

## **Legal status of the district governor**

Dimitrova, Darina

University of economics - Varna

2008

## ПРАВЕН СТАТУТ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ



гл. ас. Д а р и н а Д и м и т р о в а

Рецензенти: доц. д-р Маргарита Бъчварова  
доц. д-р Апостол Апостолов

### Увод

В студията се изследват два различни начина за конституиране на областния управител, неговия правен статут като орган на изпълнителната власт и правоотношенията му с други държавни и местни органи.

В Конституцията от 1991 г. 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. Нов изпълнителен орган е областният управител. Той е нов орган за нашата правна система от гледна точка, че няма негов аналог в годините преди 1991 г. Областният управител 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 долустоящи структури и звена.

Настоящото изложение има за цел да изследва правното положение на областния управител като изпълнителен орган на държавната власт на територията на областта. За правното положение на общинските съвети и кметове има обширна литература, докато това на областния управител е било

встрани от вниманието на повечето автори.<sup>1</sup> **Областният управител е междинното звено между централните органи (МС) и местните органи на изпълнителната власт (общински кметове) и местното самоуправление (общински**

<sup>1</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996; Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999; Спасов, Б. Общинско право. Софи-Р, 1997 и др.

съвети). Конкретните задачи, които авторът си поставя, са да изследва различните варианти за конституиране на областния управител, правоотношенията му с другите местни и централни държавни органи, а също така има ли той статут на държавен служител.

В този смисъл по-конкретната цел на студията е чрез научно-теоретично изследване на институцията на областния управител да се разкрият противоречията и непълнотите в нормативната уредба, касаеща горепосочените проблеми и след обобщаването им да се направят адекватни предложения *de lege ferenda*, с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, гарантиращо ефективно функциониране на органите на държавна власт 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.

## Глава I. Конституиране на областния управител<sup>2</sup>

### 1. Назначаване на областния управител

По силата на чл. 143, ал. 2 от Конституцията областният управител се назначава от МС. 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 ЗА гласеше, че областният управител и заместник областните управители се назначават от министър-председателя и че той осъществява контрола върху дейността на областния управител. Тези разпоредби бяха в противоречие с чл. 143, ал. 2 от Конституцията, съгласно който областният управител се назначава от МС. Конституционният текст е изричен, в смисъл че областният управител се назначава единствено от МС. А това, което следваше от разпоредбите на ал. 3 и 4 на чл. 29 от ЗА, е, че за назначението на областния управител е необходимо издаването на два акта: решение на МС за определяне лицето, което да бъде назначено за областен управител, и заповед на министър-председателя за назначаване. Но по този начин на решението на МС 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 МС остава един неизпълним акт. А смисълът на чл. 143, ал. 2 от Конституцията е, че МС назначава (а не само определя или предлага) областните управители и че назначението става единствено по

<sup>2</sup> Под конституиране следва да се разбира начинът за формиране, учредяване на този орган – чрез избори или назначаване.

силата на неговия акт (решение). По тези съображения текстът „Областният управител и“ в чл. 29, ал. 4 от ЗА беше обявен за противоконституционен<sup>3</sup>.

Според чл. 69, ал. 2 (отм. – ДВ 130/1998 г.) от ЗМСМА областният управител се назначава от МС за срок от 4 години. С приемането на Закона за администрацията през 1998 г. глава девета на ЗМСМА беше отменена, като правомощията на областния управител бяха регламентирани в Закона за администрацията. Сега областният управител и неговите заместници **се назначават безсрочно**.

Редица автори посочваха, че областните управители се назначават от МС за срок от 4 години и правеха аналогия с мандата на останалите местни органи<sup>4</sup>. Такъв беше и текстът на чл. 69, ал. 2 от ЗМСМА (ред. ДВ 77/1991 г. – отм. ДВ 130/1998 г.), а именно – областният управител се назначава от МС 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 характер на политическо решение. Областният управител е представител на централната изпълнителна власт на територията на областта. Негова задача е да провежда държавната политика и ако той не изпълнява това свое задължение, трябва да съществува възможност да бъде освободен от длъжност по всяко време през мандата на правителството.

Промяната от срочно в безсрочно назначение се приема за правилна, защото става дума за държавен орган, предвиден в Конституцията и упълномощен с определени държавни функции. Отказ от компетентност е недопустим, ето защо по този начин се осигурява непрекъснатото, постоянното осъществяване на държавните функции<sup>5</sup>.

Нашето законодателство до 2006 г. не предвиждаше изрично конкретни изисквания или критерии към лицата, назначавани за областни управители<sup>6</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 нереабилитиран за тях<sup>7</sup>.

Длъжността областен управител се заема по силата на назначението, като не е законово установен възрастов, имуществен или образователен ценз, но по аргумент на по-силното основание, съгласно чл. 43 от ЗМСМА, се изисква висше образование за секретаря на общината, следователно, с висше образование трябва да бъде и областният управител. Политическите мотиви при подбора на това длъжно-

<sup>3</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33 от 1998 г. // ДВ, бр. 8, 1999.

