



Munich Personal RePEc Archive

**The legal relations of the district  
governor with the executive authorities  
and the local self-government authorities**

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91872/>

MPRA Paper No. 91872, posted 01 Feb 2019 14:31 UTC

## ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ С ОРГАНИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ И НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ст. ас. Дарина Димитрова

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>1</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 Министерския съвет като централен орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 2, т. 1). Конституцията не го определя изрично като висш изпълнителен орган, но това негово положение произтича от нейните разпоредби, според които Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 2), т.е. на системата от органи на изпълнителната власт в центъра и по места. Това той осъществява като образува други административни органи и упражнява контрол върху работата им – напр. определя и назначава областните управители, които са отговорни пред правителството и за които съществува задължение да представят в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на областните администрации.

Конституцията от 1971 г., с чл. 103, т. 15, даваше право на Министерския съвет да отменя противозаконните или неправилните актове и действия на местни изпълнителни органи (изпълнителните комитети на народните съвети). За разлика, Конституцията от 1991 г., не предоставя такива правомощия на правителството. Това се обяснява с децентрализацията на властта, заложена в новото ни законодателство.<sup>2</sup> Недопустимо е централен орган на изпълнителната власт да отменя актовете на местни или регионални органи. Въпреки, че наред с другите задачи тези органи осъществяват и държавната политика на съответната територия, отношенията им с централната власт са относително автономни и те притежават определена независимост при упражняване на своите правомощия.

**Основно правило е, че контролът върху дейността на определени органи се упражнява от органа, който ги назначава. Така че, след като областните управители се назначават от Министерския съвет, последният ще ги контролира. Тази идея е залегнала и в самия Закон за администрацията, като в чл. 57, ал. 3 и чл. 59 е предвидено, че областният управител е отго-**

<sup>1</sup> Дерменджиев, И. и др. Административно право на РБ, обща част. С., 1993, с. 91.

<sup>2</sup> Стойчев. Ст. Конституционно право на Република България, Албатрос. 1995, с. 325.

**ворен пред Министерския съвет, на който представя ежегоден доклад за дейността на областната администрация.**<sup>3</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 Върховния административен съд.

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

У нас държавната администрация има характер на пирамида, в смисъл на ясно очертани линии на компетентност, ръководство, подчинение, контрол и отговорност. Но правоотношенията между централната и местната власт са слабо регламентирани в законодателството. Поради разнообразното естество на конкретните отношения, е трудно да се изгради система от правила, регулиращи всеки отделен случай. В някои от специализираните закони (ЗА и ЗМСМА) това е направено, но само частично и не подпомага изграждането на ефективна система на партньорство и взаимно зачитане интересите на местната и централната власт.<sup>4</sup>

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 съвети, те би трябвало да имат статут на напълно автономни обединения. 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>5</sup> Затова правните отношения между централните и местните органи изискват партньорство и баланс между контрола и независимостта на правомощията им.

**Това партньорство и баланс трябва да се търси по линия на институцията на областния управител. Той е междинното звено между централните органи (Министерски съвет) и органите на местното самоуправление**

<sup>3</sup> РКС № 2 от 21.01.1999 по КД № 33/1998 (ДВ 8/1999).

<sup>4</sup> Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст (съставители: Тони Верхайген и Тодор Танев). С., 2000, с. 350.

(общински съвети) и местните органи на изпълнителната власт (общински кметове). 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 регионално ниво на управление създава благоприятни възможности за балансиране на общодържавните и местните интереси и намалява поляризацията в организацията на администрацията.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление, но той не е откъснат от организационната система на държавата. Това налага необходимостта да се разгледат и изяснят правоотношенията между органите на местното самоуправление и областния управител. **Именно защото общинският съвет е орган на самоуправление, което се характеризира с определена автономия и децентрализация, отношенията му с представителите на централната администрация по места разкриват някои особености – не се изграждат на принципа на субординацията.**<sup>5</sup>

Въпросът за правните отношенията 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 изразът "местната власт" не е подходящ, тъй като такава власт няма, според принципа за разделение на властите. Законодателят е имал предвид органите на местното самоуправление и **при едно бъдещо изменение на Закона за администрацията предлагаме de lege ferenda редакцията на текста на чл. 31, ал. 1, т. 1 от този закон да бъде прецизирана.** Вече правилно 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 регламентират 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 извод, че разпоредбата се отнася не за всички незаконосъобразни актове, а само за някои. Идеята на законодателя е, че тази разпоредба се отнася за "незако-

<sup>5</sup> Пак там, с. 351.

