945 г., с. 50-51.

<sup>24</sup> Стоилов, Я. Цит. съч., с. 204.



административен контрол от страна на централната власт (правителството и министрите) по отношение на деконцентрираните й 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 на 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>25</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 установената 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.

---

<sup>25</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 21-22.

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.

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>26</sup>

Проблемът обаче не е само в определянето на понятието деконцентрация, а в ефекта от действието на този принцип. За това ще 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

---

<sup>26</sup> Сивков, Ц. Централизация и децентрализация в държавното управление, сп. „Съвременно право”, бр. 5/1993 г., с. 95.

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 невинаги 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 Министерският съвет в приетия от него Национален план за регионално развитие за периода 2000-2006 г. (НПРР).<sup>27</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.

Както Конституцията, така Законът за местното самоуправление и местната администрация и Законът за административно-териториалното устройство на Република България 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

---

<sup>27</sup> Приет с ПМС № 208/22. 11.1999 г., обн. ДВ 106/1999 г., изм. ДВ 24/2001 г.

държавната политика, осъществявана от Министерският съвет, приета с НПРР.

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 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 важността 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, 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 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, Закона за администрацията и Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

В обобщение можем да кажем, 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 на 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 децентрацията 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 децентрацията не трябва да се разбират като равнозначни на 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 ще остане да функционира като административна единица най-вече със задача областният управител и областната администрация да координират децентрализираните дейности на централната изпълнителна власт. А общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, ще 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>28</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 областният 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>29</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

---

<sup>28</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, изготвена от: Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, ИК “Ив. Вазов”, 1994 г., стр. 8.

<sup>29</sup> Миланов, Ж. Областният управител, сп. “Администрация”, бр. 6/1993г., стр. 18-20.



използване на обществените и природните ресурси в тяхната взаимовръзка. В последните години в Европейския съюз, а и в цяла Европа, се налага тенденция към регионализация, която се проявява както в микро-, така и в мащаб.<sup>30</sup> Най-голямата крачка към институционализиране на регионите и утвърждаването им като част от структурите на Европейския съюз беше направена със създаването на Комитета на регионите 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>31</sup>

В българското законодателство няма нормативно определение на понятието “регион”. Когато става дума за регионално развитие, се използва понятието ”район”. Най-новото 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

---

<sup>30</sup> Syret, St. Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative, UK, University of Middlesex, 1995.

<sup>31</sup> Къндева, Е. Регионално развитие: актуални административноправни аспекти, сп. “Правна мисъл”, бр. 4/2001 г., с. 6.

непосредствено под централните държавни органи и/ или над органите на местното самоуправление.<sup>32</sup>

У нас в областта на регионалната политика е приет Закон за регионалното развитие, но нашето законодателство използва понятието „район”, а не „регион”. Със Закона за регионалното развитие се уреждат планирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за провеждане на държавната политика за регионалното развитие (чл. 1 от ЗРР). Целите на регионалното развитие са предимно икономически, затова държавната политика за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините, насочени към: намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие, осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и др. (арг. чл. 2 от ЗРР).

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 е орган за провеждане на държавната политика за регионално развитие в съответния район. Председател на регионалния съвет за развитие е областен управител от областите, включени в обхвата на съответния район, и се определя от съвета на ротационен принцип. Срокът на ротация е 6 месеца (чл. 18 от ЗРР).

---

<sup>32</sup> Коларов, Е. Правно положение на регионите в Европейския съюз, сп. „Съвременно право”, бр. 2/2005 г., с. 58.

У нас, по силата на Закона за регионалното развитие, в областите се създават и областни съвети за развитие.<sup>33</sup> Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а негови членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта, делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Като председател областният управител има редица правомощия. Той организира разработването на областната стратегия за развитие, внася нейния проекта за обсъждане и съгласуване в регионалния съвет и за приемане в областния съвет за развитие, сключва споразумения за сътрудничество със съседни области за осъществяване на съвместни дейности по изпълнение на мерките за регионално развитие и др.

От своя страна областният съвет за развитие обсъжда и приема областната стратегия за развитие, оценява инициативите, свързани с нея, прави предложения за сключване на споразумения за сътрудничество с други съседни области за осъществяване на съвместни дейности по регионалното развитие (чл. 22 от Закона за регионалното развитие).

Регионалните съвети за развитие обсъждат и съгласуват проектите на областните стратегии за развитие за съответния район за планиране, обсъждат и одобряват проекта на регионалния план за развитие на съответния район от ниво 2, осъществяват взаимодействие с областните съвети за развитие и с централните органи на изпълнителната власт и др.

---

<sup>33</sup> През 1999 г. беше приет Закон за регионалното развитие (ДВ 26/1999 г.), който беше отменен със Закон за регионалното развитие (ДВ 14/2004 г.), а от 31.08.2008 г. е в сила новоприетият Закон за регионалното развитие (ДВ 50/2008 г.).

Стратегическото планиране за постигане целите на регионалното развитие се осъществява чрез Национална стратегия за регионално развитие и областни стратегии за развитие.

Националната стратегия за регионално развитие се приема от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и се обнародва в "Държавен вестник". Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им. Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за развитие и съдържа анализ на икономическото и социалното състояние на областта, специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта и районите за целенасочено въздействие, организация и координация на дейността за постигане на тези цели. Областната стратегия се приема от областния съвет за развитие.

От този кратък обзор на Закона за регионално развитие 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 на органите за управление на регионалното развитие са стратегиите за развитие. По своята правна същност те са административни актове, тъй като се приемат от органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, областни управители).

Приемането на нов Закон за регионалното развитие беше 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 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>34</sup>

От анализа на Закона за регионалното развитие 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>35</sup>

Различават се три вида териториални образувания – райони, установени със Закона за регионалното развитие, които не представляват административно-териториални единици и области и общини, които са

---

<sup>34</sup> Становище на Комисията по европейска интеграция по проекта на Закон за регионалното развитие № 302-01-14 от 28.02.2003 г.

<sup>35</sup> Коларов, Е. Регионите в България: правни аспекти, Р., РУ „Ангел Кънчев”, 2005 г., с. 55 и сл.

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. 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 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* – служа, обслужвам). Според господстващото 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>36</sup> Държавна администрация в тесен смисъл на думата, това е администрацията само в сферата на

---

<sup>36</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Административно право на Република България обща част, С. 1993 г., с. 7-8.

изпълнителната власт.<sup>37</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>38</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>39</sup> Приема се, че местната администрация е част от държавната администрация и се представя като съвкупност от държавни органи и звена, притежаващи изпълнително - разпоредителни правомощия с определен териториален обсег.<sup>40</sup> Чл. 19, ал. 1 от Закона за администрацията определя, че органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална (чл. 37 от ЗА). Глава VII на Конституцията говори обаче 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>41</sup>

От друга страна под държавна администрация се разбира административните структури и дейности на държавата. Държавната

---

<sup>37</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, В., 1996 г., с. 37.

<sup>38</sup> Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България, Албатрос, 2000 г., с.15.

<sup>39</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 93.

<sup>40</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, В., 1996 г., с. 38.

<sup>41</sup> Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България, Албатрос, 2000 г., с. 52.

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, местната администрация се разглежда в пряка връзка с местното самоуправление.<sup>42</sup>

Централно място в държавната административна структура заема областната администрация. Тя има изцяло държавен характер.<sup>43</sup> Затова според това 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 Закона за администрацията, според които администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална, а териториалната администрация на изпълнителната власт включва областната и общинската администрация (чл. 37 и чл. 38 от ЗА). Законът за администрацията въвежда нов термин “териториална администрация” за обозначаване на понятия, за които вече има легален термин – “местна администрация”. С него законодателят си служи в

---

<sup>42</sup> Къндева, Е. Публична администрация, Сиела, 1998 г., с.17.

<sup>43</sup> Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България, Албатрос, 2000 г., с. 54.



Конституцията. Администрацията на изпълнителната власт е централна и местна. Местната обхваща областната и общинската.<sup>44</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. Той представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на администрацията.

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 бюджетни кредити по бюджета на Министерския съвет.

Областта е утвърдена като нова 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 администрация. Следователно

---

<sup>44</sup> Панайотова, Е. За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление, сп. "Съвременно право", бр. 3/1999 г., с. 67.

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.

Общата администрация е организирана в дирекция "Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността". Тя осигурява технически 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 координира и контролира дейността на администрацията и организира административното обслужване.

Дейността на областната администрация се осъществява от държавни служители и от служители по трудово правоотношение. Те осъществяват своята дейност в съответствие със Закона за държавния служител и Кодекса на труда. 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.

Законът за администрацията 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 компетенции, както и при представянето на тази политика пред обществеността. 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 и пряко подчинен на областния управител.

Членовете на политическите кабинети не са държавни служители по смисъла на закона (чл. 3, т. 3 от Закона за държавния служител). Чл. 107а, ал. 1 от Кодекса на труда създаде специална уредба на трудовите правоотношения на работещите в държавната администрация.<sup>45</sup> За една

---

<sup>45</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 съребрена 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

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 компетенции 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>46</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 се замества от определен от него с писмена заповед заместник. Заместник-областните управители 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

---

- 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>46</sup> Мингов, Е. Трудовото правоотношение в държавната администрация, сп. “Съвременно право”, бр. 1/2004 г., с. 10.

служител, по силата на изключението установено с чл. 3, т. 1 от Закона за държавния служител. Не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които са еднолични органи или техни заместници.

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

Сега 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 доскоро съществуваха аналогични органи. Това са окръжните народни съвети, които функционираха до 1991 г., когато беше отменен Законът за народните съвети (обн. ДВ 95/1951 г.). Редица европейски държави също имат в системата на местното си управление органи, наречени “областни съвети”, “местни съвети”, “местни правителства”. Тяхната правна същност ще бъде изследвана от сравнителноправен аспект и съпоставена с българската система за местно управление от гледна точка на протичащите у нас процеси след присъединяването на България към Европейския съюз.

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 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 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>47</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>48</sup> Това е в резултат на извършената реформа в административно-териториалното деление, при която на мястото на съществуващите до тогава 28 окръзи се създават 9 области. Според Правилника за самоуправлението на териториалните общности (обн. ДВ 48/1989 г. – отм.), 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.

---

<sup>47</sup> Балеvски, Ил. Какво наложи създаването на окръжните народни съвети, сп. “Народни съвети”, кн. 11-12/1949 г., с. 662-664.

<sup>48</sup> Закон за създаване на административно-териториални единици – области, обн. ДВ 65/1987 г., отм. ДВ 77/1991 г.

