

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ "КЛОХРИДСКИ"
ПРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

=====

ОРГАНИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА
НАРОДНОТО СТОПАНСТВО

Д и с е р т а ц и я

БОРЯНА НИКОЛОВА ГАГОВА – редовен аспирант по
административно право

С о ф и я, 1978 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Наличието на субект на управление – орган за управление, е характерно за всички сложни динамични обществени системи. Органите за управление – това са тези елементи на системата, които насочват развитието ѝ, определяйки нейната програма и поведение, съобразно обективните възможности. В рамките на общата система те образуват своя вътрешна, относително самостоятелна система, в която отделните органи за управление са групирани в подсистеми според своето предназначение. Връзките и взаимоотношенията между управленческите органи помежду им и между тях и останалите елементи са дотолкова сложни и преплетени, че обособените управленчески подсистеми не са и не могат да бъдат напълно самостоятелни. Управленческите подсистеми в социалистическото общество са взаимозависими и взаимовъздействащи си и образуват една цялостна, сложна мрежа от елементи за управление, която представлява субектът на управлението и има за предназначение да формира и изявява неговата воля.

Органите за управление в народното стопанство по естеството си не са никакво особено образувание, принципно различаващо се от органите, осъществяващи управлението в останалите области и сфери на обществения живот. Те притежават всички белези, характерни за органите за управление в социалистическото общество плюс специфичните белези, предизвикани от особеностите на конкретния обект на управление – икономиката на социалистическото общество.

Стопанската дейност на обществото, по силата на своето особено предназначение, има приматно положение спрямо общественно-политическата и социално-културната дейности. Тя е в основата на съществуването на обществото, защото енергията за движението на обществената система се черпи от околната, природна среда именно посредством нея. Чрез стопанската дейност се задвижват всички други процеси, протичащи в обществото, ето защо икономиката е движещата сила на общественото развитие. Останалите обществени дейности, свързани с изявата на човека като личност и на творческото начало в обществото като самоорганизираща се система почиват върху резултатите от стопанската дейност, затова тя е първична, определяща спрямо тях.

Стопанската дейност се състои от две поддейности: пряко извличане на блага от природната среда (производствени продукти които са източници на енергията, необходима за съществуването на човечеството) и управление на процесите на това извличане. Първият вид дейност – производствената дейност, също е свързана с управление, но това е управление на процесите на производството, на прякото извличане на богатата. Този вид човешка дейност е израз на отношението човек-машина, човек-природна среда, природен продукт и е обект на онова управленческо въздействие, субект на което са органите за управление на народното стопанство, предмет на настоящото изследване. Оттук и изводът, че разграничителният белег между органите на управление на народното стопанство като елементи на субекта за управление на обществото, на човешката дейност и онези организационни образувания, чийто обект на управляващо въздействие са производствените процеси, се крие в характера на управленче-

ската дейност. В единия случай имаме пряко управление на производството, в другия – управление (в смисъл на насочване и регулиране) на това управление. Тези два вида управленческа дейност в крайните си положения ясно се отграничават едно от друго, но на нивото, на което се осъществява тяхното пряко съприкосновение, съществува известно преплитане на управленческите въздействия.¹ То е причина за известно объркване и теоретични разногласия по отношение на правното положение на предприятието, което на определен етап на развитие на производството и управленческата дейност се оказва това средно, допирно звено.² Едната страна

¹ Това преплитане е дало основание организационната (управленческа дейност вътре в предприятието да се разглежда от някои автори в качеството на необходим елемент на собственото производство. (Напр. С.Н.Братусь. Соотношение административных и экономических методов в регулировании хозяйственных отношений. СГП, 1966, № 3, с.30).

² Вж. напр. Г.И.П е т р о в. О понятии органа государственной власти СССР. Вестник ЛГУ, 1965, № 5, вып.1; Д.М.Г е н к и н. Правовое положение государственного социалистического предприятия. СГП, 1965, № 9; В.В.Л а п т е в. Правовое положение предприятий в новых условия руководства промышленностью. СГП, 1966, № 2; Б.М.Л а з а р е в. Государственное производственное предприятие и его администрация. СГП, 1966, № 5; В.Т а д ж е р. За правната същност на държавното предприятие. ГСУ, ЮФ, 1969, т.60; Ив.Д е р м е н д ж и е в. Към въпроса за правното положение на държавните стопански организации. ГСУ, ЮФ, 1967, т. 58; Ив.Д е р м е н д ж и е в. Административноправни проблеми на държавните обединения и предприятия, I и II част. ГСУ, ЮФ, 1970 и 1971; Т.П е т к о в. Правни въпроси на вътрешностопанската сметка. С., 1972; Т. R a b s k a.

Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej. P. 1966; z. Rybicki. Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym. W., 1967

на спора е за това дали то принадлежи към системата на производството или към системата на управлението, другата страна е за характера на управляващото въздействие в рамките и извън рамките на предприятието.

Задълбочаването на спора за правното положение на предприятието на съвременния етап на развитие на научното знание е в известен смисъл безпредметно, тъй като е очевидно, че съобразно етапите на развитие на производителните сили и производствените отношения нивото, на което се извършва допирането и реализирането на влиянието на едното управленческо въздействие върху другото, непрекъснато се мени. Звеното, в което се извършва прякото управление на производството, се развива и усложнява. От отделния човек в пряко съприкосновение с предметите и средствата на труда — до гигантските заводи и комбинати. Системата за управление на производството също непрестанно се мени и нагажда към разрастващото се и развиващо се производство. За да бъде ефикасна, тя трябва да отразява всички промени, извършващи се в него, и с бързата си престройка да отговаря веднага на новите изисквания.

Тези основни за човечеството дейности — производство и управление на производството, са съществували във всички общественно-икономически формации, макар и с твърде съществени различия в обема, предназначението и реализацията им. Характерна особеност на социалистическата общественно-икономическа формация е развитието на държавата не само в най-крупен собственик, но и в организатор на управлението на общонародното стопанство. Управлението на социалистическата икономика се превръща в една от основните функции на държавата. Държавните органи като цяло осигуряват реализацията на тази функция. Бътре в цялата система на държавните органи една част от тях са създадени със специално предназначение — конкретно управление на стопанството. За други, това е допълнителна, неосновна функция или една от няколкото основни функции.

ж ж ж

Обект на управление в областта на народното стопанство са различни по своята природа обществени отношения, явления и състояния в стопанския живот, свързани в тяхната съвкупност с общата категория, с която си служи нашият законодател – "народното стопанство".¹

Управлението на народното стопанство се определя като държавна по своя характер дейност, в процеса на която се оказва непосредствено организиращо въздействие върху всички страни на стопанския живот. То се изразява в съгласуване действията на хората в процеса на материалното производство; има икономическо съдържание и юридическа форма; реализира се във властно-организационни отношения.²

От икономическа гледна точка управлението на народното стопанство е управление на възпроизводствения процес чрез поддържане на определено съответствие между производството, разпределението и потреблението с цел производството и потреблението непрекъснато да се развиват в нарастващ обем.

¹ В нормативните актове понятията "управление на народното стопанство" и "управление на икономиката" се употребяват като равнозначни. Понятието "управление на икономиката" се употребява в редица нормативни актове, с които се регламентират отношенията през периода на седмата петилетка (вж. 113-о ПМС, 1975 г., с което бяха утвърдени Основни насоки за усъвършенствуване управлението на икономиката през седмата петилетка). То замени използвания през годините на шестата петилетка термин "икономически механизъм на народното стопанство", който пък на свой ред дойде в замяна на термина "нова система за ръководство на народното стопанство". В настоящия момент се употребяват и двата термина, но преобладава употребата на термина "народно стопанство" като подчертаващ социалистическия тип на икономиката в нашата страна.

² Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Ч. I, М., 1969, с.56.

Народното стопанство е понятие събирателно и не може да бъде отъждествено с производството, още по-малко само с предприятията. То е съвкупност от различни отрасли на материалното производство, а така също и отрасли, обслужващи процеса на материалното производство (напр. транспорт, съобщения) или удовлетворяващи стопанските нужди на трудещите се (напр. търговия). Под "народно стопанство" се разбира също и съвкупността от отрасли на производството и труда в дадена страна.¹

Производството, според К.Маркс, е присвояване на продуктите на природата от хората, посредством определени обществени форми.² К.Маркс подчертава също, че производство в този смисъл е процес на създаване на материален продукт, който (процесът) "угасва в продукта".³

Производството, производствената и обслужващата дейности, това е обектът на управленческо въздействие в рамките на народното стопанство, системата на органите за управление на народното стопанство – това е субектът на управлението (в най-общ вид, в социалистическото общество в него се включва и народът като първичен субект на общественото управление). Самото управление на народното стопанство се изразява в реализацията на специфичното суперординационно отношение между субекта и обекта, носещо властно-задължаващ характер по линията субект-обект и контролно-регулиращ характер по обратната линия – обект-субект (обратна връзка).

¹ БСЭ, т.46, с.270.

² К.М а р к с и Ф.Энгелс. Соч., т.23, с.188

³ Пак там, с.191

Качествена отлика на управлението в социалистическия обществен строй в сравнение с предхождащите обществено-икономически формации е утвърждаването на принципната постановка за народовластие в социалистическата държава като основен социално-политически принцип на държавно управление, нормативно закрепен в самата Конституция. "В Народна република България цялата власт произтича от народа и принадлежи на народа"¹.

