

ФОРМИ НА ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

проф. д. ю. н. Цветан Сивков

Summary: Forms of Centralization and Decentralization

Centralization and decentralization are manifestations of the methods of structuring and functioning of state government and the society. The article represents to the professional community one of the possible views for theorizing significant issues of the system and philosophy of state government. It considers the criteria, prerequisites and procedural forms of centralization and decentralization.

Key Words: *Centralization, Decentralization, State Government.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Централизацията и децентрализацията са проявление на начините за структуриране и функциониране на държавното управление и на обществото. Навлизането в тяхната същност и в реалните им проявление предполага разглеждане на тяхната същност чрез проявленията им в обществения живот и в държавното управление.

Като правило се счита, че централизацията и децентрализацията са характерни само за държавното управление, схванато като администрация и като изпълнителна власт. В административноправната литература съществува и становището, че предоставянето на надзорните преписки по административно-наказателни дела на окръжните прокуратури и окръжните (сега административните) съдилища представлява израз на централизиране на една по съществото си съдебна дейност²¹⁴. Това схващане е ограничено и не се споделя особено често в теорията.

1. Форма на централизацията и децентрализацията

Преди всичко трябва да обърнем внимание на понятието за форма на централизацията и децентрализацията. Формите представляват устойчиво установени типични структури или процесуално-политически и административно установени по нормативен път действия при упражняване на правомощия от страна на различни образувания²¹⁵.

Въз основа на това понятие следва да изведем и основаните критерии и предпоставки, въз основа на които бихме могли да обособим формите на централизацията и децентрализацията. Тук ще ги представим в две групи – структурни и процесуални, т. е. функционални.

2. Критерии и предпоставки за централизация и децентрализация

²¹⁴ ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. *Административни нарушения и наказания, процесуалноправен режим*. Наука и изкуство, София, 1981, с. 143, а също и СИВКОВ, Цв. *Централизация и децентрализация в държавното управление (опит за теория на държавното управление)*. Дружество „Европейско право”, София, 2015, с. 67.

²¹⁵ Вж. по-подробно SCHÄFER, P. *Zentralization und Dezentralisation*. Duncer & Humblot, Berlin, 1981, S. 109f.

2.1. Структурните критерии и предпоставки за централизацията и децентрализацията могат да бъдат описани в няколко направления. На първо място, това е устройството на държавата – дали е унитарна или е федерална. В унитарните и във федералните държави могат да съществуват и т. нар. автономни образувания. Другата група въпроси, които имат определящо значение, са устройството и структурата на администрацията, йерархичната зависимост или съществуващи хоризонтални връзки. Тук е важен въпросът за обособяването на самоуправителни тела.

2.2. Процесуалните, т. е. функционалните критерии и предпоставки за съществуване на централизация и децентрализация са в няколко направления. На първо място, това са установените правомощия на държавните органи и тяхното осъществяване. Тук трябва да посочим вътрешнослужебните отношения, йерархичните връзки и функционална подчиненост. Към тази категория спадат и възможностите за финансиране, за разполагане със средства, получени от данъци, а също и възможността за планиране на различни нива.

2.3. Особеност на децентрализацията е, че при нея в много по-голяма степен е застъпен социалният елемент. Това е определящо в организацията и дейността на органите, които я осъществяват. Социалният елемент означава, че се търси насоченост към решаването на непосредствени проблеми на обществото или на отделни социални групи – членове на една организация, обществото като цяло, живущи в една териториална общност. Поради това, законодателят от името на обществото, което го е формирало, е преценил, че по териториални или по професионални причини управлението на определена дейност или на териториална общност трябва да бъде предоставено на самоуправителни структури, които са израз и проявление на децентрализацията.

2.4. При централизацията този социален елемент е по-трудно забележим. Пак се решават социални задачи, пак се търси позитивен ефект за обществото, но тук в центъра стоят интересите на държавата, на държавното управление, упражняването на суверенитет и др.

3. Структурни форми на централизация и децентрализация. Централна държавна администрация и местно самоуправление

3.1. Основен въпрос в организацията на всяка държава е това дали тя е федеративно или унитарно устроена. Всъщност това е формата на държавно устройство²¹⁶. Възможни са няколко варианта – федерална държава, унитарна държава, федерални и унитарни държави, в които има автономни общности. При териториалната децентрализация е налице “регионализация, в основата на която стои географският фактор”²¹⁷. Децентрализацията може да се корени в традиции, в историческо развитие, езикови, национални, етнически или религиозни различия. Това са все причини, които неизбежно и понякога силово водят до необходимост от обособяване – териториално или географско, в различна степен.

3.2. Унитарната държава е пример за централизирано устроена държава. При нея има само едно държавообразуващо ниво и то е разположено в централната държавна администрация. То е носител на държавния суверенитет и е изразител на самостоятелността на държавата. При нея съобразно конституционната уредба има

²¹⁶ СТОЙЧЕВ, Ст. *Конституционно право на Република България, част първа*. Сиела, София, 2000, с. 132. Според този автор формата на държавно устройство „се обуславя от носителя на държавния суверенитет и държавно-териториалната организация“.

