

Координацията и организацията – част от дейността на областния управител

ас. Диляна Калинова

Coordination and Organization – Part of the Activities of the District Governor: The paper presents coordination and organization as a part of the activities of the District Governor. Coordination and organization are discussed as methods of government. They justified the need for interaction between different bodies of the executive power, so as to optimize the government.

Key words: Coordination, Organization, District governor, Powers of the Governor, Basic Functions of the Governor, Method of Government.

ВЪВЕДЕНИЕ

Един от принципите на развитие на държавното управление на съвременния етап е деконцентрацията. Израз на този принцип, възприет и установен от Конституцията на Република България, е създаването на областните управители като териториални органи на изпълнителната власт. За усъвършенстване на институцията „областен управител“, с което ще се подпомогне процесът на оптимизиране на държавното управление като цяло, ще допринесе подробното изясняване на функциите и задачите, както и правомощията на тези органи. Настоящият доклад няма да се спре на това подробно разглеждане на правомощията на областните управители, а ще се опита да постави общата постановка на въпроса за осъществяване на координация и организация от страна на областния управител, като част от практическото осъществяване на неговата дейност.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Преди да се пристъпи към разглеждането на въпроса за координацията и организацията като част от дейността на областния управител е необходимо да се уточнят функциите на разглеждания орган. С оглед на това е необходимо да се отбележи, „функциите“ и „правомощията“ като понятия, използвани в административното право, се различават. „Функциите“ са по-широкото понятие – това са задачите на дадения орган в най-общ смисъл, направленията, в които упражнява компетентността си, а „правомощията“ са конкретният инструмент, чрез който органите осъществяват поставените им задачи. „Основната разлика между функциите и компетентността е в това, че функциите показват посоките на въздействие (...). Те са свързващото звено между политиката, която трябва да провеждат държавните органи, и нормативно установените правомощия като проявление на компетентността“ [4]. Следователно изводът, който трябва да се направи от вече изясненото в теорията, е че правомощията на областния управител се осъществяват единствено в границите на законоустановените му функции.

Анализът на задачите на областния управител налага на първо място да се разгледа върховният закон на държавата – Конституцията. В нейните разпоредби са очертани само рамките, границите, в които ще осъществява правомощията си областният управител. Разпоредбата, която има отношение към разглеждания проблем, е тази на чл. 143, ал. 3 Конституцията. Съгласно нея областният управител „осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол“. Анализът на цитираната правна норма води до следния извод: областният управител упражнява правомощия, групирани в четири насоки:

1. провеждане на държавната политика;
2. защита на националните интереси;
3. опазване на законността и обществения ред в областта;

4. осъществяване на административен контрол.

В рамките на тези четири групи функции областният управител упражнява конкретни правомощия, които са му възложени от други нормативни актове[2]. Най-важните нормативни актове, в които са закрепени основните правомощия на областния управител са Закона за администрацията и Устройствения правилник на областните администрации. Това са и основните нормативни акта, които имат отношение към изясняване статута на областния управител като орган на изпълнителната власт. Правни норми, възлагащи правомощия на разглеждания орган, могат да бъдат открити и в специалното законодателство – например в Закона за държавната собственост, Закона за регионалното развитие, Закона за местните избори, Закона за защита при бедствия и аварии и т. н. За целта на настоящето изследване няма да бъдат изчерпателно разглеждани и анализирани всички възложени на областния управител правомощия, а ще се изведат тези, имащи отношение към координацията и организацията като част от дейността му, без този доклад да има претенции за изчерпателност, а само да илюстрира тяхното приложение.