От тази гледна точка волята на трудещите се е тази, която формира конкретния субект на управлението. Тя е, която посочва целта и насочва развитието на системата, тя е първоизточникът на въздействието. Така че субектът на управление е по-широко понятие от системата на органите за управление. Той обхваща косвено и титуляра на властта - народа, в качеството му на упълномощител на съответните органи да го управляват.

Народното събрание е пряко избраният от народа орган с всеобхватна компетентност, който е овластен да създава конкретно управляващите органи, и да определя от какъв тип да бъде структурата на тяхната система. Народът осъществява управление по отношение на образуваните пряко или косвено от него държавни органи чрез референдумът, народното вето и всенародното обсъждане (допълнителен референдум), като прояви форми на прякото народовластие.

Конкретният субект на управлението в социалистическото общество са специфичните формации, оторизирани от избирателите да изразяват тяхната воля. Те изграждат органи-

1/ Чл.2 от Конституцията на НРБ. (ДВ. бр.39/1971 г.)

зационно обособената управляваща подсистема, обхващаща партията, държавата и обществените организации в лицето на техните органи.

Особен интерес във връзка с изложеното представлява гледището на проф. И. М. Сироежин, ръководещ един изследователски екип за проучвания в областта на стопанските системи. Той е ограничил изследването си в кръга на стопанските системи, но изводите му се отнасят принципно до всички социални системи. Според него, една от особеностите на стопанските системи, за разлика от техническите и биологическите системи, се състои във всеобщото разпространение на целенасоченото поведение в структурата на системата. Така, че стопанските системи не могат да бъдат разделени на управляващи и управлявани подсистеми. Такова разделение е валидно само за такива системи, при които в управляваната система няма целенасочено поведение. Изводът, който следва е, че всички положения, заимствани от техническата кибернетика и кибернетиката на живите системи, които се опират на разделянето на системите на управляващи и управлявани, са недействителни за стопанството (и обществото). Съответно, формалният апарат, който използва същите тези принципи, може да бъде приложен към стопанството (и обществото) само условно¹.

В икономическата и юридическа литература трайно се е утвърдило вече разделението на социалните, а оттам и на стопанските системи на управляващи и управлявани.

1. И. М. С и р о е ж и н. За системния анализ на социалистическото стопанство. ИСУ към АОНСУ при ЦК на БКП. С., 1975, с. 18–19

Този подход към изследваните обекти обаче създава и някои проблеми при изясняването на взаимодействията на елементите в този тип системи. Така например има известни трудности при изясняване положението на народа като основен субект на социалното управление. В областта на управлението на народното стопанство също практически е невъзможно точното определяне на управляващите и управляваните подсистеми, тъй като те твърде често се преливат една в друга, понякога отделни елементи от една управлявана система са управляващи в друга система от същото или по-високо ниво или въздействат върху отделни елементи на други системи (напр. контролните органи). Изясняването на управляващите и управляваните подсистеми като една пирамидална структура, в която всяка управлявана подсистема е управляваща по отношение на по-долната подсистема, също е твърде условно. Тази условност на разделението на системите по признака "управляваща - управлявана" понякога е толкова подсилена, че го прави почти нереално. Ето защо изложената теза заслужава особено внимание, защото дава друга насока на изследванията върху този тип системи.

Подходът към подсистемите на системата като към управляващи и управлявани, дори и при приемане условността на това означение, има редица предимства при анализиране характера на една система (напр, на органите за държавно управление) и на посоката на основните движения на управленческите въздействия. Поради това, тук той ще бъде използван за изясняване основната качествена характеристика на системата и за оказване насочеността на управленческото въздействие.

ж ж ж

Уточняването на кръга от държавни органи, управляващи народното стопанство (икономиката на страната), предполага уточняване на термина "държавно управление", като съществен елемент от тяхното определение.¹

В административноправната наука с термина "държавно управление" традиционно се означава този вид държавна дейност, който се извършва от обособена група (система) органи, начело с Министерския съвет, целта на която е осигуряване приложение и изпълнение на законите, приети от представителните (законодателните) органи. След приемането на Конституцията от 1971 г., като термин с равностойно на това съдържание значение, бе въведен терминът - "изпълнително-разпоредителна дейност", който постепенно измести термините "държавно управление" и още по-стария "администрация", при употребата им в този смисъл и с това съдържание.