²¹⁷ ЕРАМЯН, В. (под ред.) *Муниципальное право зарубежных стран*. Фонд “Мир”, Москва, 2006, с. 46.

едно правителство, една държавна политика, един законодателен орган (понякога съставен от две тела). Тази държава е израз на възприемането на принципа на централизацията, що се отнася до нейното държавно устройство. При нея териториалната организация е единна и местните общности нямат политическа самостоятелност. Те нямат свой собствен, самостоятелен суверенитет – той е един и неделим. Територията на унитарната държава е единна и неделима.

Централизацията е израз и практическо проявление на унитарната държава. Всички функции на държавата са съсредоточени в правомощията на централните държавни органи и произтичат от тях.

3.3. Федералната държава (федерацията) е държава, която „трайно обединява множество държави или държавни образувания“²¹⁸. Тук има няколко особености. На първо място, става дума за разделяне на държавната власт между централната държава и съставните държави (държавни образувания). Има и разпределяне на суверенитета. По този въпрос има различни виждания – че суверенитетът е на централната държава, че се разпределя между централната държава и съставните държави и че суверенитетът принадлежи на съставните държави²¹⁹. Съществуват държавни органи на централната държава и на съставните държави, в това число – законодателни и съдебни. Изпълнителната власт е на две равнища – на ниво централна държава и на съставните държави. Изпълнителната власт на съставните държави често не е подчинена и не се намира в йерархическа връзка с изпълнителната власт на централната държава. Като правило съставните държави са отстъпили част от властовите си правомощия и задължения на централната държава – външнополитическа дейност, структури на сигурността, а може и някои стопански дейности със социален характер – ж. п. и морски транспорт.

Федерацията е отрицание или по-скоро противоположност на централизацията. При нея има децентрализиране на дейности, функции и правомощия. Това разпределение на властовите възможности и на суверенитета има разбира се, и функционален елемент. Съвсем отделен е въпросът, че във федерация съществува елемент на развитие.

3.4. Автономията и автономните общности са израз на децентрализацията в устройството на държавата. При нея има известна самостоятелност, но тя е по-ограничена от тази на държавните структури, които образуват федералната държава.

3.5. Съществуват определени отношения и взаимоотношения при централизацията и децентрализацията. При централизацията това означава, че при формирането на един държавен орган или на цяла структура се изхожда от необходимостта да се създаде централизирана система на еднолично и централизирано ръководство. Тук се постигат две цели – ясно очертана персонална отговорност, единодействие на различни системи и звена, съвместяване на разнопосочни интереси в един център, възможност за отстояване на държавния суверенитет. Така държавата или отделно взета структура осъществяват властта самостоятелно.

Децентрализацията е израз на съвсем различна философия при изграждането на голяма група органи въз основа на поставени пред тях задачи. При местното самоуправление се предоставя компетентност и се структурират държавни и недържавни образувания, които са независими от централната държавна администрация. В най-честия случай те се формират чрез избори, а не чрез назначаване от централната

²¹⁸ СТОЙЧЕВ, Ст. Цит.съч., с. 132

²¹⁹ Пак там, с. 133.

структура. Особено значение за България представлява местното самоуправление като израз на териториалната и административна децентрализация²²⁰.

Теорията разглежда местното самоуправление и органите, които го осъществяват и като местна демокрация. Местната демокрация е начинът гражданите на местно ниво да участват в решаването на въпроси от местно значение. Важно условие за местното самоуправление като израз на местната демокрация е възможността за участие на гражданите и представителността на местните органи спрямо нагласите и политиката в съответната териториална общност.

Местното самоуправление съществува при определени условия и предпоставки. Те са същността на структурния елемент на децентрализацията.

Необходимо е съществуването на специална конституционна и законова уредба. Тя въвежда система от правила от различен порядък, които регулират наличието на самостоятелни интереси и самостоятелни права на териториалните общности и на населението в тях. Тук се гарантира известна независимост спрямо централната администрация.

За да има самостоятелност, би трябвало да се създаде система от органи, които да осъществяват местното самоуправление и да прижават определена самостоятелност.

Други предпоставки са наличието на самостоятелна юридическа персонификация, самостоятелно формиране на доходи и бюджет, възможност за сдружаване.

4. Процесуални (функционални) форми на осъществяване на централизацията и децентрализацията

4.1. Тези показват как държавните органи на своето динамично състояние, т. е. при тяхното функциониране практически осъществяват централизацията и децентрализацията. Те зависят от законодателството, от разпределението на правомощия и от изградената структурна среда, в която функционират държавните органи.

4.2. Функционалната характеристика на централизацията и децентрализацията се основава на конкретното разпределение на правомощия и взаимодействия по повод конкретни управленски решения. Те са основани на първото като доминиращ и регулиращ елемент на демократичното общество, за което са характерни разделението на труда и разделението на властите. В тези условия правната регулация на централизацията и децентрализацията определя формите, тенденциите и връзките между тях, т. е. между органите, които ги осъществяват на практика. Доминиращата функция на правното регулиране, характерен за правовата държава, следва от особената роля на закона. От него произтича и възможността за управление на съвременната правова държава. Законът става единственият всеобщ критерий за създаване на цивилизована и демократична обществена система на органите на държавно управление.