За да се пристъпи към разглеждане на конкретната координационна и организационна дейност на областния управител, е необходимо първо да се разтълкува значението на тези две понятия. Координацията представлява един от методите на управление. Автори, работили върху въпросите на същността и приложното поле на координацията и ролята ѝ в държавното управление, представят възможността координацията да се изгради като понятие „върху резултата, който трябва да се постигне...”[1]. От юридическа гледна точка разглежданото понятие „има като основно съдържание начините (способите) за осъществяване на резултата”[1]. Ако трябва да се съпоставят компетентността и координацията, то следва да се каже, че „компетентността е конкретизация на властническата насоченост на въздействието. А координацията показва приложението, начина за формиране на това въздействие” [3]. Що се касае за речниковото значение на това понятие, то координация означава съгласуваност, съгласуване, привеждане в съответствие. Относно понятието за организация, следва да изходим от същата позиция и да определим и организацията като метод на управление. Съгласно тълковното значение организацията представлява съвкупност от дейности за постигане на определена цел. А „организирам” се използва в смисъл на „подготвям, нагласявам”. Също както и координацията, организацията се явява метод на управление. Освен това е необходимо да се подчертае, че организацията е основен принцип в администрацията и е неразривно свързана с осъществяваната от нея дейност. Като методи на управление и координацията, и организацията показват начина на функциониране на различни управленски звена, органи, както и механизмите, чрез които те си взаимодействат. Всичко казано дотук е съотносимо и към дейността, компетентността на областния управител, който принадлежи към системата на органите на държавно управление (и по-точно той е орган на изпълнителната власт). В следващите редове ще се визират някои конкретни правомощия на областния управител, чрез които ще се покаже, че координацията и организацията като методи на управление, са част от дейността му. Едно от направленията на дейност на областния управител е провеждането на държавната политика в областта. Основно правомощие в тази насока е това, което му е възложено с нормата на чл. 31, ал. 1, т. 1 от Закона за администрацията – областният управител „провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт”. От текста на разпоредбата си проличава, че постигането на тази задача – провеждане на държавната политика – ще се осъществява посредством приложението на метода координация. Характерът на това правомощие се изразява в провеждането на различни мероприятия, чрез които да се постигнат последваните от нормативните актове задачи и цели. Мероприятията представляват действия с координационен характер (т. е. действия по съгласу-

ване). Като при необходимост, освен да координира, областният управител може да прави и изрични разпореждания както до звена от областната администрация, така и по отношение на други териториални администрации, когато това му е позволено от закона.

Говорейки за това направление на дейност на областния управител, следва да посочим и мероприятия по координация, както и контрол, по отношение на различни административни звена на територията на областта. По този начин се постига провеждане на единна политика във всяко едно отношение, както и отстраняване на появили се нередности при осъществяване на дейност от страна на различните териториални административни звена. Тук се включват две от правомощията, възложени от Закона за администрацията. Съгласно тях областният управител „координира и контролира дейността на териториалните звена на министърствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост” (чл. 31, ал. 1, т. 7 ЗА). Второто правомощие се изразява в координация и контрол на „изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта” (чл. 31, ал. 1, т. 8 ЗА). Т. е. и двете правомощия на областния управител са еднакви по своя характер – изразяват се в извършване на действия от страна на областния управител, имащи характер на координационни и контролни дейности.

Положение във връзка с разглежданата координационна дейност, въведено с изменения на Устройствения правилник на областните администрации (УПОА) от 2007 г. (обн., ДВ, бр. 52), е правомощието на областния управител по чл. 7, ал. 1, т. 21 – да „изпълнява правомощията по чл. 7а от Наредбата за граничните контролно-пропускателни пунктове (обн. ДВ, бр. 54 от 2002 г). Съгласно чл. 7а НГКПП тези правомощия включват различни дейности, една от които е по координация на териториалните звена на органите за граничен контрол във връзка с административното обслужване. Това правомощие не се изпълнява лично от областния управител, тъй като законодателят му е предоставил право да определи длъжностни лица, които да го представляват в района на граничния пункт, намиращ се на територията на областта (чл. 7а, ал. 2 НГКПП). Това обаче не го освобождава от отговорност за извършването на посочените действия.

Една от задачите, възложени на областния управител, е опазването на околната среда на територията на областта (чл. 31, ал. 1, т. 9 ЗА). Нормативният акт, имащ отношение към опазването на околната среда, е Законът за опазване на околната среда (ЗООС). Законът определя компетентните органи, отговарящи за опазване на околната среда. Наред министъра на околната среда и водите, директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) и др. органи, е и областният управител (чл. 10, ал. 1, т. 7 ЗООС). Едни от възложените му с цитирания закон правомощия са да координира работата на органите на изпълнителната власт и териториалните им административни звена на територията на областта по отношение опазването на околната среда и да координира работата на общините в същата насока.