Народните съвети са местни органи на власт, при това единствени органи на държавата в съответната административно-териториална 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. беше в сила принципът за единство на властта. Местните народни съвети са организирани и построени върху началата на демократическия централизъм.<sup>49</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-високо стоящите 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 - распоредителен орган Министерският

---

<sup>49</sup> Димитров, Д. Местните народни съвети у нас, сп. "Народни съвети", кн. 5/1949 г., с. 335-338.

съвет ръководи чрез своите актове изпълнително - разпоредителната дейност на народните съвети.<sup>50</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.

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 г. – 1991 г. е двустепенно (съществуват окръзи/ 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>51</sup> Според Конституцията от 1991

---

<sup>50</sup> Миланов, Ж. Държавна власт и държавно управление, С., 1976 г., с. 118-119.

<sup>51</sup> Спасов, Б. и Г. Желев. Държавно право на НРБ част II, С., 1979 г., с. 228 и сл.



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 мандат за такива органи в западните демокрации.<sup>52</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>53</sup>

Разбира се този модел на местно управление има своите преимущества. Главното от които е мрежата от споразумения между различните нива на управление (напр. между общините и департаментите, между департаментите и областите, между отделните общини). Основни са сдруженията на

---

<sup>52</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>53</sup> Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа, сп. "Администрация", бр. 1/1994 г., с. 17-20.

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 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>54</sup>

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

---

<sup>54</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. Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа, сп. “Администрация”, бр. 1, 2/1994 г.

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 (напр. 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>55</sup> От това може да се направи извода, 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 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>56</sup> В британското законодателство не се използват терминологични определения като “местни

---

<sup>55</sup> Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система), сп. “Администрация”, бр. 2/1994 г., с. 23-25.

<sup>56</sup> Hampton, W. Lokal Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd., 1987, p. 67.

органи” или “местни съвети”, с които си служи нашия 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>57</sup> Под “местна власт” се има предвид онази група от хора, които са избрани за съветници и формират съвета, органът, който е оправомощен да приема решения, отнасящи се до неговия район. Събранието на съветниците е само орган за управление на територията.<sup>58</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>59</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 изпълнителната власт ги поставя в

---

<sup>57</sup> Цанков, В. Местното управление във Великобритания, С., 1993 г., с. 14.

<sup>58</sup> Вугне, Т. Local Government in Britan, Penguin Books, 1990, p. 161.

<sup>59</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 28.

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>60</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

---

<sup>60</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 8 - 9.

изпълнителната власт. По този начин се гарантира целостта на унитарната държава и се балансират местните с общодържавните интереси.

У нас, по силата на Закона за регионалното развитие, в областите се създават областни съвети за развитие. Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а негови членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта, делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Съществуващите областни съвети за развитие не са органи на местното самоуправление, както беше 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>61</sup> 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.

---

<sup>61</sup> Европейска харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.) – ратифицирана със закон, приет от 37-мо НС на 17.03.1995 г. (ДВ 28/1995 г.).

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 оскъпяване на избирателния процес. Това ще доведе и до увеличаване на административният 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 и общински съветници) да участват в работата на различни органи по 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. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.<sup>62</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

---

<sup>62</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. 7 от ЗМСМА).

обратното би означавало на практика включените в последствие общински съветници и кметове в областния съвет да продължават да осъществяват и функциите си на общински съветници и кметове.<sup>63</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 Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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 не могат да решават сами.<sup>64</sup> В редица държави, както беше посочено по-горе, има две и по-вече нива на самоуправление, но те в по-вечето 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 сравнителноправно изследване налага следния извод. **Идеята за създаване на областни съвети не може да се приеме, тъй**

---

<sup>63</sup> В същия смисъл: Костов, Д. Въпроси на местното самоуправление, сп. „Съвременно право”, бр. 6/1991 г., с. 13.

<sup>64</sup> В същия смисъл: Костов, Д. Цит. стат., с. 14.



**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 което 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.

## **Глава II. Правно положение на областния управител.**

### **§1. Исторически и сравнително правен преглед на институцията на областния 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 ни система.

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.

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 – князът, 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 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 до тогава 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 “представлява 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>65</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

---

<sup>65</sup> Стайнов, П. Административно право обща част, С., 1945 г., с. 50-51.

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 на централната държавна власт (министъра на вътрешните работи, областния 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>66</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 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 упражнявания върху общините надзор. Надзорът, упражняван върху общините се явява като необходимо ограничение на началото на самоуправление, за да гарантира административната, стопанска и социална цялост на държавата. Непосредственият надзор върху общините е предоставен на областния директор.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Стайнов, П. Цит. съч., с. 61.

<sup>67</sup> Драганов, Д. Видове надзор върху общините. - Год. Държ. висше у - ще фин. и адм. науки, 6, 1946 - 1947, 1 – 64.

Упражняваният върху общините надзор бива йерархически, административен, финансов, съдебен и обществен. Йерархическият и административният надзор се осъществяват чрез областния директор.<sup>68</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 заинтересуваното лице, 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 неполезни за общината.<sup>69</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 заместници и в правото му да предизвика финансови ревизии на общините по всяко време. Решенията на общинските съвети, които подлежат на одобрение или утвърждаване от

---

<sup>68</sup> Драганов, Д. Цит. съч.

<sup>69</sup> Драганов, Д. Цит. съч.

областния директор, не могат да влязат в сила и да бъдат приведени в изпълнение без предварителното им одобрение или утвърждаване.<sup>70</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 страната. 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 г. 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 органите на общините. Приема се Наредба - закон за назначаване, уволняване и класиране на служителите по ведомството на министерството на вътрешните работи и за временната общинска управа (ДВ 242/1944 г.), съгласно който местните Комитетите на Отечествения фронт дават мнение относно назначаването на общински кметове, помощник кметове, кметските заместници и т.н. Това се определя

---

<sup>70</sup> Пак там.

като обществен надзор от страна на Комитетите на Отечествения фронт върху дейността на общинските органи.<sup>71</sup>

Реформите след 9 септември 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>72</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>73</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 на властите. 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

---

<sup>71</sup> Драганов, Д. Видове надзор върху общините. - Год. Държ. висше у - ще фин. и адм. науки, 6, 1946 - 1947, 1 - 64.

<sup>72</sup> Ангелов, Ангел С. Общинско право. Лекции. С., Фонд за подпомагане на студенти, 1946. 176 с.; 2. изд. 1947 г., с. 52.

<sup>73</sup> Български конституции и конституционни проекти (съставители: В. Методиев и Л. Стоянов), С. 1990 г., с. 13.

събрание. Контрол упражняват и по-горните народни съвети върху действията на по-долните народни съвети.<sup>74</sup>

Подобна уредба предвижда и Конституцията от 1971 г.<sup>75</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 беше да изработи Конституция в съответствие с новите политически, икономически и обществени реалности, свързани с установения след 1989 г. демократичен и правов ред. 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”, народният представител от СДС Николай Павлов, председателя на парламентарната група на БСДП д-р Петър Дертлиев, народният

---

<sup>74</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>75</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).



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>76</sup> **Част от тези законопроекти предвиждат създаването на орган като областния управител или подобен на него.**<sup>77</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 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

---

<sup>76</sup> Сивков, Ц. Местните държавни органи и Конституцията на Република България от 1991 г., сп. “Правна мисъл”, бр. 1/1996 г., с. 27-41.

<sup>77</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, С., 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. Ще бъдат анализирани 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.

съвети. За окръжен управител може да бъде назначаван всеки български гражданин, който има избирателни 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 долу стоящи 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 Закона за администрацията, 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. Ако трябва да обобщим, този проект предвижда засилена централизация в държавното управление, т.е. в сферата на изпълнителната власт.

**Най-близко 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. Областният 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.

Въпреки, 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>78</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 органи в различните проекти - притежава контролни правомощия по отношение на долу стоящи органи на управление.

В новата ни 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 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 долу стоящи органи. Важната роля на областния управител в системата на органите на

---

<sup>78</sup> Конституция на РБ 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.

изпълнителната власт е подчертана и с едно, макар и най-общо, изброяване на неговите правомощия.<sup>79</sup>

Във Франция също се създава орган, аналогичен на областния управител и със сходни правомощия. Франция 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>80</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>81</sup> По настояще във Франция правно са регламентирани три категории административно-териториални единици – общини, департаменти и региони. Ще разгледаме по-подробно правния режим на региона като административно-териториална единица и нейния изпълнителен орган – председателят на регионалния съвет, защото той е най-горното ниво в административно-териториалното устройство на Франция и е административен район, в чиито граници действа префектът.

Регионалният съвет е основният избран орган, чрез който се осъществява самоуправлението на региона. Той се формира на основата на общо, равно и пряко изборително право<sup>82</sup>. Изборителни райони за избиране на

---

<sup>79</sup> Сивков, Ц. Цит. съч., с. 39.

<sup>80</sup> Воденичаров, Ал. Правен режим на региона във Франция, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1995 г.; Воденичаров, Ал. Правна характеристика на териториалните общности във Франция, сп. “Съвременно право”, бр. 1/1996 г.; Воденичаров, Ал. Последващ контрол върху актовете на териториалните общности на Франция, сп. “Правна мисъл”, бр. 1/1996 г.; Воденичаров, Ал. Контрол върху актовете на териториалните общности във Франция, сп. “Финансово-данъчен контрол”, бр. 4/1995 г., Воденичаров, Ал. Правно положение на общината във Франция, сп. “Съвременно право”, бр. 4/1995 г.

<sup>81</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertes des communes, des departments et des regions.

<sup>82</sup> Gaudemet, Y. Les elections locales. Dalloz, 1991, p. 15-81.

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>83</sup> Този централизъм се проявява и в контрола върху актовете на териториалните общности във Франция.

Този административен контрол върху дейността (най-вече 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

---

<sup>83</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 35.



законосъобразността, но не и с целесъобразността на приеманите от местните общности актове. Този 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-високо стоящ 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 долу стоящи 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 Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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 областния 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 избират 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>84</sup>

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>85</sup>

В това се състои и принципната разлика между континенталната правна система (на Франция, Германия, България) и тази на Великобритания. За

---

<sup>84</sup> Цанков, В. Местното управление във Великобритания, С., 1993 г., с. 30.

<sup>85</sup> Constitutional Law course. 1990-1991. Cases and Materials. UCL, Faculty of Laws, p. 30.

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>86</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 установения от векове съдебен контрол над актовете и действията на местните власти.<sup>87</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>88</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. 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

---

<sup>86</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България, С., 1999 г., с. 33-34.

<sup>87</sup> Griffith, J. Central Departments and Local Authorities. 1996, p. 17; Hampton, W. Local Government and Urban Politics. 1987, p.165.

<sup>88</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 39 и сл.

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>89</sup>

## **§2. 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 държавните органи 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 регулират специфичните отношения, отнасящи се до предмета на регулиране на административното

---

<sup>89</sup> Пак там.