¹ Подробният анализ на въпросите, свързани с държавното управление, не е предмет на настоящото изложение. В-ж по този въпрос: Г.В.А т а м а н ч у к. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования, М., 1975, с.11 и сл.; А.Е.Л у н е в. Теоретические проблемы государственного управления, М., 1974; Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР, част I, М., 1969, с.20-36; Ю.М.К о з л о в. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966, с.5.- 22; Г.И. П е т р о в. Сущность советского административного права. МГУ, 1959; Ц.А.Я м п о л ь с к а я. Органы советского государственного управления в современный период. М., Изд. АН СССР, 1954; Б.М.Л а з а р е в. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства. СГП, 1963, № 12 и др.

Под влияние на системно-кибернетичните идеи, понятието "държавно управление" придоби по-широк смисъл и с него започна да се означава дейността на всички държавни органи, а не само на изпълнително-разпоредителните органи (означавани до тогава като "органи на държавно управление" или "административни органи"). Тази двойственост на съдържанието на термина "държавно управление" налага за сега, във всеки конкретен случай, допълнителни уточнявания при употреба на понятията.¹

Що се касае до съотношението между понятията и термините "управление" и "ръководство", то то е предмет на оживени дискусии, в които едни автори разглеждат управлението като по-общото, по-широкото понятие, а ръководството – като една от неговите основни компоненти, функции или форми², а други – ръководството, като обобщаващото понятие,

¹Целокупната дейност на всички представителни, изпълнително-разпоредителни, съдебни и прокурорски държавни органи се означава като "държавно управление в широк смисъл на понятието" или "държавно управление в широк смисъл на думата", а изпълнително-разпоредителната дейност, извършвана от съответните органи се означава като "държавно управление в тесен смисъл на понятието", "държавно управление в собствен смисъл на думата" или "държавно управление в специален смисъл на думата".

²В този смисъл: П.С т а й н о в, А.С.А н г е л о в Административно право на НРБ. Обща част. С., 1957, с.10; Ив.С.Д е р м е н д ж и е в. Управление на народното стопанство в НРБ. С., 1973, с. 100-101; Советское административное право. Под ред. Ю.М.К о з л о в а. М., 1973, с. 16; Административное право. Под ред. А.Е.Л у н е в а. М., 1970, с. 7; М.П.Л е б е д е в. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974, с.31 и др.

а управлението, като една от неговите форми.¹ В преобладащата част от пресата и популярните издания термините се употребяват като взаимозаменяеми. Има и автори, според които различията между управлението и ръководството са качествени, а не обемни.²

Възприемането на кибернетичното схващане за управлението като основно свойство на големите сложни системи, независимо от това дали са физически, биологически или организационни, решава и въпроса за съотношението между управление и ръководство – естествено, по-широкото понятие е "управление", тъй като отношения на ръководство възникват само в обществените системи. Не говорим например за ръководство в една сложна техническа или биологическа система. Ръководството следователно притежава белезите на управленческо въздействие, но има друга специфика. Да ръководиш не означава за издаваш заповеди, а да напътстваш подчинените си.³

¹В този смисъл: С.Е.К а м е н и ц е р. Основы управления промышленным производством. М., 1971, с. 7; Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975, с. 25 и др.

²Вж. напр. М.М а р к о в. Теория на социалното управление. С., 1975, с. 28.

³Това уточняване има значение за настоящето изследване дотолкова, доколкото в нормативните актове, специалната литература и пресата за означаване на фигурите министър, директор, началник (които в юридически смисъл са органи за управление) е възприет терминът "ръководител" (ръководител на ведомство, ръководител на учреждение, ръководител на стопанска организация и пр.). По същество тези "ръководители" са управители, те управляват. Но тъй като този термин е възприет още в първите години на социалистическата власт като израз на новия, социалистически тип обществени отношения и вече е придобил гражданственост, неговата традиционна употреба е запазена.

Субектът за управление народното стопанство на НР България обхваща (освен народа като титуляр на държавната власт) всички държавни органи и органи за недържавно (обществено) управление, които оказват управленческо въздействие върху икономиката на страната. Негово основно ядро са изпълнително-разпоредителните органи на държавната власт и органите на Българската комунистическа партия. Но в него се включват и представителните, съдебните и прокурорските органи, когато макар и косвено, оказват някакво управленческо въздействие върху народното стопанство. Освен това, съществуват и междудържавни координиращи органи (напр. органите за координация на стопанската дейност в рамките на СИБ), които също оказват управленческо въздействие върху нашата икономика. Непрекъснато развитие получават и формите на държавно-обществените и обществено-държавните органи за управление.

Изследването ни обаче ще се ограничи само върху изпълнително-разпоредителните органи за държавно управление на народното стопанство, тъй като волята на целокупния субект по управление на социалистическата ни икономика намира правно-нормативен израз чрез тяхната дейност.