Чрез посочените дотук няколко правомощия от компетентността на областния управител (без изцяло да изчерпват разглежданата сфера), имащи характер на осъществяване на дейност по координация между различни звена от системата на държавно управление, се показва, че за областния управител е характерна този вид дейност и тя се упражнява с цел да се реализира необходимостта от взаимодействие, на съгласуваност между различни териториални органи с цел постигане предписанията на закона.

Друга част от своите функции областният управител реализира посредством осъществяване на организационна дейност при упражняване на своите правомощия. На първо място, може да се посочи, че един от органите, имащ отношение към про-

веждането политика на регионално развитие, е областният управител. Във връзка с провеждането на тази политика и нормативното ѝ подсигуриране са приети Закон за регионалното развитие и свързаните с него подзаконовни нормативни актове, които освен статута на действащите в тази насока институции, уреждат и процеса на приемане на всички актове относно предприемането на мерки за регионално развитие на съответните административно-териториални единици. Политиката по регионалното развитие се провежда основно на ниво област. Оттук логично следва и възложеното на областния управител задължение по организиране разработването на областната стратегия за развитие (чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗА). Поради важността си това правомощие е закрепено в Закона за администрацията, но е повторено и в Устройствения правилник на областните администрации във връзка със задължението на областния управител да внесе проекта за тази стратегия за „обсъждане и съгласуване в регионалния съвет за развитие и за приемане от областния съвет за развитие” (чл. 7, ал. 1, т. 13 УПОА) – като част от дейностите по разработването на областната стратегия за развитие.

Друго правомощие на областния управител е свързано с подготовката на областта за отбрана във военни ситуации – областният управител „осъществява подготовката на икономиката и населението в областта за отбрана и организира изпълнението на задачите, свързани с отбраната, в съответствие със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България” (чл. 7, ал. 1, т. 16 УПОА). Осъществяването на това правомощие включва действия по евакуация, по осигуряване на храна от първа необходимост и др. Те ще се извършват съвместно с други служби и организации като Български червен кръст, „Гражданска защита и т. н., но областният управител е органът, отговорен за тяхната организация.

Друг факт, показващ организационната част от дейността на областния управител, е че на разглеждания орган е възложено да „организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда, при бедствия и кризи” (чл. 31, ал. 1, т. 9 ЗА). За изпълнението на това правомощие се предприемат редица действия по евакуация, раздаване на помощи, отводняване и др. И областният управител е отговорния орган при извършването на тези мероприятия. Във връзка с организирането на тези дейности има създаден Съвет по сигурност и управление при кризи, чийто председател е областния управител (чл. 31, ал. 1, т. 10 ЗА).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разгледаните тук конкретни правомощия не са изчерпателно изброени. Целта им е само да покажат, че координацията и организацията са неделима част от осъществяваната от областния управител дейност при упражняваната от него компетентност и то в различни сфери на държавното управление. Необходимостта от координацията се изразява в това, че по този начин се постига взаимодествие и съгласуваност между различни звена в системата на изпълнителната власт, а това води до провеждане на единна политика и постигане на по-рационални и навременни резултати в управлението. А целта на организацията се изразява в това да се постави сигурно начало на осъществяване на различни важни по своя характер дейности, което ще гарантира тяхното своевременно започване и ефективно осъществяване.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Костов, М. За правното понятие „координация” в системата на държавното управление. – Правна мисъл, 1973, № 6.
- [2] Миланов, Ж. Областният управител – Администрация, 1993, № 7, с. 12 - 14.
- [3] Сивков, Цв. Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление. – УИ „Св. Климент Охридски”, София, 2013.

[4] Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. – Съвременно право, 2001, № 3, с. 60

За контакти:

Ас. Диляна Калинова, Катедра "Публичноправни науки", Юридически факултет, Русенски университет "Ангел Кънчев", e-mail: d_kalinova@abv.bg