право, а именно организиране и осъществяване на дейността на държавните органи в сферата на изпълнителната власт. Тук ще разгледаме 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 посочим Конституцията. Общоприето е, че тя е основен източник за всеки отрасъл на правото. 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 текущи закони. Броят на законите, 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: Законът за административно-териториалното устройство на Република България<sup>90</sup>, Законът за администрацията<sup>91</sup>, Законът за местното самоуправление и местната администрация<sup>92</sup>, Законът за регионалното развитие<sup>93</sup>, Законът за административните нарушения и наказания<sup>94</sup>, Законът за устройство на територията<sup>95</sup>, Законът за защита при бедствия<sup>96</sup>.

През 2006 г. беше приет и влезе в сила Административнопроцесуален кодекс. Той е първата кодификация на материята на административното производство у нас.

---

<sup>90</sup> Чл. 9; чл. 28; чл. 33 от ЗАТУРБ.

<sup>91</sup> Чл. 19, чл. 19 а; чл. 29; чл. 30, чл. 31, чл. 32; чл. 57, чл. 59 от ЗА.

<sup>92</sup> Чл. 22; чл. 23; чл. 44; чл. 45 от ЗМСМА.

<sup>93</sup> Чл. 18; чл. 19; чл. 21; чл. 22 от ЗРР.

<sup>94</sup> Чл. 47 от ЗАНН.

<sup>95</sup> Чл. 4; чл. 122; чл. 124; чл. 129 от ЗУТ.

<sup>96</sup> Чл. 50; чл. 58; чл. 64 от ЗЗК.

Към законовите източници, уреждащи правомощията на областния управител може да се посочи и Законът за държавната собственост. Областният управител има широк кръг от правомощия по придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост<sup>97</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 се разпростират, както и начините за придобиване и загубване на съответните права се обхващат от предмета на вещното право.<sup>98</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, може да посочим: Устройственият правилник на областните администрации<sup>99</sup>, Правилникът за организацията и дейността на областните съвети за развитие<sup>100</sup>, Правилникът за организацията и дейността съвета за регионално развитие към Министерския съвет и на областните съвети за регионално развитие<sup>101</sup>, Правилникът за прилагане на Закона за държавната собственост<sup>102</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

---

<sup>97</sup> Чл. 18; чл. 19; чл. 25; чл. 28; чл. 29; чл. 34 а; чл. 34 в; чл. 43 а; чл. 43 б; чл. 44; чл. 46 б; 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.

<sup>98</sup> Джеров, Ал. Вещно право, С., 1994 г., с. 8.

<sup>99</sup> Чл. 3; чл. 4; чл. 5; чл. 6; чл. 7 от УПОА.

<sup>100</sup> Чл. 3; чл. 9 от ПОДОСР.

<sup>101</sup> Чл. 3; чл. 4 от ПОДСРРМСОСРР.

<sup>102</sup> Чл. 5; чл. 6; чл. 11; чл. 12; чл. 13; чл. 14; чл. 17; 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.

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. Той издава заповеди за назначаване и освобождаване на заместник - областните управители.

Първоначалната редакция на чл. 29, ал. 4 от Закона за администрацията 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 Закона за администрацията 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 Закона за администрацията беше обявен за противоконституционен.<sup>103</sup>

Според чл. 69, ал. 2 (отм. - ДВ 130/1998 г.) от Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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 уредени в Закона за администрацията. 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>104</sup> Такъв беше и текстът на чл. 69, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (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 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.

---

<sup>103</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33 от 1998 г. (ДВ 8/1999 г.)

<sup>104</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 56, с. 97.; Стойчев, Ст. Цит. съч., с. 422.

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>105</sup>

Нашето законодателство до 2006 г. не предвиждаше изрично конкретни изисквания или критерии към лицата, назначавани за областни управители.<sup>106</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>107</sup>

Длъжността областен управител се заема по силата на назначението, като не е законово установен възрастов, имуществен или образователен ценз. Политическите мотиви при подбора на тези лице имат важна роля и често са основен критерий при назначаването им. Безспорно се отчита и техния 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 политиката на централната власт на територията на областта и вероятно имат първостепенно значение.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, В., 1996 г., с. 83.

<sup>106</sup> Това беше направено с новите ал. 5 и ал. 6 на чл. 19 от ЗА (ДВ 24/2006 г.).

<sup>107</sup> Балабанова, Хр. Цит. Съч.

<sup>108</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България, С., 1999 г., с. 47.

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>109</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.

Законът за местното самоуправление и местната администрация с разпоредбата на чл. 69 (Отм. - ДВ 130/1998 г.) забраняваше на областният 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.

---

<sup>109</sup> Миланов, Ж. Областният управител, сп. "Администрация", бр. 6/1993 г., с. 19.

Понастоящем правното положение на областния управител е уредено със Закона за администрацията и Устройствения правилник на областните администрации.

Отговорът на въпроса какви да са изискванията към лицата, назначавани за областни управители, зависи от това дали те имат и качество на държавни служители или са само органи на изпълнителната власт. Ако се приеме, че областният управител е държавен служител по смисъла на Закона за държавния служител, то тогава условията за назначаване на държавни служители, предвидени с чл. 7 от този закон, ще се прилагат и при неговото назначаване. Ако се приеме обратната теза, че областният управител не е държавен служител, а само орган на изпълнителната власт, тогава ще бъде нужно да се предявяват изисквания към това лице.

Липсата на нормативни критерии към лицата, назначавани за областни управители беше една празнота в нашето законодателство, която намери своето разрешение. А дали областният управител има статут на държавен служител, ще бъде изследвано отделно. 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: 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.

Мотивите за подобно ограничение, което се въведе 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. беше приета нова алинея 7 на чл. 19 от Закона за администрацията, 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.

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 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 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 беше вече коментирана. Изводът, до който се достигна е, че за България не 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 областния 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.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, ИК “Иван Вазов”, 1994г., с. 15.

В глава Първа вече бяха 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 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, 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 бяха 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, за това 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 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 избираеми 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 ограничи 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 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.<sup>111</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 в формата на държавно устройство може да направи само Велико Народно събрание. Случаите са 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 посочихме, 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 на първо място 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,

---

<sup>111</sup> Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2002 г. (ДВ 36/2003 г.).

визирани в закон, той може да бъде отстранен от работа въпреки безсрочното му назначаване.”<sup>112</sup>

Нашето законодателство обаче до скоро не предвиждаше конкретни основания за освобождаване на областния управител. Правната уредба на тези отношения беше твърде лаконична. Според чл. 19а от Закона за администрацията, 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.** Това става с решение на Министерския съвет за освобождаване на съответното лице от длъжност.

В чл. 19а от Закона за администрацията беше създадена нова ал. 3 (ДВ 42/2009 г.), според която 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.<sup>113</sup>

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”,

---

<sup>112</sup> Балабанова, Хр., Цит. съч., с. 83 - 84.

<sup>113</sup> 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.

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 Кодекса на труда за прекратяване на трудовото правоотношение, във връзка с чл. 143, ал. 2 от Конституцията и чл. 29, ал. 3 от Закона за администрацията. Като основания за освобождаване от длъжност може да посочим следните примерни хипотези:

- чл. 325, т. 1 от Кодекса на труда - трудовият договор се прекратява без която и да е от страните да дължи предизвестие по взаимно съгласие на страните, изразено писмено;
- чл. 327, т. 4 от Кодекса на труда - 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 Кодекса на труда - 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.

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 Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси; при подаване на оставка.

Независимо от конкретния казус, за органа по назначаването (Министерският 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 Кодекса на труда, напр. обезщетение за неизползван платен годишен отпуск).

Чл. 360, ал. 2 от Кодекса на труда 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 Министерския съвет. Такъв акт беше приет<sup>114</sup> и бяха определени отговорните държавни служители, чиито спорове за освобождаване не се разглеждат от съдилищата. В областните администрации като такива бяха посочени областния управител, заместник областния управител и началника на управление. Конституционният съд с решение<sup>115</sup> обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 360, ал. 2 Кодекса на труда (ред. 1992 г.), в частта относно изброяването на отговорните държавни служители в посочения акт на Министерския съвет.

Сегашния текст на чл. Чл. 360, ал. 2 от Кодекса на труда (изм. ДВ 25/2001 г.) предвижда, че не се разглеждат от съдилищата спорове относно

---

<sup>114</sup> ПМС № 135 от 15 юли 1993 г. за определяне на отговорни държавни служители, чиито спорове за освобождаване не се разглеждат от съдилищата (ДВ 64/1993г.).

<sup>115</sup> РКС № 12 от 20.07.1995 г. по к. д. № 15 (ДВ 69/1995 г.).

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>116</sup>

#### **§4. Правен 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 местна 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;

---

<sup>116</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. (ДВ 52/1998г.).

- 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-важни органи на държавно управление. Те са гръбнакът на административния апарат в държавата.<sup>117</sup> Такива органи са и областните управители.

Правният статут и правомощията на областния управител 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 различават централни и местни

---

<sup>117</sup> Къндева, Е. Публична администрация, Сиела, 1998 г., с. 86.



органи на държавно управление, като приемат за местни органи и областните управители.<sup>118</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>119</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 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 е по-правилно да се определят като регионални органи на изпълнителната власт.<sup>120</sup>

Въпросът какво разбира законодателят под “орган на местно самоуправление” е много дискутиран в литературата.<sup>121</sup> Законът за администрацията в чл. 19 подразделя органите на изпълнителната власт на централни и териториални. Като териториални органи на изпълнителната

---

<sup>118</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 87-87.

<sup>119</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., с. 82.

<sup>120</sup> Лазаров, К. Административно право, Фенея, 2000 г., с. 40.

<sup>121</sup> Панайотова, Е. За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление, сп. “Съвременно право”, бр. 3/1999 г., с. 66 и сл.

власт са определени областните управители и кметовете на общини. Това разбиране 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>122</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 осигуряване 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).

---

<sup>122</sup> Пак там.

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.**

Според начина на конституиране (образуване), 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>123</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. Те имат право да издават актове във всички области на изпълнителната дейност.<sup>124</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>125</sup>

---

<sup>123</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България, С., 1999 г., с. 47.

<sup>124</sup> Къндева, Е. Цит. съч, с. 87.

<sup>125</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., В., 1996 г., с. 82.

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. В границите на предоставените му правомощия той издава заповеди. Правомощията и актовете на областния управител ще бъдат разгледани отделно.

**В заключение може да обобщим, 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 Закона за администрацията (чл. 19, ал. 3, т. 1) и правният му статут като такъв вече беше изследван. 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 е от голямо значение както за правната доктрина, така и за юридическата практика първо във връзка с

изискванията за назначаването му, второ – с отговорността, която той може да носи.

