

Заместник областни управители – правен статут

ас. Дилиана Калинова

Deputy District Governors – legal status: *Deputy district governors working in the district. They support the district governors in exercising their powers. It is necessary to clarify the legal status of deputy district governors. It is necessary to clarify whether the deputy governors have executive authorities or public officials.*

Key words: *District Governor, Deputy District Governor, Civil Servant, Powers of Deputy District Governor.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Изпълнителната дейност на държавата се осъществява от нейните органи на изпълнителна власт. Те са вид държавни органи и следователно те осъществяват държавната власт[1]. Този извод произтича от разпоредбата на разпоредбата на чл.1, ал.2 от Конституцията на РБ, според която държавната власт се осъществява непосредствено от народа и от „органите, предвидени в тази Конституция”. Изпълнителните органи, като вид държавни органи, се образуват по ред, предписан от закона и той определя тяхната структура, техните правомощия, правният им статут и начинът им на конституиране. От голямо значение за осъществяване на изпълнителната дейност на държавата е създаването на териториални органи на изпълнителната власт в административно-териториалните единици. За територията на областта орган на изпълнителната власт е областният управител. В своята дейност той е подпомаган от заместник областни управители. В тази връзка е необходимо да се изясни какъв е правният статут на заместник областните управители.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Заместник областните управители подпомагат областния управител при осъществяване на неговите функции и задачи (чл. 29, ал. 2 от Закон за администрацията)[3]. Относно начина им на конституиране законът определя, че те се назначават от министър-председателя (чл. 29, ал.4 3А) [3], като правомощията и ресора на заместник областните управители се определят от областния управител (чл. 30 от 3А) [3]. При отсъствие на областния управител той се замества от определен от него с писмена заповед заместник областен управител.

Поставя се въпросът заместник областните управители органи на изпълнителната власт ли са или държавни служители.

Ако на първо място приемем хипотезата, че те представляват държавни служители, то логиката води до извода, че техният статут следва да бъде уреден в Закона за държавния служител (чл. 2, ал.1 от Закон за държавния служител)[4]. Разглеждайки определението за държавен служител – „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” (чл. 2, ал.1 от Закон за държавния служител) [4], се вижда, че няколко белега можем да отнесем до заместник областния управител. На първо място, той се назначава по силата на административен акт и на второ място, подпомага орган на държавна власт при осъществяване на неговите задачи. Но всичко това дотук не дава основание да определим заместник областните управители като държавни служители. Законът за държавния служител в разпоредбата на чл.2, ал.2 казва, че „длъжностите, които се заемат от държавни служители, се определят в Единен класификатор на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в Държавен вестник”[2]. Но проследявайки длъжностите, визирани в Единния класификатор (в класификатора изрично са изброени длъжностите, като към ръководните длъжности са посочени главни секретари на различните нива

администрации, началниците на отдели в посочени администрации, началници на сектори, директори на дирекции и т.н., като никъде в изричното изброяване на длъжностите не фигурира заместник областен управител), се вижда, че заместник областния управител не фигурира там. Следователно на този етап заместник областните управители се изключват от кръга на държавните служители. Но по-стабилно доказателство относно това дали заместник областния управител има статут на държавен служител, следва да се потърси в разпоредбата на чл.3 от Закона за държавния служител относно изключенията: „Не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които: 1. са еднолични органи или техни заместници”. Точно в този текст законодателят категорично изключва заместник областните управители от обсега на държавните служители, тъй като заместник областните управители са заместници, но областните управители, а те представляват точно еднолични органи на изпълнителната власт.

Следователно, изводът, който може да се направи е, че не може да приемем заместник областните управители за държавни служители.

Установявайки, обаче, че заместник областните управители категорично не попадат в кръга на държавните служители, трябва да разберем с какъв статут се ползват те. Въпросът е дали можем да определим и тях като органи на изпълнителната власт.

Основният закон, имащ отношение към органите на изпълнителната власт, е Законът за администрацията. В него (чл.19 от ЗА) законодателят е посочил кои са органите на изпълнителната власт, като са посочени различните категории органи – централни и териториални. За териториалните органи на изпълнителната власт се отнася ал. 3 на чл.19, където изрично се посочват областните управители; кметовете на общини, на райони и на кметства, както и кметските наместници. Още на пръв поглед е видно, че заместник областните управители не са изрично посочени от законодателя като органи на изпълнителната власт.

Въпреки липсата на изричното им причисляване към органите на изпълнителната власт, проследявайки следващите разпоредби на Закона за администрацията, включени в глава IV „Органи на изпълнителната власт”, се забелязва, че и за заместник областните управители се отнасят същите положения, както и за посочените в чл.19, ал.2, ал.3 и ал.4 органи на изпълнителната власт. Необходимо е да се обърне внимание на разпоредбите на чл.19, ал.6 и чл.19а.