<sup>4</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Административно право на РБ обща част. София, с. 56, с. 97.; Стойчев, Ст. Конституционно право на РБ. Албатрос, с. 422.

<sup>5</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 83.

<sup>6</sup> Това беше направено с новите ал. 5 и ал. 6 на чл. 19 от ЗА. // ДВ, бр. 24. 2006.

<sup>7</sup> Пак там.

стно лице имат важна роля и често са основен критерий при неговото назначаване. Безспорно се отчита и опита, професионализма и общественото 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>8</sup>.

В литературата е застъпено и обратното становище. Областният управител трябва преди всичко да бъде високо подготвен професионалист с опит в администрацията. Неговата главна задача е да осигури организираност и ефективност в дейността на всички държавни и общински органи на територията на областта, което е гаранция за успешното провеждане на правителствената политика и за развитието на местното самоуправление. Политическите мотиви при подбора на областните управители имат второстепенно значение. Най-доброто решение е тези лица да бъдат максимално неутрални към политически пристрастия<sup>9</sup>.

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

ЗМСМА с разпоредбата на чл. 69 (отм. – ДВ 130/1998 г.) забраняваше на 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. Понастоящем правното положение на областния управител е регламентирано със Закона за администрацията и Устройствения правилник на областните администрации. Тези нормативни актове не съдържат подобни разпоредби за областният управител.

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 ЗДСл, то тогава условията за назначаване на държавни служители, предвидени с чл. 7 от ЗДСл, ще се прилагат и при неговото назначаване (лице, което: 1. е български гражданин; 2. е навършило пълнолетие; 3. не е поставено под запрещение; 4. не е осъждано за умишлено престъпле-

<sup>8</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999, с. 47.

<sup>9</sup> Миланов, Ж. Областният управител. //Администрация, бр. 6, 1993, с. 19.

ние от общ характер на лишаване от свобода; 5. не е лишено по съответен ред от правото да заема определена длъжност; 6. отговаря на специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност). 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, подобни на тези за министрите или кметовете на общини. Членове на Министерския съвет могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители (чл. 110 от КРБ). Право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат български граждани, които нямат друго гражданство извън Европейския съюз, навършили са 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели преди датата на насрочване на изборите в съответната община (чл. 4 от Закона за местните избори).

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

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

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

ствени 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. Дискусията за конституиране на областния управител посредством избори**

В областта не се създават изборни органи на местното самоуправление (чл. 7 от ЗМСМА). Но идеята за конституиране на областния управител посредством избори е актуална с оглед постигане на по-голяма децентрализация на държавното управление посредством Стратегията за модернизиране на държавната администрация (Решение № 671 на МС от 24.09.2003 г.). За тази цел се предвижда да се проведе проучване на възможностите за въвеждане на второ ниво на самоуправление. Това означава избор на областни съвети за определен мандат като органи на местното самоуправление и избор на областни управители. Структурата, организацията и устройството на органите и администрацията на изпълнителната власт са уредени в Закона за администрацията. Създаването на нови административни органи и звена изисква задълбочен предварителен анализ. От тази гледна точка ще бъде изследвана идеята за конституиране на областния управител чрез избор.

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

Идеята за създаване на областни съвети не е препоръчителна за България 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<sup>10</sup>.

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 изготвяне и осъществяване на множество регионални проекти за социално-икономическо 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

<sup>10</sup> Димитрова, Д. Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта.

// Годишник на ИУ-Варна, том 78, 2006, с. 233-272.

да ръководят децентрализирани 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 децентрализираните дейности на държавата. Следователно създаването на система, при която ръководителите на изборни длъжности са натоварени с управлението на децентрализирани дейности, без да са финансово и юридически отговорни, ще доведе до постоянни конфликти между националните и регионалните интереси<sup>11</sup>.

В редица европейски държави (Холандия, Франция) има две и повече нива на административно-териториално устройство, в които се формират избираеми местни съвети. Холандия има две, а Франция три нива на местно управление, в които се избират местни съвети. Но в нито една административно-териториална единица на посочените държави не се избират чрез преки избори управители или кметове, председателстващи тези съвети. В Холандия местните съвети се председателстват от специален пълномощник за провинциите и кмет за общините, които се назначават от правителството. Във Франция пряко се избират само местните съвети в съответните териториални общности. По непряк начин се избират изпълнителните органи на съответната местна общност. Кметът на общината се избира от общинския съвет, председателят на генералния съвет на департамента – от генералния съвет, а председателят на регионалния съвет – от регионалния съвет. При това наличието на председатели на съветите от трите нива на местно управление не води до отпадането на необходимостта от орган, упражняващ административен контрол върху посочените териториални общности и техните органи за местно управление. Този административен контрол върху дейността на местните общности във Франция се осъществява от префекта, 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.

Десетилетия в България се прилагаше принципът на централизация в държавното управление, който произтичаше от принципа за единство на държавната власт,

<sup>11</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington. София: Иван Вазов, 1994, с. 15.