Цялостното изследване на органите включва анализ както на структурата, така и на функционалната страна в характеристиката им. Поради ограничения обем на предлагания труд, вниманието е съсредоточено предимно върху структурния аспект в характеристиката на органите и тяхната система.

Г л а в а п ъ р в а

ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО

§ 1. Понятие за орган за управление на народното стопанство

Социалната и правна същност на органите за управление на социалистическата икономика е предмет на оживени дискусии в научните кръгове на всички социалистически страни. Обсъждането на проблемите, свързани с характера на обществените отношения в стопанската дейност, с управлението на тези отношения и органите за тяхното управление, започва почти едновременно със самото формиране на социалистическия тип икономика и продължава и досега.

В юридическата доктрина дискусиите по този повод са твърде разнообразни, но почти всички се свеждат до въпроса с най-голямо практическо значение, а именно – КОИ са органите за управление на народното стопанство (социалистическата икономика), т.е. кои са елементите на системата за управление.

Отговорът на този въпрос, който без съмнение зависи и от етапа на развитие, в който се намира самата социалистическа държава, следва да се търси преди всичко в законодателните решения по породилите го проблеми. Липсата на цялостно и категорично решение по тях е причина за продължителни доктринални спорове и за пораждање на редица дискусийни въпроси (по същество – взаимнообвързани подвъпроси на основния въпрос) като например:

а/ Всички ли съществуващи организационни образувания, които пряко или косвено въздействуват върху икономическите отношения, или само специално създадените по конституционен път органи за държавно управление са органи за управление на народното стопанство?

б/ Само изпълнително-разпоредителните органи или всички държавни органи (органи на държавата), участвуват в управление на икономиката?

в/ Държавните стопански организации (ДСО) – органи на държавата ли са и органи за държавно управление ли са?

г/ Кои са органите за управление: самите стопански организации или техните органи в качеството им на представители (носители) на държавната власт и какво е естеството на това управление?

д/ Чии органи са органите на държавните стопански организации (тяхната администрация) – органи на държавата или органи на юридическата личност на държавната стопанска организация, или пък съчетават и двете качества?

е/ От чие име и за чия сметка действуват държавните органи и организации? Самостоятелни правни субекти ли са?

ж/ Кой фактически и юридически е органът за управление – цялата формация ли – министерство, обединение, предприятие, или нейният ръководител (ръководство)?... и редица други подвъпроси, отговорът на всеки от които дава отражение върху отговора на основния въпрос.

ж ж ж

Изследването на органите за управление в областта на народното стопанство безспорно трябва да обхване

всички органи за управление на народното стопанство, независимо от това дали са органи за държавно управление или не, но от изясняването на въпроса дали въобще управленчески органи, които не са държавни органи, могат да управляват народното стопанство на една социалистическа страна, да оказват направляващо въздействие върху него, зависи и неговият обхват. Във въведението се направи уговорката, че изложението ще се ограничи само върху органите за държавно управление (изпълнително-разпоредителните органи) за управление в областта на народното стопанство. Въпреки това, поради посочената причина, не може да се избегне отговорът на възникващите въпроси, всеки от които сам по себе си е достатъчно сложен и значим, за да бъде предмет на самостоятелно изследване.

Отговорът на въпроса КОИ са органите за държавно управление на народното стопанство и въобще кои са органите за управление на народното стопанство е следствие от отговора на въпроса КАКВО е орган за държавно управление и въобще какво е орган за управление в една социалистическа по характер политическа система, т.е. проблемът се свежда до изясняване на понятието за орган за управление, естествен резултат от което е разчистването на пречките при изясняването на въпроса кои са органите за управление в областта на народното стопанство.

Изходен пункт на анализа е постановката, че органът за управление на народното стопанство е орган за държавно управление (изпълнително-разпоредителен орган) с обща или специална компетентност, който ръководи (в смисъл на управлява) икономиката на страната или участва в нейното управление.

Понятието "орган за държавно управление" от своя страна е изградено на основата на понятието "държавен орган", тъй като изпълнително-разпоредителният орган е държавен орган, специализиран за изпълнението на определен вид държавна дейност.

Опитите за изясняване на понятието "орган за държавно управление" (и на съответните на него - "изпълнително-разпоредителен орган", "административен орган") в юридическата литература са многобройни и разнородни.¹ Становищата могат да бъдат групирани според критериите, които са в основата на определенията, приети от привържениците на отделните теории. Така в социалистическите страни са обособени главно три групи теории: а/ теории позитивистични; б/ теории, определящи органите въз основа на съдържанието на изпълняваните от тях функции и в/ теории, изясняващи понятието за административен орган (орган за държавно управление) с помощта на комплексни, многостранни критерии.²

Позитивистичните теории, т.е. теориите, ориентирани към изясняване на понятието орган за държавно управление, стъпвайки само на установеното от позитивното право, считат за органи за държавно управление само такива органи, които са изрично упоменати като органи за държавно

¹Относно определението на понятието "административен орган" има богата литература и в буржоазните страни. Интересни дискусии по тази проблематика са характерни за австрийската и немска правни школи, но в социалистическите страни подходът към изясняване същността на органа за държавно управление е нов, принципино различен, и тази литература малко може да бъде ползвана.

