



СТАТИИ / ARTICLES

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА, КОНЦЕНТРАЦИЯТА И
ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯТА В ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Цветан Сивков

THE CENTRALIZATION, THE CONCENTRATION AND
THE DECONCENTRATION IN THE NATIONAL GOVERNMENT

Tsvetan Sivkov

Abstract: The present article focuses on the centralization in the national government. There is considered the issue of the difference between the centralization and the concentration. The concentration and the deconcentration are considered with regard to their interrelation and interconnection to centralization in the national government.

Key words: centralization, concentration, deconcentration, national government.

Съвременното държавно управление е изключително сложна система от връзки и отношения. Те се подчиняват на различни закономерности. Най-важните от тях са установени с норми на правото от различен порядък. В следващите редове ще бъде направен опит да се представят концентрацията и деконцентрацията, които са характерни за държавното управление, когато то се формира на принципа на централизацията. Като правило в литературата този въпрос винаги стои на заден план. По-често предмет на изследване е децентрализацията в различните нейни форми и най-вече местното самоуправление. Причините за това са различни – счита се, че местното самоуправление е по-демократичната форма за организация на държавното управление, че то е критерий за степента на демократичност в едно общество. Това си има своите основания, но те няма да бъдат предмет на разглеждане в следващите редове. Тук ще бъдат представени концентрацията и деконцентрацията в държавното управление като начин за реализация на централиза-

цията. Разбира се, тук ще бъдат представени отделни фрагменти на тези изключително важни проблеми на теорията на държавното управление. Темата е толкова обширна, че не може да се обхване в тези няколко реда.

1. Централизацията е разглеждана сравнително подробно в литературата. От нея зависи организационната структура, която е възприета от законодателя за съответния държавен орган.¹ Тя има за задача да поддържа единството на основата на законово установената структура и отношения в съставните части на държавния апарат при осъществяване на неговите функции и при конкретно упражняване на властнически правомощия.

1.1. Централизацията не е само и не е просто модел за вземане на решения от една инстанция или една служба. Това принципно е нормативно установен модел за създаването и функционирането на система от органи или звена в един орган. Чрез нея се създава организационен модел, който осигурява управляемост при ръководството на една структура спрямо друга.²

¹ Вж. по-подробно **Къндева, Ем.** Публична администрация (четвърто допълнено издание). С.: Сиела, 2007, с. 80 и сл. Тук авторката развива тезата, че организационната структура е обусловена от държавната политика. Освен това тя служи „да изрази институционно подреждането на дейностите по осъществяване на държавнополитическите цели, като подчертава значението и взаимовръзката на едни отрасли спрямо други“.

² **Dreier, H.** Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen, C.B.Mohr, 1991, S. 223f.

1.2. Централизацията не е еднородно и не е еднопластово понятие. Тя има особено положение и особено съдържание. Положението и съдържанието са зависими от държавата, от обществото и от обществените интереси. Те влияят върху възприемането и развитието на централизацията.

1.3. Централизацията означава, че при формирането на един орган, при определяне на неговата компетентност и механизъм за вземане на решение е възприето разбирането, след оценка на различни обстоятелства, в това число и след определени политически решения, че съответните отношения трябва да регулират от един орган, от един център. Най-категоричният пример са централните държавни органи. Централизацията е предпочитана при управлението на различни процеси с важно политическо, икономическо и стопанско значение. При така изградените и функциониращи органи е необходимо единодействие и целенасоченост, концентрация и координация при условията, които са определени от обществото и неговите потребности за осъществяване на единна и централизирана държавна политика. Това налага повишена концентрация на властта и на съответните правомощия.

1.4. Централизацията има усложнено вътрешно съдържание. Това се дължи на усложнените отношения, спрямо които е необходима регулаторната дейност на държавата и държавните органи в процеса на държавното управление. Поради това в условията на централизация може да се говори за концентрация и деконцентрация при формирането и функционирането на различни държавни органи, за видове, форми и методи при осъществяване на централизацията.

1.5. Централизацията предполага един и единен център на упражняването на власт. Тук се прилага концентрация на властта. Централизацията е израз на желанието на политиците и на законодателя да създаде един център, който взема решения и носи отговорност в рамките на отнапред установени правомощия. Тя има винаги конкретен характер, защото в един конкретен случай превес е взело разбирането, че е необходим единен център, единно ръководство, най-често под формата на едноличен орган.

1.6. Концентрацията е в същността на централизацията, тя е нейна основна характеристика и нейно проявление. Това не е достатъчно да се обясни самата концентрация в рамките на цен-

трализацията, която е изключително сложно социално и държавообразуващо явление. Тя не е еднопластова и има различни проявления, а също и различни разновидности. Вътре в централизацията има разграничения, видове, степен на интензивност. В централизирано изградения орган се създават различни взаимоотношения. По-важните от тях се основават на правилата, които са установени в нормативните актове. Те определят структурата и начина на функциониране. Една от формите на структуриране и функциониране на централизирано устроения орган е концентрацията. Тя рядко се споменава в литературата и още по-рядко е обект на научни изследвания. Тук е необходимо да се разгледат и понятия, които са в определено отношение с концентрацията – деконцентрация, координация.