Важен въпрос на практическото разграничение и връзки между централизацията и децентрализацията е възможността за планиране в рамките на установените със закон правомощия. Там, където в правомощията е включено планирането, има функции по ръководство и управление. При това те се подчиняват на правото като регулатор, защото извън това планирането е просто система от пожелания. Всъщност това е възможност да се вземат решения, които са предвидени от правото и имат управленски

²²⁰ Вж. по-подробно ВЪЛЧАНОВ, Хр. *Функциите на общините*. Печатница „Нов живот“, София, 1935, с. 139 – 140. Тук авторът даже развива тезата, че общината се създава преди държавата и че тя стои в основата на държавата и от това произтича задължението на държавата да ѝ признае публични функции.

перспективно задължителен характер. Планът и правото на планиране показват, че се търси и може да се намери решение на един или няколко проблема на обществото на съответното ниво, в определяне времеви или териториален порядък. Способността и правото на планиране могат да се разглеждат като израз на проявена компетентност и на възможност за самостоятелно вземане на решения в определени от компетентността рамки.

4.3. Израз на един особен начин на осъществяване на властта са различните форми на допитване. Това означава пряко осъществяване на държавната власт. Това е прякото участие на гражданите чрез формите на пряката демокрация във вземането на решения с различна степен на задължителност. Формите на допитване са различни – референдум, допитване, плебисцит, общо събрание. На практика това е начин за проявление на децентрализацията, защото вземано на решения става извън законово установените органи за управление.

Особена роля играят обществените организации. Те са една от формите на пряка демокрация, защото могат да подпомагат различни процеси на управление. Тяхната роля може да бъде много съществена в различни направления на общественото развитие.

Други форми на проявление на централизацията и децентрализацията са свързани с управлението на различни материални ресурси. Това е приватизацията, аутсорсинга, национализацията. Това са форми за промяна на титуляра на правото на собственост, възлагане на държавни функции на неправителствени правни субекти.

Особен израз на децентрализацията са споразуменията и административните договори. Тук изпълнителна власт по силата на закон трябва да формира обща воля с недържавен субект. Общата формирана воля замества или измества административния акт като властническо волеизявление на компетентен държавен орган.

4.4. Необходимо е да отделим внимание и на функционалната централизация. Това предполага анализ на съществуващи конструкции в рамките на централизираните звена и структури или в рамките на йерархическото подчинение, което е характерно за повечето административни структури.

Функционалната характеристика на централизацията показва как практически се осъществява тя. Тук според нас трябва да се отдели внимание на някои от характерните нейни проявления. Такива са координацията, концентрацията и деконцентрацията. Понякога те могат да се търсят като проявления и при децентрализацията, но основната им същност и развитие се откриват и описват като приложение на централизацията.

4.5. Координацията е метод на управление, който представлява проява на компетентността²²¹. Това е начин на съвместяване на дейността и функционирането на различни съставни части от една система, при която центърът поставя решения и очаква определен резултат след упражняване на властническо въздействие. Тя може да бъде разглеждана като управленски въпроси и като юридическа конструкция. Свързва се предимно с централизацията, защото тя предполага съществуването на център, спрямо когото съществуват подчинени, но не съподчинени звена, които получават указания и конкретни задачи от сродно или еднородно естество.

4.6. Концентрацията и деконцентрацията са форми на осъществяване на централизацията. Много рядко в литературата, особено в българската през последните няколко десетилетия може да се срещне изследване на концентрацията. Обикновено деконцентрацията се обяснява, при това доста повърхностно като предаване на властническо правомощия, т. е. на собствена компетентност. Всъщност трябва да се

²²¹ КОСТОВ, М. *За правното понятие „координация“ в системата на държавното управление*. Правна мисъл, 1973, № 6, а също така и КОСТОВ, М. *Координационната компетентност на органите за държавен и народен контрол*. Правна мисъл, 1987, № 3.

подчертае, че двойката понятия, която подлежи на определяне и анализиране е тази на концентрация и деконцентрация. Те отразяват начини на формиране и функциониране на централизирано устроени системи на държавно управление. Те са изградени като централизирани структури, но редица обстоятелства, в това число и важни обществени процеси налагат създаване на особени вътрешни механизми. Те всъщност са концентрацията и деконцентрацията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С това изложение представям на професионалната общност едно от възможните виждания за теоретично осмисляне на важни въпроси от системата и философията на държавното управление. Изразяваме надежда, че те биха могли да предвизикат дискусия и, което е по-важно, насочване на поглед към тази сложна проблематика.

проф. д. ю. н. Цветан Сивков е щатен преподавател във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий” и декан на Юридическия факултет, E-mail: tz.sivkov@yahoo.com.