²Предложената класификация на основните групи схващания по този проблем в социалистическите страни е по: J. S t a r o ś - c i a k. Prawo administracyjne. W., 1975, 51 За подробности виж посоченото съчинение.

управление (изпълнително-разпоредителни органи) в нормативните актове и най-вече в Конституцията.¹ Слабостта на този метод за изясняване на понятието за орган за държавно управление се състои в това, че той се базира не върху определянето и отделянето на характерните черти на органа за държавно управление, а само на разпореденото от закона (според някои автори – само от Конституцията) и не дава критерий за практическо отграничаване на органите за държавно управление от другите органи на държавата.

Според втората концепция, изхождаща само от функциите, които органът изпълнява, орган за държавно управление е този орган, характерно за който е изпълнението на организаторски функции, скрепени с възможността за приложение на държавна принуда в очертаните от правото граници. Самостоятелното прилагане на този критерий не е достатъчно, защото организаторски функции имат всички държавни органи, включително и Народното събрание. Също така, използването на държавна принуда е възможно и с оглед изпълнението на съдебната присъда.

Третата група теории изяснява същността на органа за държавно управление с помощта на комплексен критерий. За определяне на понятието "орган за държавно управление" се изхожда от различни, присъщи нему белези. Оформя се група от условия, на които трябва да отговаря един орган, за да бъде определен като орган за държавно управление. Тези условия са свързани с вида на държавната дейност, която изпълнява органът (в случая – изпълнително-разпоредителна), с функциите, които той изпълнява – най-вече организаторски, с непрекъснатостта и непосредствеността на извършваната управленческа дейност, с вида на издаваните актове и с въз-

¹У нас такава позиция заема проф. В.Т а д ж е р. (В.Е. Т а д ж е р. Право на държавна социалистическа собственост в НРБ. С., 1975, с.276-277)

можността за използване на държавна принуда при необходимост от нея. Подчертава се подзаконовият характер на изпълнително-разпоредителната дейност. Обръща се внимание върху факта, че същността на органа за държавно управление лежи в пълномощието, което имат всички органи на държавата да действуват от нейно име, и оттук, възможността да се използват средства за принуждение с цел да се обезпечи резултатът от тяхната дейност се въздига в *genus proximus* на определението за държавни органи.¹ Тази характеристика се използва и за разграничаване на органите за държавно управление от органите за управление, имащи недържавен характер. За разграничаване от недържавните органи за управление се използва и белегът, свързан с кръга на лицата, които могат да изразяват воля от името на държавен орган и тяхното качество на държавни служители, а също и кръгът, в рамките на който имат действие актовете, издавани от тези органи – само в рамките на съответната организация или и извън нея.

На основата на изпълняваните от различните органи за държавно управление функции и предоставените им за тази цел правомощия се изяснява и специфичната диференциация между тях, с оглед на извършваната конкретна дейност, а също така се обосновава и присъщата за изпълнително-разпоредителните органи оперативна самостоятелност в предвидените от закона случаи.

Преобладаващата част от социалистическите автори, разработвали тази проблематика, наблягат върху това, че органът за държавно управление е вид държавен орган, че той представлява част от държавния апарат (държавния механизъм, механизма на държавата) и че органите за държавно

¹Вж. J. Starościak. Цит.сч., 1975, с.52

управление образуват своя система от органи (която е подсистема в системата на всички държавни органи, на държавния апарат), наричана "апарат за държавно управление" или "апарат за управление на социалистическата държава", съставните единици на която са органите за държавно управление. Другата основна характеристика, върху която се набляга, е държавно-властническото правомощие, притежавана от органа. В този смисъл са определенията: "Органът на държавно управление е съставна част от системата на държавния апарат, той е държавен орган, обладава държавно-властническо правомощие, осъществява изпълнително-разпоредителна дейност, упражнявайки непосредствено ръководство и организация на стопанското, социално-културното и административно-политическо строителство"¹ и "Органът за държавно управление е такова звено от съветския държавен апарат, което е предназначено да осъществява изпълнителна и разпоредителна дейност, т.е. за изпълнение изискванията на съветските закони и основаните на закона правни актове в процеса на непосредственото ръководство на стопанското и социално-културно строителство".²

По друг път са тръгнали С.Студеникин³ и В.Власов⁴, определяйки органа за държавно управление направо като изпълнително-разпоредителен орган на държавната власт, който

¹ Ан. А н г е л о в, Ив. Д е р м е н д ж и е в, Г. К о с т а д и н о в. Учебник по административно право на НРБ. Обща част, 1967, с.104.