<sup>6</sup> Спасов, Б. Общинско право. СОФИ-Р, 1997, с. 151-152.

носьобразните", т.е. за всички незаконосъобразни актове на общинския съвет. В този смисъл предлагаме *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 визиращ 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.<sup>7</sup>

Контролните правомощия в държавното управление в широк смисъл са израз на властническа компетентност в особено засилена форма и винаги трябва да бъдат ясно и точно очертани - както по своя обсег и предметно юридическо съдържание, така и по отношение на своето въздействие. Относно предметното юридическо съдържание на този контрол - дали той е за законосъобразност или за целесъобразност (правилност), законодателят, държаейки 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>8</sup>

Обект на този контрол са "актовете и действията" на органите на местното самоуправление (чл. 31, ал. 1, т. 5 от ЗА). Актовете на общинските съвети са очертани в чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА - правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Правилниците, наредбите и инструкциите са подзаконови нормативни актове, а решенията - индивидуални или общи ненормативни актове. Под действия на органите на самоуправление се разбират такива, които нямат строго юридически характер, т.е. не представляват както юридическите актове едностранно властническо волеизявление със задължителни последици за адресатите си. Действията също могат да бъдат обект на контрол за законосъобразност, въпреки че той едва ли има голяма правна и практическа стойност.

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

<sup>7</sup> Определение № 7919 от 06.08.2002, по адм.д. № 5478/2002, III отд. на ВАС.

<sup>8</sup> Хрусанов, Д. и Д. Костов. За контролните правомощия на областния управител. Сп. "Съвременен право", бр. 4/1997, с. 19-21.

отговорността на областния управител за законността на територията на областта. По силата на чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, които се изпращат на областния управител в 7-дневен срок.

От своя страна, областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния окръжен 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 окръжен съд в едномесечен срок. Този срок е преклузивен и ако не бъде спазен, актът остава в сила.<sup>9</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 окръжния съд.<sup>10</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 ВАС. В литературата се обосновава становището, че този текст следва да се тълкува ограничително и да се прилага само за заповедите, с които се отменят актовете на общинските кметове. Като се допуска обжалване пред ВАС на заповедта на областния управител, с която само е спряно изпълнението на акта на общинския съвет и въпросът е отнесен пред съответния окръжен съд, компетентен да отмени този акт, се обезсмисля производството пред окръжния съд. Общинският съвет, изпълнението на чийто акт е спряно, следва да изчака произнасянето на компетентния окръжен съд по въпроса за незаконосъобразността на акта и след това евентуално да подаде касационна жалба срещу решението на окръжния съд пред ВАС (арг. чл. 14 от ЗВАС).<sup>11</sup>

Според чл. 32, ал. 2 от ЗА, областният управител спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети и ги отнася пред съответния окръжен съд. Трябва да се уточни кой е компетентният съд с оглед на териториалната подсъдност. Административните актове на областните управители се обжалват пред окръжния съд, в съдебния район на който се намира седалището на областния управител. В административното производство не намират приложение общите принципи за подсъдността в гражданския процес.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 154.

<sup>10</sup> Хрусанов, Д. и Д. Костов. Цит. съч., с. 23.

<sup>11</sup> Лазаров, К. Административно право. Феня, 2000, с. 54.

<sup>12</sup> Определение № 1809 по адм.д. № 1879/1999.

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 законсъобразността на актовете и действията не само на органите на местното самоуправление, но и 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).

В цитираната разпоредба се използва изразът “може да отменя”. Това трябва да се тълкува в смисъл, че областният управител не само има право, но той е и длъжен да отменя незаконосъобразните актове на кметовете на общини. Това произтича от конституционното задължение на областния управител да отговаря за защитата на законността на територията на областта (чл. 143, ал. 2 от КРБ). Това уточнение и анализ се налага, защото със своята краткост и неяснота някои текстове от Закона за администрацията биха могли да доведат до противоречива практика.