2. Преди да премине към конкретните въпроси за концентрацията трябва да споменем, че като основа за следващите редове трябва да се представи структурата на държавния орган.

2.1. Това е устойчив, практически осъществен модел на централизация, който има статично основополагащо положение, установено по нормативен път. Структурата е необходима, за да се създаде систематична и в същото време действена връзка между различни, свързани помежду си звена, под единно ръководство за решаване на задачи по упражняване на правомощия и за разпределяне на задачи между различни звена и органи в съответната организация.

2.2. Тя включва в себе си състав, йерархична подчиненост, единно ръководство, специализирани звена със свои собствени правомощия. Чрез нея се създава система от подразделения на самия орган с определени връзки.

В теорията е развита тезата, че когато говорим за структура, нещата „логично се свеждат до проблематиката на единоначалието и колегиалността. Имат се предвид държавните органи в тесния, юридически смисъл на понятието и под тяхното вътрешно устройство се разбира лицето или съставът, който формира волята“³.

2.3. Структурата включва и различни видове връзки и зависимости. Структурните връзки, съществуващи на основата на закона и организационната обособеност на държавния орган са установени по два основни начина. Единият е като правоотношения, с които се реализира компетентността, а другият се основава на фактическите

³ **Атанасова, М.** Единоначалие и колегиалност в държавната администрация (организационно-структурни аспекти). – В: Годишник на СУ „Св.Климент Охридски“, Т. 83/84. С.: Изд. на СУ, 1991, с. 5, 145.

отношения, които са характерни за всяко организационно образувание.

3. Централизацията е не само въпрос на структура и начин на вземане на решения. Тя намира своето приложение и отражение във вътрешните връзки на държавния орган. Тези външни отношения и въздействия са важни, доколкото имат отношение към структурата и актовете на съответните държавни органи.

Съществуват различни видове централизация с оглед структурата и механизма на вземане на решение. Независимо от вида централизация, дори при нейните най-плътни и концентрирани форми, когато е налице пълно съсредоточаване на вземането на решения в едно ръководно звено, е необходимо да съществува известно разпределение на задачите вътре в апарата. То може да е техническо, да има условен характер, но винаги съществува.⁴

Централизацията е едни от основните начини за формиране и функциониране на държавните органи. Част от тях са изградени на този принцип, защото по различни причини се приема, че това е по-добрият и по-ефективният начин за управление на различни обществени процеси.

3.1. Централизацията е принципът, който е възприет при организацията, правомощията и функционирането на държавните органи или поне една част от тях. Това е само принцип – той има основополагаща роля. Реалното му приложение е поставено в зависимост от конкретната необходимост, от конкретните отношения, които подлежат на регулация и управление. Следователно в рамките на общия принцип – централизацията, при неговата конкретна реализация се наблюдават различни възможности за конкретно приложение.

3.2. В зависимост от различни критерии и в зависимост от гледната точка може да се говори за пълна и частична централизация. Пълната централизация означава, че е възприета като основна тезата за пълна подчиненост на цялата дейност – формиране на функции, нормиране на правомощия и тяхното упражняване само в един властови център. Той е самостоятелен в структурно и във функционално отношение, упражнява самостоятелно правомощия и няма нормативно установени задължения да се съобразява със стано-

вища и тези на други органи, извън задължително предписаното в закона. Не съществува задължение и за проява на координационна компетентност. При частичната централизация тази властова позиция на ръководния орган е в известен смисъл смекчена по някакъв начин.⁵ Съществуват различни възможности за ограничаване на централизацията. Примерите са най-различни. Един от тях е този с областният управител. Той се назначава от правителството, а заместник-областните управители – със заповед на премиера. Това означава, че областният управител не просто не назначава своите заместници, а даже има различни органи по назначаването. В редица случаи ръководният орган не може да отменя без процедура и без ограничения изобщо актовете на подлостоящите органи.

3.3. Съобразно друго виждане и друга гледна точка в рамките на централизацията може да се говори за концентрация и деконцентрация на държавното управление. Всъщност това е двойката понятия. Те отразяват различни особености и качества на централизирано организираните органи. Не би било прецизно централизацията да се обединява и да се свързва само с деконцентрацията, защото това са разнопорядкови понятия. На деконцентрацията отговаря концентрацията. Това са видове на родовото понятие централизация. Трудно се намират теоретични разработки за тези две понятия. Те са в сянката на децентрализацията, която е най-благодатна за описание поради идеята, че тя съчетава в себе си всичко демократично, което може да възникне в управлението на обществото. И освен това най-често се пише за централизацията, като рядко се навлиза в нейната същност.

4. Концентрацията се определя като „съсредоточаване, събиране на едно място, натрупване, съгъстяване, насищане...“⁶.