² Ю. М. К о з л о в, Органы государственного управления. М., 1960, с.52, също в Управление народным хозяйством СССР. Ч. II, М., 1971, с.53

³ С. С. С т у д е н и к и н. Советско административно право. С., 1951, с.54

⁴ В. А. В л а с о в. Основы советского государственного управления. М., 1960, с.34

в границите на своята компетентност въз основа и в изпълнение на закона, практически осъществява държавните функции, с оглед осъществяване целта – построяване на комунистическо общество.

Да се спрем първоначално върху безспорната констатация, че органът за държавно управление е вид държавен орган. Щом това е така, то той ще притежава всички черти на държавен орган плюс някои специфични за него белези. Да видим сега какво се разбира под "държавен орган" в юридическата литература. "На практика не е трудно да се посочи един или друг държавен орган – Народно събрание, Министерският съвет, народен съвет и т.н." – четем буквално в учебника по Държавно право на НРБ. – "Трудно е обаче да се даде дефиниция на това понятие".¹ И действително е така.

В някои от определенията, давани в съветската и българска правна литература, държавният орган се определя преди всичко като част (звено, елемент) от държавния апарат, механизма на държавата или системата на държавните органи. Същото се отнася и за производното от него понятие – орган за държавно управление.

П.Василенков определя съветския държавен орган като "такава организация, която се явява част от държавния апарат, има определена компетентност, структура, териториалният ѝ машаб на дейност се образува по ред, установен от закона или други актове на оправомощен за това орган, притежава определени методи за работа, снабдена е с пълномощия да действа от името на държавата и е призвана за решаване на задачите и осъществяване на основните функции на социалистическата държава".² Ц.Ямпольская определя държав-

¹ Б.С п а с о в, Г.Ж е л е в. Държавно право на НРБ. Ч.ІІ, С., 1974, с.3

² П.Т.В а с и л е н к о в. Органы советского государства и их система на современном этапе. МГУ, 1967, с.41

ния орган като "част от механизма на държавната диктатура на работническата класа, действаща на основата на демократическите принципи, активно участваща под ръководството на Комунистическата партия в строителството на комунизма по пътя на решаване на стоящите задачи и изпълнение на неговите функции, снабдена за това с властнически пълномощия, обладаваща съответна компетентност, притежаваща определена структура и характеризираща се с правен характер на връзките съединяващи личния състав на органа в едно цяло."¹ Държавният орган, според Ю.М.Козлов "представлява част от механизма на социалистическата държава, осъществяваща непосредствено и от името на държавата нейните задачи и функции посредством определен конституционен вид държавна дейност; за тази цел органът е облечен в държавно-властнически правомощия".² Показателно е и определението "... органът на съветската социалистическа държава представлява организация, явяваща се част от съветския държавен апарат и обладава държавно-властническо правомощие".³ От него излиза, че определението на държавен орган е производно и зависимо единствено от определението на държавен апарат и всички държавни органи имат една единствена, при това обща за всички тях характеристика – държавното властническо правомощие.

¹ Ц.А.Я м п о л ь с к а я. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954, с.25

² Ю.М.К о з л о в. Органы государственного управления. М., 1960, с.18

³ Советского государственного права. Под ред. Б.В.С ч е т и н и н, А.Н.Г о р ш е н е в.

Да видим сега какво съдържание се влага от правната доктрина в понятието "държавен апарат"? Под "държавен апарат" във всички срещани определения най-общо се разбира системата на държавните органи, чрез която се осъществява държавната власт на господстващата класа.¹

Държавният апарат (системата на държавните органи) е съвкупност от държавни органи, действащи като едно цяло, поради общото целево предназначение на съставлящите я елементи, всеки от които обаче има и конкретно предназначение и задачи в осъществяване на общата цел. Определянето на държавния орган като съставна част, звено или елемент на държавния апарат, а на държавния апарат – като система на държавните органи не предоставя достатъчно информация за тяхната същност и представлява въртене в затворен кръг. Самата дефиниция страда от логическия дефект на определяне *idem per idem*.

Има два пътя на изследване – от общото (системата, апарата) към частното, органа, или от частното (органа) към общото (системата), но и в двата случая би трябвало в изходното понятие конкретно и ясно да бъде очертана същността на дефинираното явление, без да се прибегва към конструкции, включващи производни от другото понятие.