Контролните правомощия на областния управител по линия на органите на изпълнителната власт не проникват 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 законсъобразност от областния управител. Общинският кмет е този, който осъществява контрол по законсъобразността 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).

Докато областният управител може само да спре изпълнението на незаконосъобразните актове на общинските съвети и да ги отнесе пред съответния окръжен 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 подолустоящия, 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 изземва правомощията му. Това е регламентирано в чл. 6, ал. 2 от ЗАП, според който погорестоящ орган не може да иземе за решаване въпрос от органа, овластен за

неговото разглеждане и решаване, освен ако това е предвидено в друг закон.

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, затова 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>13</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 актът. В предметно отношение контролът на областния управител е ограничен, в смисъл, че това е контрол за законосъобразност, но не и за целесъобразност (правилност).<sup>14</sup> Актът на кмета на община ще бъде незаконосъобразен, ако нарушава съществено някое от изискванията за законосъобразност на административните актове. Изискванията (условията) за действителност на административните актове са посочени в чл. 41, ал. 3 от ЗАП: актът да е издаден от компетентен орган, в съответната форма и при спазване на процесуалноправните разпоредби по издаването му, да са спазени материалноправните разпоредби относно съдържанието му и да е съобразен с цел, която преследва законът. Неспазването на някое от тези изисквания води до недействителност на административния акт.<sup>15</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 регулират различни правоотношения – административноправни, финансовоправни, гражданскоправни. Независимо от правоотношенията, обект на разпореждане, заповедта на кмета може да бъде отменена от областния управител.

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 депозираны в областната 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>16</sup>

<sup>13</sup> Лазаров, К. Някои административнопроцесуални аспекти на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Сп. "Правна мисъл", бр. 1/1997, с. 9.

<sup>14</sup> Пак там.

<sup>15</sup> Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г., ОСГК.

<sup>16</sup> Лазаров, К. Цит. стат., с. 11.



В правните отношения между кмета на община и областния управител се откроява още една правна връзка. Според чл. 44 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.

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. Приемаме за обосновано становището, според което, както по допустимостта, така и по основателността на жалбата се произнася областният управител, но след вземане на мнението на министъра на вътрешните работи. Изразът "не подлежат на обжалване" визира съдебното обжалване по ЗАП, тъй като индивидуалните административни актове на областните управители, включени в обсега на този закон, не подлежат на обжалване по административен ред.<sup>17</sup>

Държавната власт се осъществява от държавен апарат, който обхваща системата от всички държавни органи, в това число органите на държавната и на местната администрация, които упражняват изпълнителната власт - Министерски съвет, министри, областни управители, кметове на общини. **Областният управител е междинното звено между централните органи (Министерски съвет) и местните органи на изпълнителната власт (общински кметове) и местното самоуправление (общински съвети).** Затова е толкова важно да се изясни какви точно са неговите контролни правомощия, с цел да се оптимизира и подобри изпълнително-разпоредителната дейност. Колкото по-прецизно всеки държавен орган упражнява и изпълнява своите права и задължения, толкова по-рядко ще се стига до такива отрицателни явления в правната действителност като некомпетентност или превишаване на власт.

## THE LEGAL RELATIONS OF THE DISTRICT GOVERNOR WITH THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES

Sen. Assist. Prof. Darina Dimitrova

### Abstract

The present paper discusses the issue of the district governor's legal relations with the Council of Ministers, municipality councils and the mayors of municipalities. The Council of Ministers is responsible for the general control over the state administration and, as the central authority of the executive, controls the activities of the district governor. The latter, in turn, as the regional authority of the executive, exercises control and ensures that the acts of the local executive authorities (the mayors of municipalities) and local self-government authorities (municipal councils) are in conformity with the law.

<sup>17</sup> Лазаров, К. Административно право. Феня, 2000, с. 59-60.

## ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ОБЛАСТНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ст. асс. Дарина Димитрова

### Резюме

В статье рассматриваются правовые взаимоотношения областного управляющего с Советом министров, советами общин и мэрами общин.

Совет министров осуществляет общее руководство государственной администрацией и как контрольный орган исполнительной власти осуществляет контроль за законосообразностью актов местных органов исполнительной власти (мэров общин) и органов местного самоуправления (советов общин).