установен в годините преди 1989 г. Отчетеният негативен опит през тези години провокира стремеж към по-голяма децентрализация в държавното управление. 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 назначаване от централната власт органи.

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

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

Според Конституционния съд под „форма на държавно устройство” следва да се разбира територията на една държава, дали тя е унитарна или федеративна и допуска ли автономни териториални образувания. Формата на държавно устройство по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя от целостта на териториалното пространство на Република България и нейната неприкосновеност (чл. 2, ал. 2 от Конституцията) и от това, че тя е единна държава с местно самоуправление и не се допускат автономни териториални образувания (чл. 2, ал. 1 от Конституцията).

Относно 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>12</sup>.

Следователно, приетата от Конституцията възможност да бъде изменена от обикновено Народно събрание, изключва засягането на основите на държавата и принципите, на които е изградена нейната организация. Промяна във формата на

<sup>12</sup> Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по конст. д. № 22/2002 г. // ДВ, бр. 36, 2003.

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. Тези правоотношения също се прекратяват в случаите, определени със закон.

Областният управител не само се назначава, но той се и освобождава от МС. Прекратяването на тези служебни 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, визирани в закон, той може да бъде отстранен от работа въпреки безсрочното му назначаване<sup>13</sup>.

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

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

Тези решения се приемат на основание съответна разпоредба от Кодекса на труда за прекратяване на трудовото правоотношение, във връзка с чл. 143, ал. 2 от

<sup>13</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., с. 83-84.

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 КТ – 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 КТ – служителят може да прекрати трудовия договор писмено, без предизвестие, когато преминава на платена изборна работа или постъпва на научна работа въз основа на конкурс;

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

Конкретните причини за прекратяването на служебното правоотношение с 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 подаване на оставка.

Независимо от конкретния казус, за органа по назначаването (МС) не съществува задължение да посочи мотиви за прекратяване на служебното правоотношение. 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 КТ в редакцията си от 1992 г. (ДВ, 100, 1992 г.) предвиждаше, че не се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване на отговорни държавни служители, посочени в закон или в акт на МС. Такъв акт беше приет<sup>14</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>15</sup> обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 360, ал. 2 КТ (ред. 1992 г.), в частта относно изброяването на отговорните държавни служители в посочения акт на МС.

Сегашния текст на чл. 360, ал. 2 от КТ (изм. ДВ, 25, 2001 г.) предвижда, че не се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване на изборни служители в органите на изпълнителната власт, в обществени организации, в политичес-

<sup>14</sup> ПМС № 135 от 15 юли 1993 г. за определяне на отговорни държавни служители, чиито спорове за освобождаване не се разглеждат от съдилищата. // ДВ, бр. 64, 1993.

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

ки партии и движения и служителите в политическите кабинети. В политическите кабинети на областните управители се включват заместник областните управители и началниците на звената за връзки 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>16</sup>.

## **Глава II. Правно положение на областния управител като орган на изпълнителната власт и като държавен служител**

### **1. Правно положение 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.

- 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.

- Конституира се по ред, установен със закон, и се подпомага от областната 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

<sup>16</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. // ДВ, бр. 52, 1998.

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>17</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 органи на държавно управление, като приемат за местни органи и областните управители<sup>18</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>19</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. Не може 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>20</sup>.

Въпросът какво разбира законодателят под „орган на местно самоуправление“ е много дискутиран в литературата<sup>21</sup>. Законът за администрацията в чл. 19 подразделя органите на изпълнителната власт на централни и териториални. Като териториални органи на изпълнителната власт са определени областните управители и кметовете на общини. Това разбиране е подложено на критика като правно неиздържано, за което се прилагат следните аргументи. Първо, понятието централен съответства на понятието местен, а не 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 – администра-

<sup>17</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998, с. 86.

<sup>18</sup> Дерменджиев, Ив. и др. Цит. съч., с. 87-87.

<sup>19</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., с. 82.

<sup>20</sup> Лазаров, К. Административно право, Феня. 2000, с. 40.

<sup>21</sup> Панайотова, Е. За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. //Съвременно право, бр. 3, 1999, с. 66 и сл.

тивна 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>22</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).

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 МС 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 титуляра 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>23</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>24</sup>. Компетентността на областния управител е от типа обща компетентност, което означава, че той е призван да решава неограничен предварително кръг от въпроси на територията на областта (здравеопазване, обществен ред, опазване на околната среда и т.н.)<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Пак там.

<sup>23</sup> Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999, с. 47.

<sup>24</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с., 87.

<sup>25</sup> Балабанова, Хр. Цит. съч., 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.**

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

### **2.1. 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>26</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.

Законът за администрацията определя МС 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 МС 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

<sup>26</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 91.

управители, които са отговорни пред правителството и за които съществува задължение да представят в МС ежегоден доклад за дейността на областните администрации.

МС, 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 МС и неговата администрация). **Конкретна форма за ръководство на държавната администрация, за свеждане решенията на правителството и изпълнението им на местно ниво, е пазначаването 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 МС.