Според чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител, 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, подпомагачи “орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия”. Чл. 3 на Закона за държавния служител в първоначалната си редакция 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 законов текст, само заместник - областните управители не са държавни служители, а областният управител следва да бъде държавен служител.

С изменението на чл. 3 от Закона за държавния служител (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 еднозначен отговор на въпроса дали областният управител има статут на държавен служител. Но тезата, че този орган притежава и такова качество, се подкрепя

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 административноправно 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>126</sup>

Като своеобразен каталог на държавните служители се посочват постановленията на Министерския съвет за работната заплата в бюджетните организации и дейности.<sup>127</sup> Според Приложение № 1 към чл. 1, ал. 1, т. 1 от ПМС № 40 от 17 февруари 2003 г. за работната заплата в бюджетните организации и дейности, длъжността областен управител е определена като една от ръководните длъжности, назначавани или определяни от Министерския съвет. Това становище се подкрепя и с аргумента, че назначаването на областния управител от правителството има характер на административен акт за възникване на държавнослужебно правоотношение.

В същия смисъл е и друго становище, според което областният управител е 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>128</sup>

В българската юридическа литература понятието "държавен служител" се среща като чиновник, обществен служител, служебно или длъжностно лице.

---

<sup>126</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, В., 1996 г., с. 83.

<sup>127</sup> Балабанова, Хр. За понятието "държавен служител" по смисъла на административното право на Република България, сп. "Правна мисъл", бр. 3/1993 г., с. 81 - 87.

<sup>128</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 121.

За acad. 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 – б. м.), с която са натоварени, те се делят на органи на власт (изпълнителната – б. м.) и чиновници (държавни служители – б. м.)<sup>129</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 противоположното 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>130</sup>

Това становище се подкрепя със следните аргументи. Като отчита особеното положение на тези категории служители, Законът за администрацията дава принципно нова уредба на техните правоотношения. Според чл. 19а от този закон министър-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.

---

<sup>129</sup> Стайнов, Цит. съч., с. 126.

<sup>130</sup> Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител, сп. “Съвременно право”, бр. 4/2001г., с. 21.

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>131</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 не е проведена достатъчно последователно разликата между органи и служители. Персоналният състав на администрацията са държавните служители, а държавните органи

---

<sup>131</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г. (ДВ 52/1998г.).



осъществяват непосредствено ръководство над съответната им администрация.<sup>132</sup>

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>133</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. Законът за държавния служител въвежда принципа на задължително провеждане на конкурс при назначаване на държавна служба (чл. 10 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 трудови правоотношения с органа по

---

<sup>132</sup> Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт, С., 2000г., с. 96.

<sup>133</sup> Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България, С., 1994г., с. 40-41.

назначаване и изпълняват службата си по професия. Държавните органи, дори когато са назначаеми, не са в трудови 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 трудовата дисциплина. 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 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 орган не изпълнява държавна служба, което е основната задача на държавния служител, а провежда държавната политика.

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 функциите на държавната власт, а институтът на държавния служител се изгражда в сферата на персоналния състав на организационната структура на държавата.

**В заключение трябва да приемем тезата, че областният управител е само орган на изпълнителната власт.** Тезата, че той има и качество на държавен служител, трябва да бъде отхвърлена. Трябва да се постави се 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 Закона за

администрацията, чието положение на органи на изпълнителната власт е несъвместимо със статута на държавни служители по Закона за държавния служител. 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 държавен служител. Той е орган на изпълнителната власт, който се назначава от Министерския съвет, но не с конкурс и не се намира в трудови 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.**

Последното изменение на чл. 3 от Закона за държавния служител, според което не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които са еднолични органи или техни заместници, вече не дава възможност за разширително или противоречиво тълкуване. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт, следователно не е държавен служител. Посоченото изменение на чл. 3 от Закона за държавния служител ще допринесе за изграждането на по-стабилно и систематизирано законодателство, недопускащо колизии между отделните му норми.

### **Глава III. Компетентност и правомощия на областния управител.**

#### **Правоотношения на областния управител с другите 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 е сложно понятие, което включва правомощията на даден държавен орган 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>134</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 да издава предвидените актове на държавно управление. Поради това казаното правомощие за органа

---

<sup>134</sup> Стайнов, П., Ангелов, А. Цит. съч., с. 31-33.

на държавно управление се представя под формата на персонална, материална, териториална и повременна негова компетентност.<sup>135</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. Както вече беше посочено, 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. Поначало това са ръководителите на съответните администрации.<sup>136</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>137</sup> Други поясняват, че той е

---

<sup>135</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., 1993 г., с. 148.

<sup>136</sup> Лазаров, К. Административно право, Фенея, 2000, с.97.

<sup>137</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България. С., 1999 г., стр.47.

орган с обща компетентност заради обема на правомощията, които притежава, за разлика от държавните органи със специална компетентност.<sup>138</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 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).

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>139</sup>

**В заключение може да обобщим, 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 съответните 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

---

<sup>138</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., стр. 89.

<sup>139</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., с. 82.

права и задължения като участници в правни отношения в областта на държавното управление.<sup>140</sup> Държавните органи, в т. ч. 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>141</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>142</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 задължения), 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.

---

<sup>140</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 54.

<sup>141</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 55.

<sup>142</sup> Георгиев, В. Цит. съч., с. 155 и сл.

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 (напр. 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>143</sup>

По-горе беше 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.

Държавните органи, в т.ч. 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. държавният орган да може да участва като субект в тези правоотношения. Тази правосубектност му е дадена с цел да може да упражнява своите държавно - властнически правомощия.

---

<sup>143</sup> Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1979г., с. 40 и сл.



**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>144</sup>

За да е законосъобразен, административният акт следва, на първо място, 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>145</sup> П. Стайнов и А. Ангелов класифицират видовете компетентност от гледна точка на некомпетентността като порок на административния акт. Посочват се три

---

<sup>144</sup> Вж. Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове, Фенея, 1999г. и цитираното от него решение 2-91- ОСГК, с. 21.

<sup>145</sup> Лазаров, К. Административно право, Фенея, 2000г., с. 98.

вида некомпетентност – по материя, по място и по степен (по лице).<sup>146</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>147</sup> **Но в настоящото изследване ще бъдат разгледани само посочените три основни вида компетентност – по материя (материална), по място (териториална) и по степен (персонална). Те ще бъдат изследвани 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>148</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 нищожност на акта.

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, ще бъде изследвано по-долу в настоящата глава.

Териториалната компетентност, наричана още местна, не се отнася за всички административни органи, а само за местните (напр. кметове на общини, областни управители). Само тяхната компетентност е териториално

---

<sup>146</sup> Стайнов, П. и А. Ангелов. Цит. съч., с. 33.

<sup>147</sup> Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи, Сиела, 2000г., с. 28 и сл.

<sup>148</sup> Къндева, Е. Публична администрация, Сиела, 1998г., с. 78); Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 18-25.

ограничена. Централните органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, министри) имат централна компетентност, която се разпростира на територията на цялата страна.<sup>149</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>150</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. Законът за държавната собственост 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 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 Закона за администрацията, съгласно която областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта. По силата на чл. 80, ал. 1 от Закона за държавната собственост,

---

<sup>149</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 78.

<sup>150</sup> Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 26-27.

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.

За определянето на персоналната компетентност са меродавни правните норми, които уреждат устройството на различните по степен административни органи и разпределят компетентността им.<sup>151</sup>

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, 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

---

<sup>151</sup> Къндева, Е. цит. съч., с. 78; Стайнов, П. и А. Ангелов. Цит. съч., с. 33; Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове, Феня, 1999г., с. 12.

от Закона за местното самоуправление и местната администрация - 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 възприетото с него разрешение съответства на материалния закон (р. 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 същото правоотношение.<sup>152</sup> Що се отнася до правомощията на един държавен орган, какъвто е областния 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 беше 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

---

<sup>152</sup> Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. С., 1992 г., стр. 43.

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>153</sup> Затова той не може да откаже да осъществи своите правомощия, винаги когато се окаже, че е компетентният орган.

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

---

<sup>153</sup> Баламезов, Цит. съч., с. 9.

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 Закона за администрацията, в редица текстове на Закона за държавната собственост, в чл. 7, ал. 1 от Устройствения правилник на областните администрации и в много други нормативни актове от текущото законодателство. Не може да се очаква, че в един текст на Конституцията или Закона за администрацията, 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 Закона за администрацията, 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 областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация;

- **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 отбранително-мобилизационната подготовка на населението, ръководи защитата му при бедствия и аварии и отговаря за спазването на обществения ред. Той ръководи планирането и подготовката на административно-териториалната единица за отбрана. Областният управител организира и ръководи управлението при кризи в областта. Той обявява кризисно положение на територията на областта, организира разработването и утвърждава план за управление при кризи за областта, организира и ръководи силите за реагиране при кризи и средствата за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от кризи, разрешава използването на териториалните кризисни запаси. 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 Закона за държавния служител и правомощия на работодател по трудовите правоотношения по Кодекса на труда. 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 Закона за административните нарушения и наказания.

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 и 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>154</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 правни институти. Те са свързани помежду си, защото пълномощията са срокът, за който могат да се упражняват правомощията и докато пълномощията могат

---

<sup>154</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, Албатрос, 1995г., с. 323.

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 Закона за администрацията, 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>155</sup> Според изричните разпоредби на чл. 32, ал. 1 от Закона за администрацията и чл. 7, ал. 2 от Устройствения правилник на областните администрации, въз основа на своите правомощия областният управител издава само 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>156</sup> Това не е прецизно, защото **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

---

<sup>155</sup> Стойчев, Ст. Цит. съч., с. 311.

<sup>156</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. В., 1996 г., стр. 88.

последници.<sup>157</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 издаването им и тяхната правна природа, по-голямата част от тях имат характер на индивидуални административни актове. Но както ще се изясни 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>158</sup> Това определение стои в основата на господстващото схващане в нашата правна доктрина, 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>159</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>160</sup>

---

<sup>157</sup> Пак там.

<sup>158</sup> Стайнов, П., Ангелов, А. Ръководство по административно правосъдие. С. 1943 г., стр. 19.

<sup>159</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит съч., с. 56, с. 117-118.

<sup>160</sup> Лазаров, К. Административно право. Феня, 2000 г., стр. 70.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс 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. Ще се изследват само тези от **административните актове, които областният управител може да издава и ще им бъде направена класификация**.

Както вече беше 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 Административнопроцесуалния кодекс.<sup>161</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>162</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 – волеизявлението, с което се създават права или задължения, или се засягат права, свободи или законни интереси.

---

<sup>161</sup> Чл. 21 от АПК: 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, 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. Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения. 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. Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

<sup>162</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.”.