От гледна точка на държавното управление концентрацията представлява съсредоточаване в един център, който е носител на държавната и политическата власт. Това като понятие се свързва с централизацията, но както вече отбелязахме, това е общо понятие. Централизацията като общо понятие отразява само част от същността на концентрирането на властнически правомощия.

⁴ Вж. по-подробно **Сивков, Цв.** Централизация и децентрализация в държавното управление. – В: Съвременен право, 1993, № 5.

⁵ **Сивков, Цв.** Цит. съч.

⁶ Речник на чуждите думи в българския език. С.: Наука и изкуство, 1970, с. 364. Тук съставителите дават и други значения на понятието „концентрация“, но те са насочени към обяснения във връзка с химията.

4.1. При концентрацията централизирането на държавното управление се представя в нейния изчистен вид. Тук сме изправени пред абсолютно съсредоточаване на правомощията и тяхното упражняване, а също и пред насочване и изпълнение на държавната политика.

4.2. Всички служби, структури и звена са обединени в центъра, най-често в централно ситуирана администрация, където са съсредоточени законодателно и управленски всички властови възможности и отговорност. От този център се осъществяват всички правомощия от носителя на властническите правомощия. Тук йерархическата подчиненост и зависимост е доведена до нейния завършен вид. Властническото въздействие е концентрирано и не е възможно никакво разпределение на властта и на властническите правомощия.

4.3. Според теорията съществуват два вида концентрация – вертикална и хоризонтална.⁷ Вертикалната концентрация означава централизирана, йерархически обособена структура, която предполага пълно подчинение спрямо носителя на властта. Всички звена са подчинени на центъра при йерархически изградена ведомствена система.

Хоризонталната концентрация означава друг тип организация. При нея всяка отделна дейност е съсредоточена в отделен център, който е част от общата управленска система. Тук има доближаване до координацията. Но в нашия случай няма съвместно действие и упражняване на

правомощия. Всеки център е в голяма степен обособен. Хоризонталната концентрация е възможна при големите ведомствени системи.

5. Деконцентрацията представлява предаване на властнически правомощия, т.е. на собствена компетентност от централизирано изграден държавен орган на местни органи, които са му подчинени. Самото предаване е възможно чрез закон. Това е разпокъсване, разтваряне на властнически правомощия.

5.1. На редица места това се определя като организационен принцип за устройството на държавната администрация. Според Ал. Воденичаров така се формира нова организационно-функционална система на административния апарат.⁸ В своето изследване тук авторът представя юридическата характеристика на деконцентрираните звена и стига до извода, че те са сходни с държавния централен орган, но действието им е ограничено в определени териториални предели.

5.2. Предимствата на деконцентрацията са свързани с разтоварването на централните органи от отделни задачи без да се губи общата йерархическа рамка на подчиненост.

Представените тези не са нови, но рядко стават обект на изследване от страна на българската теория на държавното управление. Надявам се, че представената статия ще допринесе за повишаването на ефективността на държавното управление.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Къндева, Ем. Публична администрация (четвърто допълнено издание). С.: Сиела, 2007. // **Kandeva, Em.** Publichna administratsia (chetvarto dopalнено izdanie). S.: Siela, 2007.

Dreier, H. Hirarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen, C.V. Mohr, 1991.

Атанасова, М. Единоначалие и колегиалност в държавната администрация (организационно-структурни аспекти). – В: Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“, С.: Изд. на СУ, 1991, Т. 83/84. // **Atanasova, M.** Edinonachalie i kolegiálnost v darzhavnata administratsia (organizatsionno-strukturni aspekti). – V: Godishnik na SU „Sv. Kliment Ohridski“, S.: Izd. na SU, 1991, T. 83/84.

Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление. – В: Съвременно право, 1993, № 5. // **Sivkov, Tsv.** Tsentralizatsia i detsentralizatsia v darzhavnoto upravlenie. – V: Savremenno pravo, 1993, № 5.

Badura, P., H.-U. Erichsen, W. Martens, I. v. Münch, F. Osseenbühl, W. Rudolf, W. Rűfner, J. Salzwedel. Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, Walter de Gruyter-Berlin-NewYork, 1973.

Воденичаров, Ал. Местното самоуправление във Франция. Организационноправни и сравнителноправни проблеми. Благоевград: ЮЗУ „Неофит Рилски“, 1997. // **Vodenicharov, Al.** Mestnoto samoupravlenie vav Frantsia, Organizatsionnopravni i sravnitelnopravni problemi. Blagoevgrad: YuZU „Neofit Rilski“, 1997.

⁷ **Badura, P., H.-U. Erichsen, W. Martens, I. v. Münch, F. Osseenbühl, W. Rudolf, W. Rűfner, J. Salzwedel.** Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, Walter de Gruyter-Berlin-NewYork, 1973, S. 445.

⁸ **Воденичаров, Ал.** Местното самоуправление във Франция. Организационноправни и сравнителноправни проблеми. Благоевград: ЮЗУ „Неофит Рилски“, 1997г., с. 67 и сл.