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. 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 администрация. 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 ЗУТ МС е органът, който определя основните насоки и принципи на политиката по устройство на територията и приема решения за финансиране на дейностите по устройство на територията. За провеждане на този аспект от държавната политика, в зависимост от устройствените цели и задачи от областно и междуобщинско значение областният управител може да назначава областен експертен съвет по устройство на територията и да организира неговата дейност за изпълнение на функциите, предоставени му със ЗУТ. Напр. да предлага на МС 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). По начало централните органи на изпълнителната власт (министрите и ръководителите на другите ведомства) управляват имотите и вещите – държавна собственост (чл. 14 от ЗДСб). Това правомощие може да се делегира на областния управител. Имоти – държавна собственост 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, както и по овладяването и преодоляването на последиците от кризи в областта (чл. 31, ал. 1, т. 9 от ЗА). Съгласно чл. 16 от ЗУК областният управител организира и ръководи управлението при кризи в областта. В тази връзка на него са му предоставени редица правомощия. Той организира разработването и утвърждава план за управление при кризи за областта, координира силите за реагиране при кризи и средствата за предотвратяване и овладяване на кризи на територията на областта и др. Областният управител изпълнява тези свои правомощия в тясно сътрудничество с централната изпълнителна власт. Той предоставя данни за изготвянето на Националния план за управление при кризи и на планове на централните органи на изпълнителната власт, оценява необходимостта и предлага на МС мобилизация на гражданските ресурси за нуждите на областта, поддържа подсистема към Националната система за оповестяване и създава организация за оповестяване при криза. Областният управител трябва да планира финансовите средства за управление при кризи в бюджета на областта и да представя в Министерския съвет ежегоден доклад за тази дейност.

От гореизложеното се вижда, че областният управител изпълнява редица правомощия, възложени му със закон или с акт на МС. 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. Необходи-

мо е осъществяването на координация отгоре надолу от МС 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 МС 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 МС и неговата администрация (УПМСНА). Съгласно чл. 52 от УПМСНА дейността на МС се осъществява въз основа на оперативна работна програма за 3-месечен период, която се подготвя от главния секретар въз основа на предложенията на министрите. Тази програма включва график на редовните заседания на МС и списък на планираните за разработване и одобряване законопроекти и др. актове.

Областните управители могат да правят предложения за включване на определени въпроси в оперативната работна програма на правителството чрез съответните заместник министър-председатели или министри (чл. 53, ал. 2 от УПМСНА). Това предложение трябва да съдържа наименованието на въпроса и обосновка на необходимостта от неговото разглеждане на заседание на МС, обща характеристика и основни положения на предлагания за разглеждане въпрос, вида на предлагания акт, организация на подготовката на проекта на акт и датата на разглеждане на заседание на МС.

Областните управители внасят въпроси за заседанията на правителството чрез съответния заместник министър-председател или министър (чл. 57, ал. 2 от УПМСНА). Членовете на МС задължително съгласуват с всички министри въпросите, на които те са вносител, като вносителят задължително съгласува с областните управители въпросите и проектите на актове, които са свързани или засягат тяхната дейност (чл. 58 от УПМСНА).

Политическият кабинет на министър-председателя го подпомага при формулирането и разработването на конкретни решения за провеждане на правителствената политика. В изпълнение на тази задача политическият кабинет на министър-председателя обменя информация с областните управители за изпълнението на приетата от правителството политика в конкретната област (чл. 32 от УПМСНА).

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

Конституцията от 1971 г. с чл. 103, т. 15 даваше право на МС 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>27</sup>. Недопустимо е централен орган на изпълнителната власт да отменя актовете на местни

<sup>27</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България. Албатрос, 1995, 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 МС, 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 МС, на който представя ежегоден доклад за дейността на областната администрация<sup>28</sup>. Областният управител представя също и на министъра на държавната администрация ежегоден доклад за състоянието на областната администрация, в който се включва и информация за състоянието на общинската администрация в общините на територията на областта (чл. 61, ал. 2 от ЗА, вр. 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 МС 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 МС 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. МС може да освободи от длъжност областния управител без предизвестие и по своя преценка като най-тежка форма на упражняване на контрол по отношение на дейността му.

Както вече 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 – ЗА и ЗМСМА. Това подпомага изграждането на ефективна система на партньорство и взаимно зачитане интересите на местната и централната власт, но поради разнообразното естество на конкретните отношения е трудно да се изгради система от правила, регулиращи всеки отделен случай.

Правоотношенията между местната и централната власт поставят въпроса за съвместяването на самоуправлението с държавния контрол. 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.

<sup>28</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 г. по КД № 33/1998 г. // ДВ, бр. 8, 1999.

Няма суверенна държава, която да толерира това, без да е заплашена да се превърне във федерация от независими общности. От друга страна, ако органите на местното самоуправление нямат право да вземат самостоятелни решения, те биха се превърнали в поделения на централната власт на местно ниво<sup>29</sup>. Затова правните отношения между централните и местните органи изискват партньорство и баланс между контрола и независимостта на правомощията им.