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>163</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 – административният 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>164</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>165</sup> Втората алинея на чл. 21 от АПК урежда т.нар. декларативни (констативни) административни актове. Типичен пример за такъв акт е напр. актът за държавна собственост.

---

<sup>163</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 79.

<sup>164</sup> Дерменджиев, И. Административният акт, С., 1985г., с. 23-24.

<sup>165</sup> Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров. Нови моменти в административния процес според АПК – тематичен коментар, С., 2007 г., с. 50.

Законът за административното производство регулираше само издаването на конститутивни административни актове, т.е. такива, с които се създават занапред права или задължения. Докато декларативните актове само констатирали съществуването на дадено право. С оглед на тяхната важност като властнически актове е уредено и производството за издаването им, както и възможността за защита на засегнатите от тях. Ето защо Административнопроцесуалният кодекс ще 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>166</sup> Третата алинея на чл. 21 от АПК урежда най-важния вид административни услуги - волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът 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

---

<sup>166</sup> Пак там.

нормативно предписани процесуални действия. То трябва да е ясно, точно, предметно и конкретно очертано.<sup>167</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 административен акт е посредник между правната норма и конкретното обществено отношение в сферата на държавното управление.<sup>168</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 Закона за администрацията, 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 Закона за администрацията, 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 Административнопроцесуалния кодекс това се прави с жалба пред съответния административен съд.

---

<sup>167</sup> Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК тематичен коментар, С., 2007 г., с. 53.

<sup>168</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, С., 2001 г., с. 163.



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 равносилно на подаване на жалба или протест от други правни субекти. Щом жалбата на областния управител по чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, 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 Закона за администрацията, 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 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 акта на общинския съвет е незаконосъобразен, той го оспорва и го отнася пред съответния административен съд, който се произнася по неговата законосъобразност. Когато прецени, че акта на кмета на общината е незаконосъобразен, областният управител го отменя. В първия случай, актът на областния управител не носи белезите 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 органа 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 Закона за администрацията 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.(Опр. № 290/2000г. на ВАС по адм. д. № 6688/99г.).

**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 (Опр. № 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>169</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 Закона за администрацията. Както засегнатите страни могат да обжалват издадената заповед по чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията 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 (Опр. № 6708/2004 г. на ВАС по адм. д. №

---

<sup>169</sup> Административнопроцесуален кодекс Коментар, К. Пенчев и др., Сиела, 2006 г., с. 329.

5637/2004 г.). Правото на оспорване на административния акт с искане за отмяната му е ограничено с преклузивен срок, след чието изтичане, ако не е упражнено, то се погасява. Срокът 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 указанията в него административни актове са също индивидуални административни актове, вкл. отказите да се издадат документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на различни права и задължения. Нещо повече – Административнопроцесуалният кодекс приема за индивидуални административни актове не само изричните, но и мълчаливите откази на администрацията. Тъй като според чл. 58, ал. 1 от АПК непризнаването в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът.

По чл. 22, т. 3 от Закона за лечебните растения (ДВ 29/2000г.) 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 благоприятстващ характер, издаван предимно в условията на оперативна самостоятелност, създаващ на конкретен субект правото да извършва контролирани от държавата дейности или действия.<sup>170</sup>

Областният управител притежава правомощие по опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта (чл. 31, ал. 1, т. 3 от

---

<sup>170</sup> По подробно за лицензионните административни актове виж: Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове, Сиела, 1998г., с. 30.

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 ЗДС). 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 Административнопроцесуалния кодекс са изрично посочени в Закона за държавната собственост - чл. 80, ал. 3. **Заповедите на областния управител по чл. 80 от Закона за държавната собственост притежават белезите на индивидуални административни актове.** В хипотезата на чл. 80 от Закона за държавната собственост 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 владееят или държат дадения имот.

Както вече беше 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 (опр. 2299-99-5 чл. с-в ВАС; опр. 6778-99-III отд. ВАС; опр. 7055-99-II отд. ВАС).

В същият смисъл е и съдебната практика след приемането на Административнопроцесуалния кодекс. 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.: чл. 114, ал. 1 от ППЗДС. Според константната практика на ВАС актуването и деактуването на имоти - държавна собственост не съставлява 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>171</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 вътрешнослужебен 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>172</sup>

Съгласно чл. 70, ал. 1 от Закона за държавната собственост, 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. 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

---

<sup>171</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.

<sup>172</sup> Определение от 14.01.2009 г. по адм. д. № 4949/2008 г. на Административен съд - София град.

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 (опр. 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 производство 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. Както вече беше посочено по-горе, 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 откаже 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 Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост. 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. В тази насока все още няма трайна съдебна практика, тъй като Административнопроцесуалният кодекс беше приет скоро.

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. 16 от УПОА), с които назначава служителите и работещите, (чл. 7, ал. 1, т. 17 от УПОА), с които ги командирова (чл. 7, ал. 1, т. 18 от УПОА), с които назначава



ликвидационни съвети на прекратени организации по §12 от ПЗР на Закон за собствеността и ползването на земеделските земи (опр. 193-92-III г.о. ВС).

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс 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>173</sup> Критерият за разграничаването на административните актове на индивидуални, общи и нормативни е степента на конкретизация на акта.<sup>174</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 административен акт се съобщава на заинтересованите лица и организации като се оповестява публично чрез

---

<sup>173</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>174</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, С., 2007 г., с. 71).

средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин (арг от чл. 72 от АПК).

По-горе разгледахме 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 Закона за защита при бедствия, областният управител обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта: 1) при необходимост от въвеждане в действие на областния план за защита при бедствия; и 2) по мотивирано искане на кметове на общини от областта. Заповедта за обявяване на бедствено положение съдържа определени в закона реквизити<sup>175</sup> 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. чл. 50, ал. 1 от Закона за защита при бедствия, 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.

Друг пример за общ административен акт на областния управител е заповедта за одобряване на районните устройствени схеми по Закона за устройство на територията. Съгласно чл. 122 ал. 3 от ЗУТ, областният управител одобрява със заповед районните устройствени схеми, които засягат

---

<sup>175</sup> Чл. 51, ал. 1 от ЗЗБ: В заповедта по чл. 50, ал. 1 се посочват: 1. обстоятелствата, послужили като основание за обявяване на бедственото положение; 2. обосновка на необходимостта от обявяване на бедственото положение;

3. границите на територията, на която се обявява бедственото положение;

4. мерките за овладяване на бедствието, включително предприетите временни ограничения върху правата на гражданите; 5. органите или длъжностните лица, отговарящи за прилагането на предприетите мерки; 6. началото на въвеждане на бедственото положение и срокът на неговото действие, но не повече от 30 дни.

територията на една област. Заповедта се обнародва в "Държавен вестник". Тя е окончателна и не подлежи на обжалване (чл. 122, ал. 4 от ЗУТ). Като всеки общ административен акт, проектите за устройствени схеми подлежат на обществено обсъждане.<sup>176</sup>

Административнопроцесуалният кодекс урежда още един вид административни актове – нормативните (чл. 75 от АПК).<sup>177</sup> Нормативни административни актове могат да издават Министерският съвет, министрите и общинските съвети.<sup>178</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). 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 административно - наказващи 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

---

<sup>176</sup> Чл. 121, ал. 1 от ЗУТ: Проектите за устройствени схеми подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията. Възложителят на устройствената схема оповестява мястото, датата и часа на общественото обсъждане в един национален всекидневник и поне в една местна медия. На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони.

<sup>177</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>178</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).

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 административно-наказателни правомощия, свързани с установяване и налагане на административни наказания на лица, виновно нарушили реда и условията за провеждане на избори за президент и вицепрезидент и избори за народни представители. На основание чл. 118 от Закона за избиране на народни представители и чл. 18д от Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, областният управител издава наказателните постановления при нарушаване разпоредбите на посочените избирателни закони.

**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>179</sup> Налагането на административни наказания по административен ред е форма на административно правораздаване, тъй като се осъществява от административни, а не от съдебни органи.<sup>180</sup> В този смисъл **областният управител се явява особена административно-наказателна юрисдикция за налагане на административни наказания, който осъществява тази възложена му от държавата дейност с оглед реализирането на един от видовете отговорност – административно-наказателната.**

---

<sup>179</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 285.

<sup>180</sup> Димитров, Д. Административно правораздаване, С. 1995 г., с. 93 и сл.

Освен посочените до тук актове, областният управител представя ежегодни доклади за дейността и състоянието на областната администрация в Министерския съвет (чл.6 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 от Закона за държавната собственост, продажбата на недвижим имот – частна държавна собственост, 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 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 Закона за държавната собственост не е властнически акт на административен орган (опр. 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. Напр. 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>181</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**

---

<sup>181</sup> Дерменджиев, Ив. и др., Цит. съч., с. 165-166.

**действие.** От вътрешнослужебен характер са напр. 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 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**. Както вече беше посочено по-горе, областният управител може да издава индивидуални и общи, но не и нормативни административни актове. От вида на индивидуалните административни актове ще бъде напр. заповедта за отменяне на незаконосъобразен акт на кмета на общината, заповедите на по чл. 80 от Закона за държавната собственост. От вида на общите административни актове ще бъде заповедта за обявяване на бедствено положение по чл. 50, ал. 1 от Закона за защита при бедствия и заповедта за одобряване на районните устройствени схеми по чл. 122 ал. 3 от Закона за устройство на територията;

- 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 констатираат 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 за напред след издаването на акта. Такива са напр. 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, за това тук ще бъдат маркирани само някои въпроси във връзка с този контрол. Актовете на областните управители не подлежат на оспорване по предвидения в Административнопроцесуалния кодекс административен ред пред погорестоящ 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). Делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт (чл. 133 от АПК). Съдебните производства в административния процес са двуинстанционни (чл. 131 от АПК). Контролът върху дейността на администрацията е гаранция за спазване на законността.

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

#### **1. Правоотношения на областния управител с централните 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>182</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 Закона за администрацията са формулирани принципи на организацията и дейността на органите на изпълнителната власт, слагайки ново начало в материята за администрацията.<sup>183</sup> Един от тези принципи, уреден в чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията, 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>184</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). Конституцията не го определя изрично като висш изпълнителен орган, но това негово положение произтича от нейните разпоредби, според които Министерският

---

<sup>182</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., С., 1993 г., с. 91.

<sup>183</sup> Славова, М. Принципи на административното право, С., 2002 г., с. 47 и сл.

<sup>184</sup> Славова, М. Цит. Съч., с. 50.

съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 2), т.е. на системата от органи на изпълнителната власт в центъра и по места. Това той осъществява като образува други административни органи и упражнява контрол върху работата им – напр. 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). **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 областни стратегии и програми за регионално развитие (арг. от чл. 143, ал. 3 от Конституцията и чл. 31, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗА). По-точно, областният управител организира разработването и внася проекта на областната стратегия за развитие за обсъждане и съгласуване в регионалния съвет за развитие и за приемане в областния съвет за развитие (чл. 21 от ЗРР).

Областната стратегия за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитие на областта, както и стратегическите насоки за разработване на общинските планове за развитие (чл. 12, ал. 1 от ЗРР). Областният управител и областните администрации, като представители на централната власт, работят за прилагането на държавната политика за регионално развитие на областно ниво, като търсят и прилагат начини за усъвършенстване на управлението, укрепват потенциала на местната администрацията. Областните стратегии за развитие са съобразени с целите и приоритетите на Националната стратегия за регионално развитие, т.е. регионалната политика на Република България. Затова за разработването на областните стратегии е необходимо да се отпуснат целеви субсидии от Държавния бюджет, които да покрият допълнителните разходи на областните администрации, налагащи се от изпълнението на дейностите по стратегическото планиране на регионалното развитие.

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 Закона за устройство на територията, 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 Закона за устройство на територията. Напр. да предлага на Министерския съвет промяна на предназначението на територии и на поземлени имоти с цел

застрояване, да сключва договори за промяна на границите на урегулирани поземлени имоти, да одобрява районните устройствени схеми и др.

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 Закона за държавната собственост). Това правомощие може да се делегира на областния управител. Имоти - държавна собственост могат да се предоставят за управление на 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 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.

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 Закона за защита при бедствия, областният управител организира и ръководи защитата при бедствия в областта, организира разработването и утвърждава областния план

за защита при бедствия, координира и контролира подготовката за бедствия, извършвана от областната администрация, териториалните звена на министерствата и ведомствата, юридическите и физическите лица в областта, представя в Министерството на вътрешните работи ежегоден доклад за дейността по защитата при бедствия и др. В тази връзка при възникване на бедствие на територията на областта на областният управител са му предоставени конкретни правомощия. Той може да въведе в изпълнение областния план за защитата при бедствия и може да обяви бедствено положение на територията на областта или на част от нея. Областният управител изпълнява тези свои правомощия в тясно сътрудничество с централната изпълнителна власт. Той извършва обмен на информация с оперативния комуникационно - информационен център на Министерството на вътрешните работи и може чрез него да привлича допълнителни сили и средства (чл. 64, ал. 2, т. 3 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 отгоре 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 решенията на Министерския съвет и тяхното изпълнение на областно ниво. В тези правоотношения съществува и обратна връзка от долу на горе, от областния управител към правителството. Това е предвидено в Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (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 контролът 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, Конституцията от 1991 г., не предоставя такива правомощия на правителството. Това се обяснява с децентрализацията на властта, заложена в новото ни законодателство.<sup>185</sup> Недопустимо е централен орган на изпълнителната власт да отменя актовете на местни

---

<sup>185</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, Албатрос, 1995г., с. 325.

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>186</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), при който по-ниско стоящият в йерархията орган е отговорен и дейността му се контролира от по-високо стоящият 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

---

<sup>186</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33/1998 г. (ДВ 8/1999г.).



управител без предизвестие и по своя преценка като най-тежка форма на упражняване на контрол по отношение на дейността му.

Както вече беше 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 общите закони – Закона за администрацията и Закона за местното самоуправление и местната администрация. 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. 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 подразделения на централната власт на местно ниво.<sup>187</sup> Затова правните отношения между централните и местните органи изискват партньорство и баланс между контрола и независимостта на правомощията им.

---

<sup>187</sup> Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев), С., 2000г., с. 351.

**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>188</sup>

Въпросът за правоотношенията между областният управител и общинските съвети се отнася основно до контролните правомощия на областния управител. Конституцията му възлага като представител на централната администрация да осъществява административен контрол (чл.

---

<sup>188</sup> Спасов, Б. Общинско право, СОФИ-Р, 1997 г., с. 151-152.

143, ал. 3). По този начин се установява легалната връзка между централната изпълнителна власт и местните териториални общности.

Разпоредбите на Конституцията се детайлизират и конкретизират със Закона за администрацията. Според текста на чл. 31 от този закон 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 текст се постановява, че областният управител 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 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 Закона за администрацията 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 (опр. 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>189</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 Закона за местното самоуправление и местната администрация<sup>190</sup> във връзка с чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, или на оспорване подлежат всички актове на общинските съвети, включително и тези, издадени на основание чл. 28, ал. 1, т. 8 ЗМСМА<sup>191</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

---

<sup>189</sup> Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г., ОСК на ВАС.

<sup>190</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>191</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.

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 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 Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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 ЗА, така и в чл. 45, ал. 4 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 ЗМСМА.

По въпроса дали подлежат на съдебно оспорване актовете на общинските съвети, издадени на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, тоест 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, бр. 54/2008 г.) тези актове на общинския съвет и кмета подлежат на съдебен контрол по реда на чл. 45 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>192</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 Закона за местното самоуправление и местната администрация - 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 Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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.

**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**

---

<sup>192</sup> Хрусанов, Д. и Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител, сп. “Съвременен право”, бр. 4/1997 г., с. 19-21.

**държавното управление (орган на изпълнителната власт), а общинските съвети са органи на местното самоуправление.** За това интензитета 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>193</sup>

Заповедите на областния управител за оспорване на незаконосъобразните актове на общинските съвети и отменяне незаконосъобразните актове на кметовете на общини съгласно чл. 32, ал. 3 от Закона за администрацията могат да се обжалват пред съответния административен съд. Според чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, 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).

Новият Административнопроцесуален кодекс 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>194</sup> Чл. 133, ал. 1 от АПК определя общата местна подсъдност. Делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт. За седалище следва да се счита населеното място, където се намира управлението на органа, т.е. неговият ръководител.

---

<sup>193</sup> Хрусанов, Д. и Д. Костов. Цит. съч., с. 23.

<sup>194</sup> Административнопроцесуален кодекс Коментар, К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов, Сиела, 2006 г., с. 283.



### **3. Правоотношения на областния управител с местните общински 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 Закона за администрацията 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 оспорения акт. Административните актове на кметовете на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината, а 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 (чл. 97, ал. 1 от АПК).

Приема се, че **сроковете за произнасяне на по-горестоящия орган са инструктивни**<sup>195</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

---

<sup>195</sup> Административнопроцесуален кодекс – коментар (К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов), Сиела, 2006 г., с. 223.

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 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 беше 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-горестоящият орган контролира дейността на по-долу стоящия, 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-долу стоящия, той не може да изземва 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 изземва делото от горестоящ административен орган. Горестоящите административни органи могат да ръководят работата на долу стоящите. 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-долу стоящите органи.<sup>196</sup> Актовете на горестоящите органи, издадени вместо долу стоящите, са нищожни (ТР № 2/91 ОСГК).

Областният управител като по-горестоящ орган упражнява контрол по отношение на кмета на община като по-долу стоящ орган в системата на изпълнителната власт. Контролните правоотношения се развиват между органи с обща компетентност, като оспорването протича по вертикал. 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 отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или отхвърля жалбата или протеста. Материално правните въпроси, предмет на административния акт, не се засягат по същество, не се изменят.<sup>197</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

---

<sup>196</sup> Административнопроцесуален кодекс Коментар, К. Пенчев и др., Сиела, 2006 г., с. 34.

<sup>197</sup> Хрусанов, Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров. Нови моменти в административния процес според АПК тематичен коментар, С., 2007 г., с. 108 - 111.

форми и административно - производствени 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>198</sup>

Актове, които са обект на контрол от страна на областния управител и могат да бъдат отменяни по този ред, са заповедите на кмета на община. Те 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 напр. 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 с общинско имущество (чл. 44, ал. 1, т. 7, вр. с 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

---

<sup>198</sup> Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г., ОСГК.

белезите на административен акт. Това произтича от разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 4 от Закона за администрацията, 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 административните актове се съобщават по общо правило само на адресатите си. Затова се приема, че 14-дневният срок за областния управител започва да тече от деня, в който актът е съобщен на адресата.<sup>199</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 Закона за местното самоуправление и местната администрация, кметът на общината отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби. Тези заповеди могат да се обжалват от началниците на съответните полицейски служби 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).

---

<sup>199</sup> Лазаров, К. Цит. стат., с. 11.

Изразът “се съгласуват” е несполучлив, тъй като от него не става ясно дали става въпрос за вземане на мнението или на съгласието на съответния орган, а това са два различни правни института с различни правни последици. Изразяването на мнение означава даване на оценка, но не ангажира отсрещната страна с вземането на конкретно решение. Докато съгласие означава разрешаване да се извърши определено действие или издаде даден акт.

Приемаме становището, според което, както по допустимостта, така и по основателността на жалбата на началниците на съответните полицейски служби се произнася областния управител, но след вземане на мнението на министъра на вътрешните работи.<sup>200</sup> Министърът на вътрешните работи може само да изрази мнение, но не и да дава съгласие 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 иземе за решаване въпрос от компетентността му.

Изразът “не подлежат на обжалване” визира 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 Административнопроцесуалния кодекс. 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

---

<sup>200</sup> Лазаров, К. Административно право, Фенея, 2000 г., с. 59-60.

административното оспорване е едноинстанционно и се развива пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Непосредствено по-висшестоящ орган в дадения случай е 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>201</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>202</sup>

#### **§4. Отговорност на областния управител.**

Отговорността за вреди е принцип на административното право, който намира реализация в действащото у нас законодателство.<sup>203</sup> Съгласно чл. 2,

---

<sup>201</sup> Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров. Нови моменти в административния процес според АПК тематичен коментар, С., 2007 г., с. 94.

<sup>202</sup> Костов, Д. и Д. Хрусанов. Административен процес на Република България, С., 2001 г., с. 145 - 146.

<sup>203</sup> Славова, М. Принципи на административното право, С., 2002 г., с. 60.



ал. 1, т. 3 от Закона за администрацията, 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 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, като възлага на своите органи и служители да я представляват и да осъществяват от нейно име и за нейна сметка държавното управление.<sup>204</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 незаконни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност (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

---

<sup>204</sup> Славова, М. Цит. Съч., с. 98 и сл.

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.<sup>205</sup>

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, административна, гражданска и дисциплинарна. **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>206</sup>

Отговорността на държавата за вреди, причинени от нейните органи, се състои от следните елемента. **Първо да е налице действие по служба,** разбрано в смисъл действието или бездействието на държавния орган да е

---

<sup>205</sup> Юридическата отговорност е особен вид правоотношение, свързано с реализиране на юридическата санкция. Основание за нейното възникване е правонарушението. (Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото, С., 1992г., с. 36).

<sup>206</sup> Стайнов, П. Цит. съч., с. 141.