Първият текст има отношение към условията за несъвместимост на органите на изпълнителната власт. Докато заемат съответната длъжност, те не могат да извършват търговска дейност, да бъдат управители, както и да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества, като изключение се допуска само когато се касае за търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала (чл.19, ал.6 от ЗА). В този текст подробно са посочени всички органи по чл.19, ал.4 (това са председателите на държавни агенции и техните заместници; членовете на държавните комисии; изпълните директори на изпълнителните агенции и ръководителите на държавните институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, имащи функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт), областните управители и заместник областните управители. Видно е, че същите условия за несъвместимост важат и за заместник областните управители.

На следващо място трябва да се разгледа и разпоредбата на чл. 19а. В ал. 1 е посочено, че всички органи на изпълнителната власт „имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение”. В този текст изрично са посочени и заместник областните управители (чл.19а, ал.1 от ЗА). Като и за тях се отнасят правата, които имат органите на изпълнителната власт. В ал.2 на същата разпоредба е постановено, че правоотношенията с органите, които се конституират чрез назначение, могат да се прекратят

без предизвестие от органа, който ги назначава, по негова преценка. Като в самия текст при изричното изброяване са включени и заместник областните управители.

От посоченото дотук е видно, че заместник областните управители се ползват от правата и имат задълженията, имащи отношение към правния им статут, каквито са и изрично посочените от законодателя права и задължения за органите на изпълнителната власт. Относно правомощията и ресора на заместник областните управители трябва да кажем, че те се определят от областния управител – чл.30, ал.1 от ЗА („Областният управител определя правомощията и ресора на заместник областните управители.”).

При отсъствие на областния управител той се замества от определен от него с писмена заповед заместник областен управител. В тази хипотеза заместник областния управител поема функциите на областния управител, следователно ще изпълнява правомощия, характерни за орган на изпълнителната власт. В тази връзка трябва да се посочи, че заместник областният управител, в случаите когато замества областния управител, ще осъществява правомощия в четири групи насоки (това произтича от разпоредбата на чл.143, ал.3 от Конституцията на РБ, която определя функциите на областния управител – „областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол”) – осигуряване провеждането на държавната политика; отговорност за защита на националните интереси; опазване на законността и обществения ред в областта и осъществяване на административен контрол. Като изпълнението на тези функции се осъществява чрез конкретно предоставените правомощия. В този случай – на заместване, заместник областния управител напълно се характеризира със статута, който има един орган на изпълнителната власт.

Следователно след като по категоричен начин бе показано, че заместник областните управители не са държавни служители и се видя, че много от нормите за статута на областния управител се отнасят и до тях, е необходимо да приемем, че и заместник областните управители се характеризират като органи на изпълнителната власт.

Говорейки за правомощията и ресора на заместник областните управители, бе казано, че те се определят от областния управител. Освен това заместник областните управители участват в политическия кабинет на областния управител – чл.28, ал.2 от ЗА. Политическият кабинет е структура, която подпомага съответния орган на изпълнителната власт при провеждане на „правителствената политика в сферата на неговите правомощия, както и при представянето ѝ пред обществото” (чл.27, ал.2 от ЗА). Функциите на тази организационна структура са от съвещателен, контролен и информационно-аналитичен характер (вж. чл. 27, ал. 2 от ЗА). Съвещателният характер на дейността на политическия кабинет към органа на изпълнителната власт се състои в изготвяне на предложения за стратегии, приоритети, цели и решения при осъществяване на правомощията от компетентността на съответния орган (в случая областния управител) във връзка с реализиране на политиката на правителството (чл. 27, ал. 3 от ЗА). Вече бе казано, че политическият кабинет е натоварен и с контролни функции. Те се изразяват в осъществяването на контрол, т.е. кабинетът следи за спазване на съответните цели и решения по определени въпроси от страна на органа на изпълнителна власт. На следващо място, политическият кабинет е структурата, която „организира връзките на органа на изпълнителната власт с други държавни органи и с обществеността” (чл.27, ал.4 от ЗА). Т.е. заместник областните управители, като част от политическия кабинет на областния управител, вземат участие в осъществяването на посочените дотук функции на тази организационна структура.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От разгледаните и посочени правни положения, уредени с норми от законодателя, които имат отношение към правната уредба на заместник областните управители, може да се направи следният извод – заместник областните управители имат по-скоро белезите, характерни за органите на изпълнителна власт, които в частност се отнасят и до областния управител, отколкото тези черти, които са характерни за държавните служители. Следователно, говорейки за техния правен статут, трябва да кажем, че заместник областните управители са органи на изпълнителна власт, а не държавни служители.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, Сиби-София, 2001 год.; Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, София, 1996 год.

[2] Единен класификатор на длъжностите в администрацията, приет с ПМС №47 от 2004 г., обн. ДВ, бр.18/ 2004 год.

[3] Закон за администрацията, обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.

[4] Закон за държавния служител, обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 год.

За контакти:

Диляна Калинова Иванова, асистент, Юридически факултет, РУ „Ангел Кънчев“, dkivanova@ru.acad.bg