Това партньорство и баланс трябва да се търси по линия на институцията на областния управител. Той е междинното звено между централните органи (МС) 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.

## 2.2. 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 – не се изграждат на принципа на субординацията<sup>30</sup>.

Въпросът за правоотношенията между областния 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. 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 изрази „местната власт” законодателят е имал предвид органите на местното самоуправление. Понятието „мес-

<sup>29</sup> Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев). София, 2000, с. 351.

<sup>30</sup> Спасов, Б. Общинско право. София-Р, 1997, с. 151-152.

тна власт” е общоупотребим 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, ЗА съдържа и конкретни разпоредби, относно взаимодействията му с общинските съвети. Според чл. 32, ал. 2 областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети. Думата „незаконосъобразни” не е членувана и при логико-граматическото тълкуване на този текст може да се направи извода, че разпоредбата се отнася не 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. **В този смисъл е предложението de lege ferenda текстът на чл. 32, ал. 2 от ЗА да бъде редактиран граматически.**

Това предложение кореспондира с практиката на ВАС. Съгласно чл. 32, ал. 2 от ЗА областният управител упражнява контрол за законосъобразност върху актовете на общинския съвет. Законът за администрацията не визира ограничения или изключения от това правило, следователно по този ред може да бъде осъществяван контрол за законосъобразност върху всички актове, приемани от общинския съвет. За упражняване на правомощията по реда на чл. 32, ал. 2 от ЗА, във връзка с чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА е достатъчно наличието на акт на общинския съвет, по отношение на който е констатирана материална и/или процесуална незаконосъобразност от областния управител (опр. 7919-2002-III отд. 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 обseg 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>31</sup>.

Обект на този контрол са „актовете” на органите на местното самоуправление (чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА). Актовете на общинските съвети са очертани в чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА – правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

<sup>31</sup> Хрусанов, Д., Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител. //Съвременно право, бр. 4, 1997, с. 19-21.

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

От своя страна, областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния административен съд в едномесечен срок от тяхното получаване (чл. 32, ал. 2 от ЗА). Контролът на областния управител по отношение на незаконосъобразните актове на общинския съвет има за резултат само спирането на тяхното действие. Той няма право да ги отменя, а е длъжен да отнесе спора пред съответния административен съд в едномесечен срок. Този срок е преклузивен и ако не бъде спазен, актът остава в сила<sup>32</sup>.

Законодателят не е предоставил правомощие за отмяна на посочените актове, тъй като контролното правоотношение е между разнородни по своя характер органи. Областният управител е орган на държавното управление (орган на изпълнителната власт), а общинските съвети са органи на местното самоуправление. Затова интензитетът на контролното въздействие е по-малък и това се обуславя от липсата на зависимост и подчиненост между тези органи. Контролът се свежда само до спиране изпълнението на съответния акт, т.е. временно прекратяване на неговото действие до решаване на правната му съдба от съда<sup>33</sup>.

Заповедите на областния управител за спиране изпълнението на незаконосъобразните актове на общинските съвети и отменяне незаконосъобразните актове на кметовете на общини, съгласно чл. 32, ал. 3 от ЗА, могат да се обжалват пред съответния административен съд. Според чл. 32, ал. 2 от ЗА областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния съд. 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 АПК определя правилата на местната подсъдност, по които се разпределят първоинстанционните дела между административните съдилища. Единствен критерий за разпределение, за разлика от иския процес, е териториалната връзка на делото със съответния съдебен район<sup>34</sup>. Чл. 133, ал. 1 от АПК определя

<sup>32</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 154.

<sup>33</sup> Хрусанов, Д., Д. Костов. Цит. съч., с. 23.

<sup>34</sup> Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов Административно-процесуален кодекс. Коментар. София: Сиела, 2006, с. 283.

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.

### **2.3. 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 министъра на държавната администрация ежегоден доклад за състоянието на областната администрация, в който се включва и информация за състоянието на общинската администрация в общините от областта (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 едномесечен срок от узнаването 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 териториални единици – кметства и райони. Нормата на чл. 31, ал. 2, изр. последно 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 осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете на кметствата и районите и има право да отменя техните актове (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 административните 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.

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

Този принцип се изразява в забраната на горестоящия административен орган да се намесва в решаването на случая или да се изнемва делото от горестоящ административен орган. Горестоящите административни органи могат да ръководят работата на долустоящите. Но това става чрез мерки от организационен характер, чрез методически указания и инструкции за организацията на работата, които не могат да противоречат на закона. Горестоящият орган даже не трябва да дава становище по конкретен случай. Следователно, този принцип се проявява като гаранция за осъществяване на компетентността на по-долустоящите органи<sup>35</sup>. Актовете на горестоящите органи, издадени вместо долустоящите, са нищожни (ТР № 2/91 ОСГК).