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 – напр. 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>207</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>208</sup>, че субект на подкуп е само длъжностно лице по смисъла на чл. 93, ал. 1, б. "а" и "б" от НК, което може лично да извърши или да не извърши съответно действие по служба, произтичащо от неговите права и

---

<sup>207</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>208</sup> Постановление № 8 от 30.11.1981 г. по н. д. № 10/1981 г., пленум на ВС.

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 учреждениято, 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 учреждениято, обществената, стопанската или друга организация. Такива са длъжностните лица, заемачи 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 Закона за административните нарушения и наказания (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 административни 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 действувал **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 областната 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>209</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 - непопращване на подчиненото лице да извърши престъпление и длъжностното лице от

---

<sup>209</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.

субективна страна участвува 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>210</sup>

**Областният управител носи и административна отговорност по реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД).** Според чл. 2, ал. 1, т. 9 на посочения закон, областните управители и заместник - областните управители са длъжни да декларират своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина. Ако те не подадат декларация в законоустановения срок, това е нарушение, което се наказва с глоба в размер от 1000 до 1500 лв. (чл. 8 от ЗПИЛЗВДД). Установяването на тези нарушения, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Актовете за установяване на нарушенията се съставят от упълномощени от председателя на Сметната палата длъжностни лица. Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата (Чл. 9 от ЗПИЛЗВДД).

### **3. Дисциплинарна отговорност.**

Дисциплинарната отговорност е институт на трудовото право. Виновното неизпълнение на трудовите задължения е нарушение на трудовата дисциплина (чл. 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

---

<sup>210</sup> Постановление № 2 от 09.06.1980 г. по н. д. № 2/1980 г., Пленум на ВС.

**бъдат задължения на работника или служителя само по трудовото му правоотношение със съответния работодател.<sup>211</sup>**

Според чл. 19а от Закона за администрацията, областните управители имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. Но както вече беше изяснено, **областният управител не е държавен служител. 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.**

Дисциплинарна отговорност носят държавните служители, които са нарушили виновно своите служебни задължения (чл. 89, ал. 1 от Закона за държавния служител). 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 Закона за държавния служител и правомощия на работодател по трудовите правоотношения по Кодекса на труда (чл. 7 ал. 1, т. 22 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 незаконни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод

---

<sup>211</sup> Мръчков, В. Коментар на Кодекса на труда, С., 1995 г., с. 304.



изпълнение на административна дейност. **Тази отговорност е имуществена, но е различна от гражданската (деликтната) отговорност за непозволено увреждане по Закона за задълженията и договорите** (р. 1307-2003- V г. о. ВКС; р. 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 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 ЗОДОВ). Тази вина се предполага, за разлика от деликтната отговорност (вж. чл. 45, ал. 2 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).

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 и служебната отговорност на държавните служители е нейната обективност. Отговорността на държавата е безвиновна и това я прави предпочитана пред общата обезвреда по Закона за задълженията и договорите.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> Славова, М. Принципи на административното право, С., 2002 г., с. 105.

За да възникне имуществена отговорност на държавата е необходимо увреденото лице да е било адресат на незаконния акт или то да е имало правото да изисква от администрацията определено поведение. Обезщетение за произтеклите от тези актове и действия вреди може да се търси от увреденото лице след отменяване по съответния ред на незаконните действия, причинили вредите. Това отменяване е началната дата на изискуемост на вземането (р. 15.12.99-ГК-III с-в САС; р. 609-93-IV г. о ВС). Следователно 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 – от органа, който ги е издал или от по-горестоящ орган, или от съда. Както вече беше посочено, 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 вредите, 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 Гражданския процесуален кодекс не е пасивно легитимиран да отговарят по искове по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. По този род дела ответник, е държавният орган, който притежава правосубектност и чийто 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 (опр. 898-97-IV гр. о. ВКС; р. 368-94-IV г. о. ВС; Р. 1070-93-IV г. о. ВС; р. 55-94-IV г. о. ВС).

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 Кодекса на труда, Закона за държавния служител или в друг закон или указ (чл. 9 от ЗОДОВ).

По реда на Кодекса на труда се реализира имуществената отговорност 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 Закона за държавния служител - 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, ал. 1 от ЗДСл). Но както вече беше 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 граждани, 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>213</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 Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, 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 – напр. 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. Същинска форма за търсене на политическа отговорност е институтът на вота на недоверие, която е приложима само по отношение на Министерския съвет

---

<sup>213</sup> Славова, М. Цит. Съч., с. 106.

или на министър-председателя, 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>214</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 Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности за недеклариране на своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина. Областният управител носи и имуществена отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и по Закона за административните нарушения и наказания 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

---

<sup>214</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к. д № 10 от 1998 г. (ДВ 52/1998 г.)

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 очертаната отговорност е важна гаранция за етичното поведение в администрацията.<sup>215</sup>

От изложеното се вижда, че областният управител носи отговорност, която включва всички следните видове юридическа отговорност. Той може да носи имуществена, административна, наказателна и политическа, но не и дисциплинарна отговорност.

---

<sup>215</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 съчетаят 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 факта, 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 – областният 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. 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 обезпечавя 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 областните планове за развитие. 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,



правомоцията 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 осигуряване 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 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 отношение 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 редица предложения за усъвършенстване на законодателната уредба, които са посочени на съответните места в дисертационния труд. Считаме, че въвеждането им в законодателството ще спомогне за развитието и модернизирването на системата на администрацията.

Нашата административноправна теория има нужда 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 общественото-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 дисертационен труд е опит на база историческото и сравнителноправно 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 след 2006 г.

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 спорния 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 със 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. Предлагаме класификация на правомощията на областния управител според предметното им съдържание.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс се уреждат и разграничават три вида административни актове според конкретизацията и съдържанието на правните им последици – индивидуални, общи и нормативни. Изследват се административните актове, които областният управител може да издава като им е направена класификация.

Разглеждат се и се анализират видовете юридическа отговорност, която областният управител може да носи. Той може да носи имуществена, административна, наказателна и политическа отговорност.

## Литература:

### I. Книги и статии.

1. Административнопроцесуален кодекс – коментар (К. Пенчев, И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов), Сиела, 2006 г.;
2. Административната реформа (под ред. на Дейвид Кумс и Тони Верхайен), Lettera, 1997 г.;
3. Ангелов, Ангел С. Общинско право. Лекции. С., Фонд за подпомагане на студенти, 1946. 176 с.; 2. изд. 1947 г.;
4. Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България, Албатрос, 2000 г.;
5. Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България, С., 1994 г.;
6. Балабанова, Хр. За понятието “държавен служител” по смисъла на административното право на Република България, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1993 г.;
7. Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, В., 1996 г.;
8. Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по конституционно право, С., 1992 г.;
9. Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото, С., 1992 г.;
10. Балевски, Ил. Какво наложи създаването на окръжните народни съвети, сп. “Народни съвети”, кн. 11-12/1949 г.;
11. Български конституции и конституционни проекти (съставители: В. Методиев и Л. Стоянов), С. 1990 г.;

- 12.Български конституции и конституционни проекти (съставители: доц. д-р Веселин Методиев и доц. д-р Лъчезар Стоянов), С., 2003 г.;
- 13.Владикин, Л. Организация на демократичната държава, С., 1992 г.;
- 14.Воденичаров, Ал. Правен режим на региона във Франция, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1995 г.;
- 15.Воденичаров, Ал. Правно положение на общината във Франция, сп. “Съвременно право”, бр. 4/1995 г.;
- 16.Воденичаров, Ал. Контрол върху актовете на териториалните общности във Франция, сп. “Финансово - данъчен контрол”, бр. 4/1995 г.;
- 17.Воденичаров, Ал. Правна характеристика на териториалните общности във Франция, сп. “Съвременно право”, бр. 1/1996 г.;
- 18.Воденичаров, Ал. Последващ контрол върху актовете на териториалните общности на Франция, сп. “Правна мисъл”, бр. 1/1996 г.;
- 19.Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев), С., 2000 г.;
- 20.Георгиев, В. Публични правоотношения, Сиела, 1998 г.;
- 21.Дерменджиев, И. Административният акт, С., 1985 г.;
- 22.Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, С., 1993 г.;
- 23.Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, С., 2001 г.;
- 24.Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, ИК “Иван Вазов”, 1994 г.;
- 25.Димитров, Д. Административен процес, С., 1994 г.;
- 26.Димитров, Д. Административно правораздаване, С. 1995 г.;

- 27.Димитров, Д. Местните народни съвети у нас, сп. “Народни съвети”, бр. 5/1949 г.;
- 28.Димитрова, Д. За правния режим на административно-териториалното устройство на Република България – историческо развитие и перспективи, сп. “Известия на ИУ - Варна”, бр. 4/2003 г.;
- 29.Димитрова, Д. Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление – сп. „Известия на ИУ – Варна”, бр. 4/2005 г.;
- 30.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 г.;
- 31.Димитрова, Д. Назначаване или избиране на областния управител – сп. „Известия на ИУ – Варна”, бр. 3/2008 г.;
- 32.Джеров, Ал. Вещно право, С., 1994 г.;
- 33.Добрев, Д. и Ц. Стоянова. Изследване и анализ на социалните процеси и дейности в развитието на населението на Варненска област, сп. “Известия на Икономически университет – Варна”, бр. 4/2000 г.;
- 34.Драганов, Д. Видове надзор върху общините. - Год. Държ. висше у - ще фин. и адм. науки, 6, 1946 - 1947, 1 – 64;
- 35.Друмев, Е. Новият правилник на Народното събрание, сп. “Съвременно право”, бр. 2/1995 г.;
- 36.Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи, Сиела, 2000 г.;
- 37.Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове, Сиела, 1998 г.;

38. Зиновиева, Д. Правни проблеми при съгласуване волеизявленията на административните органи при издаване на индивидуални административни актове, сп. "Правна мисъл", бр. 3/1994 г.;
39. Зиновиева, Д. Проблемът за изключване на съдебния контрол върху индивидуалните административни актове, сп. "Административно правосъдие", бр. 5 и 6/1998 г.;
40. Зиновиева, Д. Незаконосъобразност на административните актове поради некомпетентност, сп. "Съвременно право", бр. 2/2000 г.;
41. Калинков, К. Урбанизационните процеси в България, Годишник на Икономически университет – Варна, т. 70, 1998 г.;
42. Коларов, Е. Регионите в България: Правни аспекти. Р.: РУ "Ангел Кънчев", 2005;
43. Коларов, Е. Правно положение на регионите в Европейския съюз, сп. „Съвременно право”, бр. 2/2005 г.;
44. Конституции на държавите в Европейския съюз (под ред. Л. А. Окунькова), Москва, 1997 г.;
45. Конституциите по света (съставители - Н. Неновски, Е. Танчев, Г. Близнашки, П. Киров), С., 1994 г.;
46. Костов, Д. Въпроси на местното самоуправление, сп. „Съвременно право”, бр. 6/1991 г.;
47. Костов, Д. За понятието “държавен служител”, сп. “Съвременно право”, бр. 5/2000 г.;
48. Костов, Д. и Д. Хрусанов. Административен процес на Република България, С., 2001 г.;
49. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1979 г.;