Областният управител като по-горестоящ орган упражнява контрол по отношение на кмета на община като по-долустоящ орган в системата на изпълнителната власт. Този контрол обаче не е абсолютен, за това основание за отмяната на съответните актове на общинския кмет може да бъде само тяхната незаконосъобразност, но не и нецелесъобразност (неправилност). По естеството си това е административен контрол<sup>36</sup>. За него е характерно, че се упражнява от административен орган, който осъществява управлението в областта. Този контрол е израз на административна дейност, при която орган на изпълнителната власт, в границите на предоставените му правомощия, упражнява контрол за законосъобразността на акт на по-долустоящ изпълнителен орган.

По предметен обхват този контрол е общ. Областният управител може да отмени всеки административен акт на кмета на община, независимо за кое направление от дейността на кмета се отнася акта. В предметно отношение контролът на областния управител е ограничен, в смисъл че това е контрол за законосъобразност, но не и за целесъобразност (правилност)<sup>37</sup>. Актът на кмета на община ще бъде незаконосъобразен, ако нарушава съществено някое от изискванията за законосъобразност на административните актове.

<sup>35</sup> К. Пенчев и др. Административно-процесуален кодекс. Коментар. София: Сиела, 2006, с. 34.

<sup>36</sup> Лазаров, К. Някои административно-процесуални аспекти на Закона за местното самоуправление и местната администрация. // Правна мисъл, бр. 1, 1997, с. 9.

<sup>37</sup> Пак там.



Изискванията (условията) за действителност на административните актове са: компетентност, спазване на установените 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>38</sup>.

Актове, които са обект на контрол от страна на областния управител и могат да бъдат отменени по този ред, са заповедите на кмета на община. Те са индивидуални или общи 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 има право да отменя техните актове. 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 белезите на административен акт. Това произтича от разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗА, според която областният управител осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове.

Областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините в едномесечен 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, 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 едномесечният срок за областния управител започва да тече от деня, в който актът е съобщен на адресата<sup>39</sup>.

**В правоотношения между кмета на община и областния управител се**

<sup>38</sup> Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г., ОСГК.

<sup>39</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 11.

откроява още една правна връзка, която е **специален случай**. Според чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА кметът на общината отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните 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).

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 да се 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>40</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 чл. 82 от АПК. Не подлежат на оспорване по предвидения в този кодекс административен ред актовете на областните управители (чл. 82, ал. 1, т. 5). Аргументите за ограничаване възможността за оспорване по административен ред на актовете на тези органи трябва да се търсят във факта, че това са актове на висши органи на изпълнителната власт. На тях е възложено осъществяването на държавната политика, както и разглеждането и решаването на въпроси, които са им възложени от Конституцията като основен и върховен закон (арг. чл. 143 от Конституцията).

### **3. Дискусията за правния статут на областния управител като държавен служител**

Областният управител е орган на изпълнителната власт по силата на изричните разпоредби на ЗА (чл. 19, ал. 3, т. 1) и правният му статут като такъв вече

<sup>40</sup> Лазаров, К. Административно право. София: Фенея, 2000, с. 59-60.

беше изследван. Тезата, че областният управител освен орган на изпълнителната власт е и държавен служител, е спорна. **Изясняването на въпроса дали областният управител притежава качество на държавен служител е от голямо значение както за правната доктрина, така и за юридическата практика във връзка с изискванията за назначаването му.**

Според чл. 2, ал. 1 от ЗДСл държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. От буквалното тълкуване на този текст може да се достигне до извода, че областният управител не е държавен служител. Той е орган на изпълнителната власт, а държавните служители са лицата, подпомагащи „орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия”. Чл. 3 на ЗДСл в първоначалната си редакция 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 ЗДСл (ДВ 24/2006) се предвиди, че не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които: са еднолични органи или техни заместници; са членове на колегиални органи; са членове на политически кабинети или съветници и експерти към тях; изпълняват технически функции в администрацията.

Това изменение на цитираната законова разпоредба вече не допуска такава възможност за разширително или противоречиво тълкуване и 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 административно-правно отношение с държавата, която го е назначила, и заема за постоянно длъжност по щат в системата на държавния апарат с оглед непрекъсваемото осъществяване функциите на държавата<sup>41</sup>.

Като своеобразен каталог на държавните служители се посочват постановленията на МС за работната заплата в бюджетните организации и дейности<sup>42</sup>. Според Приложение № 1 към чл. 1, ал. 1, т. 1 от ПМС № 40 от 17 февруари 2003 г. за

<sup>41</sup> Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 83.

<sup>42</sup> Балабанова, Хр. За понятието “държавен служител” по смисъла на административното право на Република България. // Правна мисъл, бр. 3, 1993, с. 81-87.

работната заплата в бюджетните организации и дейности, длъжността областен управител е определена като една от ръководните длъжности, назначавани или определяни от МС. Това становище се подкрепя и с аргумента, че назначаването на областния управител от МС 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. Поначало в тази категория влизат лицата, които представляват състав на държавен орган – например министрите, ръководителите на други ведомства, областните управители<sup>43</sup>.