- 50.Къндева, Е. Делегиране на административни правомощия, сп. “Правна мисъл”, бр. 3/1996 г.;
- 51.Къндева, Е. Местното административно управление в САЩ, С., 1993 г.;
- 52.Къндева, Е. Оперативна самостоятелност в административната дейност, С., 1988 г.;
- 53.Къндева, Е. Публична администрация, Сиела, 1998 г.;
- 54.Къндева, Е. Регионално развитие: актуални административноправни аспекти, сп. “Правна мисъл”, бр. 4/2001 г.;
- 55.Лазаров, К. Административно право, Фенея, 2000 г.;
- 56.Лазаров, К. Административен процес, Фенея, 2001 г.;
- 57.Лазаров, К. За съответствието на административния акт с целта на закона, сп. “Правна мисъл”, бр. 1/2000 г.;
- 58.Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове, Фенея, 1999 г.;
- 59.Лазаров, К. Някои административнопроцесуални аспекти на Закона за местното самоуправление и местната администрация, сп. “Правна мисъл”, бр. 1/1997 г.;
- 60.Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност (анализ на съдебната практика), сп. “Правна мисъл”, бр. 3/2001 г.;
- 61.Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност, сб. “Проблеми на държавното и финансовото право, БАН, С., 1975 г.;
- 62.Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа (преглед на системите, изводи за реформите, поуки за България), сп. “Администрация”, бр. 1/1994 г.;
- 63.Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система), сп. “Администрация”, бр. 2/1994 г.;
- 64.Лефевр, Кр. Реформите в България, сп. “Администрация”, бр. 3/1994 г.;

- 65.Марков, М. и Н. Арабаджийски. Държавна служба, осъществявана от органите на националната полиция, С., 1997 г.;
- 66.Миланов, Ж. Държавна власт и държавно управление, С., 1976г.;
- 67.Миланов, Ж. Областният управител, сп. “Администрация”, бр. 6/1993 г.;
- 68.Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител, сп. “Съвременно право”, бр. 4/2001 г.;
- 69.Мингов, Е. Трудовото правоотношение в държавната администрация, сп. “Съвременно Право”, бр. 1/2004 г.;
- 70.Мръчков, В. Изменения в кодекса на труда, сп. “Правна мисъл”, бр. 2/1996 г.;
- 71.Мръчков, В. Коментар на Кодекса на труда, С., 1995 г.;
- 72.Околийски управления (съставител: Цвета Башева), Издава: Държавен архив - Сливен, 1989 г.;
- 73.Отговорност в управления (под ред. А. Е. Лунев, Б.М. Лазарев), Москва, 1985 г.;
- 74.Панайотова, Е. Понятие за административно обслужване на населението, сп. “Правна мисъл”, бр. 2/1993 г.;
- 75.Панайотова, Е. За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление, сп. “Съвременно право”, бр. 3/1999 г.;
- 76.Панайотова, Е. Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица – стъпка към усъвършенстване на административния процес, сп. “Съвременно право”, бр. 4/2000 г.;
- 77.Прюдом, Р. Управление чрез няколко нива на управление, сп. “Администрация”, бр. 11/1993 г.;

- 78.Сивков, Цв. Местните държавни органи и конституцията на Република България от 1991 г., сп. “Правна мисъл”, бр. 1/1996 г.;
- 79.Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление, сп. “Съвременно право”, бр. 5/1993 г.;
- 80.Славова, М. Принципи на административното право, С., 2002 г.;
- 81.Спасов, Б. Общинско право, СОФИ-Р, 1997 г.;
- 82.Спасов, Б. Въпроси на изпълнителната власт, Сиела, 1998 г.;
- 83.Спасов, Б и Г. Желев. Държавно право на НРБ, част I и II, С., 1979 г.;
- 84.Стайнов, П. Административно право. Обща част, С., 1945 г.;
- 85.Стайнов, П. и А. Ангелов. Административно право на Народна Република България обща част, С., 1957 г.;
- 86.Стайнов, П. и А. Ангелов. Ръководство по административно правосъдие, С., 1943 г.;
- 87.Стайнов, П. и А. Ангелов. Ръководство по административно правосъдие, С., 1945 г.;
- 88.Станев, Хр., С. Ковачев, Й. Ботев и Сл. Генчева. Административно-териториално устройство на Република България, С., 2000 г.;
- 89.Станков, Б. Административно-териториално устройство на НРБ, С., 1974 г.;
- 90.Станков, Б. Въведение в правото, В., 1999 г.;
- 91.Статистически годишник – 2004, София, издава НСИ;
- 92.Стоилов, Я. Държавната власт, Сиби, 2001г.;
- 93.Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, Албатрос, 1995г.;
- 94.Съвременен тълковен речник на българския език (под ред. На Стоян Буров), Абагар, В. Търново, 1995 г.;

- 95.Тодоров, И. Издаване на индивидуални административни актове, Сиела, 1995 г.;
- 96.Хрелев, Ст. и М. Великова. Местното самоуправление като териториална децентрализация на държавната власт, сп. “Известия на Икономически университет – Варна”, бр. 3/1999 г.;
- 97.Хрусанов, Д. Административноправният договор в административното право на Република Германия, сп. “Съвременно право”, бр. 4/2002 г.;
- 98.Хрусанов, Д. Административен процес, С., 1998 г.;
- 99.Хрусанов, Д. и Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител, сп. “Съвременно право”, бр. 4/1997 г.;
100. Хрусанов, Д. За недействителността на административните актове, сп. “Съвременно право”, бр. 2/1997 г.;
101. Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева и К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК тематичен коментар, С., 2007 г.;
102. Цанков, В. Местното управление във Великобритания, С., 1993 г.;
103. Цанков, В. Местното управление на Република България, С., 1999 г.;
104. Byrne, T. Local Government in Britan, Penguin Books, 1990;
105. Constitutional Law course. 1990-1991. Casses and Materials. UCL, Faculty of Laws;
106. Hampton, W. Local Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd., 1987;
107. Griffith, J. Central Departments and Local Authorities. 1996;
108. Syret, St. Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative, UK, University of Middlesex, 1995;
109. Gaudemet, Y. Les elections locales. Dalloz, 1991.

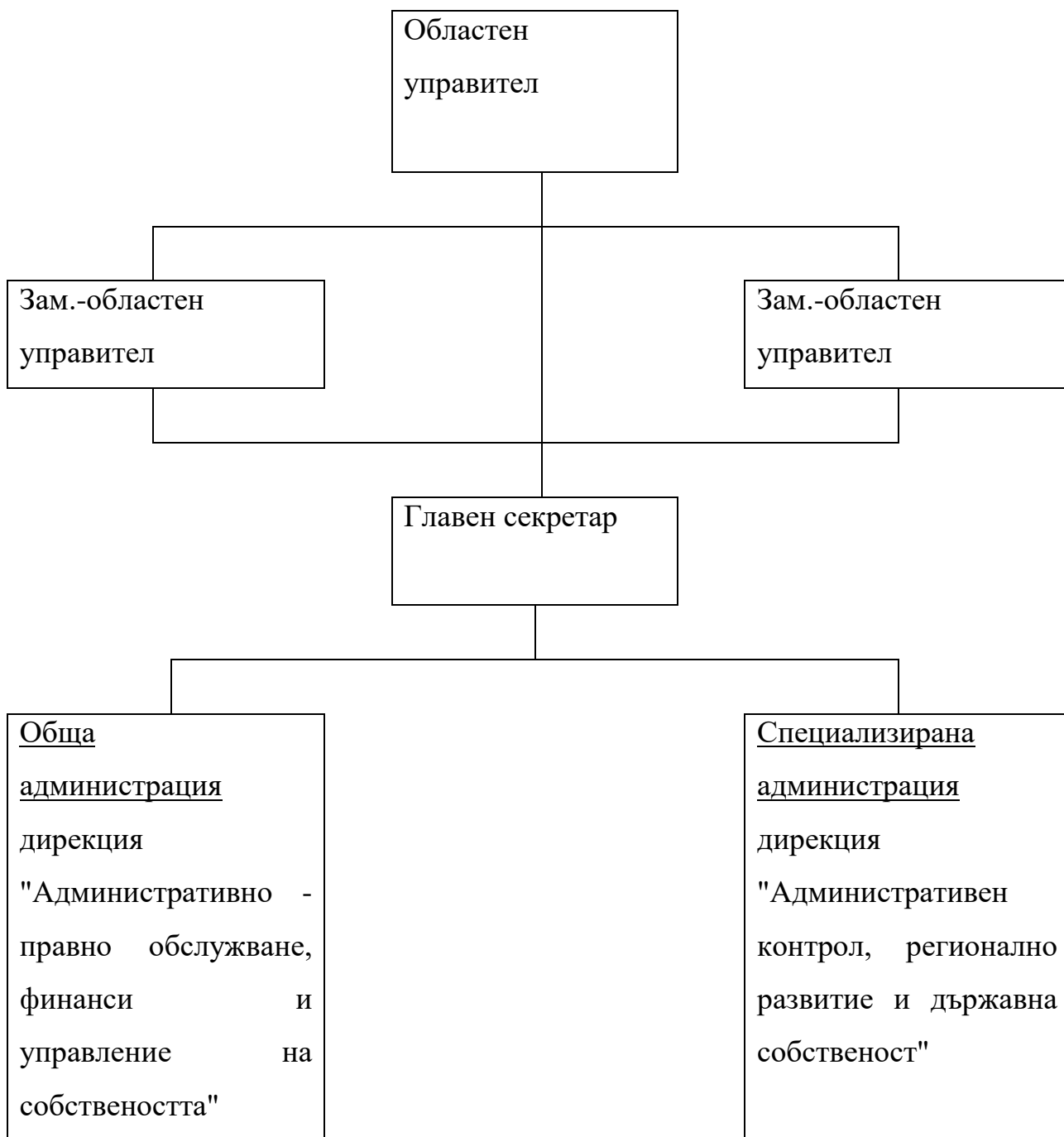
## **II. Интернет адреси.**

- 110. [www.government.bg](http://www.government.bg)
- 111. [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg)
- 112. [www.constcourt.bg](http://www.constcourt.bg)
- 113.** [www.parlament.bg](http://www.parlament.bg)
- 114.** [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.