В българската юридическа литература понятието „държавен служител“ се среща като чиновник, обществен служител, служебно или длъжностно лице. За акад. П. Стайнов органите на изпълнителната власт също са държавни служители. Правейки класификация на видовете служители, той посочва, че според естеството на функцията (разбирано в смисъл на правомощие – б.м.), с която са натоварени, те се делят на органи на власт (изпълнителната – б.м.) и чиновници (държавни служители – б.м.)<sup>44</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 намаат 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>45</sup>.

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

<sup>43</sup> Къндева, Е. Цит. съч., с. 121.

<sup>44</sup> Стайнов, Цит. съч., с. 126.

<sup>45</sup> Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. // Съвременен право, бр. 4, 2001, с. 21.

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.

**КС също отрече със свое решение статута на държавни служители на областните управители.** Областният управител, респ. неговият заместник, е политическа фигура, която се назначава от МС. 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>46</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 осъществяват непосредствено ръководство над съответната им администрация<sup>47</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>48</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,

<sup>46</sup> РКС № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. // ДВ, бр. 52, 1998.

<sup>47</sup> Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт. София, 2000, с. 96.

<sup>48</sup> Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. София, 1994, с. 40-41.

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 назначаване и изпълняват службата си по професия. Държавните органи, дори когато са назначаеми, не са в трудови правоотношения с органа по назначаването и не продават 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 служителите 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 ЗА, чието положение на органи на изпълнителната власт е несъвместимо със статута 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 МС, 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 ЗДСл, 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 ЗДСл ще допринесе за изграждането на по-стабилно и систематизирано законодателство, недопускащо колизии между отделните му норми.

## Заклучение

Конституцията от 1991 г. въвежда нов изпълнителен орган, който няма аналог в предходните няколко десетилетия – областният управител. 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.

Текстовете на Закона за администрацията и на Закона 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 децентрализираните структури на централните органи на изпълнителната власт и осигуряване на основата за взаимноизгодно партньорство с органите на местното самоуправление, неправителствените организации и частния бизнес.

Областният управител разполага с широки контролни правомощия по отношение актовете и дейността на общинските съвети и кметовете на общини, но в законодателството не е достатъчен контролът върху дейността на областния управител. В нашето законодателство не е определено изрично кой е по-горестоящият административен орган по отношение на областния управител. МС и министърът на държавната администрация упражняват контрол по отношение дейността на областния управител. Този контрол обаче е само политически и не се отнася до актовете на областния управител. Това е съществена празнота в нормативната уредба на институцията на областния управител, която следва да намери своето разрешение при едно бъдещо изменение и допълнение на законодателството. Контролът върху дейността на администрацията е гаранция за спазване на законността.

**Основните проблеми, касаещи правното положение на областния управител в системата на изпълнителната власт, не се отнасят до въпроса за назначаването или избирането на този орган. Проблемите са свързани с недостатъчния контрол върху дейността и актовете му.**

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 настоящия труд. Считаме, че въвеждането им в законодателството ще спомогне за развитието и модернизирването на системата на администрацията.

В нашата административноправна теория няма цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи институцията на областния управител. Предлагането на решения по тези проблеми е не само теоретично, но и с практическо значение. Това е обусловено от настоящия етап от общественно-политическото развитие на България и нейното членство в Европейския съюз. Изграждането на модерна държавна администрация, отговаряща на европейските критерии, е сложна задача, изискваща обединяване на усилията на законодателя, доктрината и практиката.

На основата на резултатите от представеното изследване предлагаме следните **научни приноси, конкретни препоръки и предложения de lege ferenda.**

Предлагаме аргументи за отхвърляне на идеята за избор на областните управители чрез преки избори. Изясняваме 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. Правим предложение текстът на чл. 32, ал. 2 от ЗА да бъде редактиран граматически и думата "незаконосъобразни" да бъде членувана. Посочваме приликите и разликите между държавните служители и държавните органи и от там изясняваме въпроса дали областният управител притежава качеството на държавен служител. Поддържаеме тезата, че той е само орган на изпълнителната власт и се отхвърля тезата, че има статут на държавен служител. Предлагаме да се засили контролът от страна на правителството и министъра на държавната администрация върху дейността на областния управител.

### Използвана литература

1. Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов и Б. Йорданов Административно-процесуален кодекс. Коментар. София: Сиела, 2006.
2. Балабанова, Хр. За понятието „държавен служител“ по смисъла на административното право на Република България. //Правна мисъл, бр. 3, 1993.
3. Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. София, 1994.
4. Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996.
5. Балабанова, Хр. Администрация на изпълнителната власт. София, 2000.
6. Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев), София, 2000.
7. Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София, 1993.
8. Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република Бълга-



- рия. Група за икономическа политика KPMG – Peat Marwick Washington, Иван Вазов, 1994.
9. Димитрова, Д. Правни аспекти на деконцентрацията на държавното управление в областта. // Годишник на ИУ-Варна, том 78, 2006.
  10. Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998.
  11. Лазаров, К. Административно право. София: Феней, 2000.
  12. Лазаров, К. Някои административно-процесуални аспекти на Закона за местното самоуправление и местната администрация. // Правна мисъл, бр. 1, 1997.
  13. Миланов, Ж. Областният управител. // Администрация, бр. 6, 1993.
  14. Мингов, Е. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. // Съвременно право, бр. 4, 2001.
  15. Панайотова, Е. За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. // Съвременно право, бр. 3, 1999.
  16. Сивков, Ц. Местните държавни органи и Конституцията на Република България от 1991г. // Правна мисъл, бр. 1, 1996.
  17. Спасов, Б. Общинско право. Софи-Р, 1997.
  18. Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България. Албатрос, 1995.
  19. Стайнов, П. Административно право, обща част. София, 1945.
  20. Хрусанов, Д. и Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител. // Съвременно право, бр. 4, 1997.
  21. Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999.

### Използвани съкращения

АПК	– Административно-процесуален кодекс
ВАС	– Върховен административен съд
КРБ	– Конституция на Република България
КС	– Конституционен съд
ЗА	– Закон за администрацията
ЗМСМА	– Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗДСл	– Закон за държавния служител
ЗДСб	– Закон за държавната собственост
ЗРР	– Закон за регионалното развитие
ЗУК	– Закон за управление при кризи
ЗУТ	– Закон за устройство на територията
КТ	– Кодекс на труда
МС	– Министерски съвет
ПМС	– Постановление на Министерския съвет
УПМСНА	– Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация
УПОА	– Устройствен правилник на областните администрации

## **LEGAL STATUS OF THE DISTRICT GOVERNOR**

**Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova**

### **Abstract**

The purpose of the present study is to examine the legal standing of the district governor as the executive body of the state authority on the territory of the district.

In the study there are discussed two different approaches to the constitution of the district governor - through elections or by appointment, his legitimacy as a body of the executive power and the legal relations with other governmental and local bodies and also whether he has the status of a civil servant.

The proposition of solutions to the issues and problems, concerning the institution of district governor is not only of theoretical, but also of practical importance. This is conditioned by the current stage of the social and political development of Bulgaria and its membership of the European Union.

## **RECHTSSTATUT DES GEBIETSVERWALTERS**

**Hauptass. Darina Dimitrova**

### **Zusammenfassung**

In der vorliegenden Studie wird das Rechtsstatut des Gebietsverwalters in seiner Eigenschaft als staatliches Exekutivorgan auf dem Territorium der Region untersucht.

In der Studie werden zwei verschiedene Einsetzungsarten des Gebietsverwalters (durch Wahlen oder Einstellung) untersucht, sein Rechtsstatut als Exekutivorgan und seine Rechtsverhältnisse zu anderen staatlichen und kommunalen Organen erklärt sowie die Frage erörtert, ob er das Statut eines Beamten besitzt.

Die angebotenen Lösungen der Fragen und Probleme in Bezug auf die Institution Gebietsverwalter haben sowohl theoretische als auch praktische Bedeutung. Diese Tatsache ist auf die gesellschaftlich-politische Entwicklung Bulgariens und seine Mitgliedschaft in der EU zurückzuführen.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЛАСТНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО**

**Глав. асс. Дарина Димитрова**

### **Резюме**

Настоящая работа ставит целью исследование правового статуса областного управляющего в качестве исполнительного органа государственной власти на территории области.

В работе исследуются два различных способа конституирования областного управляющего – посредством выборов или назначения, его правовой статус органа исполнительной власти и его правоотношения с другими государственными и местными органами, а также вопрос о том, имеет ли он статус государственного служащего.

Предложение решений по вопросам и проблемам, касающимся институции областного управляющего, имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Это обусловлено настоящим этапом общественно-политического развития Болгарии и ее членством в Европейском союзе.

## Съдържание

<b>Глава I. Конституиране на областния управител.....</b>	<b>286</b>
1. Назначаване на областния управител.....	286
2. Дискусията за конституиране на областния управител посредством избори.....	290
3. Освобождаване на областния управител.....	293
<b>Глава II. Правно положение на областния управител като орган на изпълнителната власт и като държавен служител.....</b>	<b>295</b>
1. Правно положение на областния управител като орган на изпълнителната власт.....	295
2. Правоотношения на областния управител с другите органи на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление....	298
2.1. Правоотношения на областния управител с централните органи на изпълнителната власт.....	298
2.2. Правоотношения на областния управител с органите на местното самоуправление (общински съвети).....	303
2.3. Правоотношения на областния управител с местните общински органи на изпълнителната власт (кметове на общини) .....	306
3. Дискусията за правният статут на областния управител като държавен служител.....	309
 Използвана литература.....	 315
Използвани съкращения.....	316
Резюме на английски език .....	317
Резюме на немски език .....	317
Резюме на руски език .....	317