Анализирайки съществуващите определения, проф. Ю.Козлов извлича следните белези на качеството "държавен

¹ В този смисъл: В.А.В л а с о в. Советский государственный аппарат. М., 1951, с.14–15; Ю.М.К о з л о в. Органы государственного управления, с.31; Б.С п а с о в, Г.Ж е л е в. Държавно право на НРБ. Ч.II. С., 1974, с.3; Н.А.В о л к о в. Органы советского государственного управления в современный период. Казан, 1962, с.6; Ж.М и л а н о в. Държавна власт и държавно управление. С., 1976, с. 87; Апарат управления социалистического государства, Ч.I. М., 1976, с.29

орган" (орган на държавата), отбелязвани най-често в юридическата литература:¹

а/ държавният орган е част от държавния апарат (механизма на социалистическата държава);

б/ осъществява от името на държавата нейните задачи и функции;

в/ притежава властни правомощия;

г/ има установена от правото компетентност;

д/ има определена структура;

е/ действа в рамките на нормативно определения му териториален периметър на действие;

ж/ формира се по законово установен ред;

з/ външно се проявява чрез действията на личния си състав.

Според проф.Козлов, безусловно необходими за изграждане на общото понятие "орган на държавата" са само два. Останалите признаци са елементи от характеристиката на конкретния държавен орган.²

Понятието "държавен орган" обхваща два вида характеристики: а/ системни характеристики, изразяващи зависимостта на органа от предназначението и целите на системата и б/ лични характеристики, изразяващи неговата конкретна качествена определеност.

Всеки държавен орган е:

а/ елемент от системата на субекта на държавно управление, образуван за изпълнение на неговите цели, задачи и функции, и обвързан от общите качествени характеристики на системата;

¹ Вж. Ю.М.К о з л о в. Органы советского государственного управления. М., 1960, с.8 и сл.

² Също там, с.16

б/ облечен в държавно-властническо правомощие. Самото държавно-властническо правомощие се изразява в обличане на органа в компетентност за изпълнение на конкретно възложените му задачи;

в/ притежаващ лични характеристики, отличаващи го от другите елементи (органи) на системата.

Задължителен елемент от личната характеристика на всеки орган за държавно управление (който в рамките на системата на изпълнително-разпоредителните органи се превръща в елемент от системната характеристика на органите) е изпълнително-разпоредителният характер на дейността им.

Задължителен елемент от личната характеристика на органите за управление в областта на народното стопанство (който в рамките на системата на органите за управление на народното стопанство се превръща в елемент от системната характеристика на тези органи) е тяхната предметна определеност – народното стопанство.

В юридическата литература предмет на най-оживени дискусии е възловият белег на държавния орган – неговото държавно-властническо правомощие.¹ Неговата същност и безусловната необходимост от наличието му, за да бъде охарактеризирано едно организационно образуване като държавен орган са разисквани в различни периоди от развитието на

1

За различните становища вж.: В.В л а с о в. Советский государственный аппарат. М., 1959, с.53; Ю.М.К о з л о в. Органы государственного управления. М., 1960, с.15; Б.С.Б ъ р о в. Гражданскоправен режим на държавното социалистическо предприятие. С., 1962, с.23

правната мисъл. Има автори¹, които застъпват становището, че съществуват две групи (два вида) органи на държавата. Първата група обхваща органите, които притежават държавно-властническо правомощие, т.е. имат право да издават задължителни за изпълнение правила за поведение и да осигуряват при нужда тяхното изпълнение с помощта на мерки за държавна принуда. Именно тези органи на държавата са държавните органи.² Органите на държавата от втората група не притежават държавно-властническо правомощие. Тази група е съставена от държавните предприятия, стопанските организации и социално-културните учреждения. В отношенията си с другите организации и гражданите те сами не осъществяват управленчески функции. Те само изпълняват, под ръководството на органите за държавно управление, възложените им задачи.

Основният смисъл на концепцията за "безвластния" държавен орган е да се докаже, че държавните предприятия са разновидност на органите на държавата. Тази концепция най-последователно е развита в гражданскоправната литература. Типична за нея е конструкцията, според която в рамките на държавното предприятие съществуват два органа на социалистическата държава – орган-предприятие и орган-администрация. Първият орган е безвластен, а вторият – притежава

¹ Напр. Б.С.Б ъ р о в. Цит.съч., с.27; Н.А.В о л к о в. К вопросу о понятии органа государства как части социалистического государственного аппарата. В сб. В-сы государства и права БССР. Минск, 1960, с.46-48

² Авторите, които намират неправилно становището за съществуване на две групи органи на държавата – притежаващи и непритежаващи държавно-властническо правомощие, употребяват термините "орган на държавата" и "държавен орган" като равнозначни.

властническо правомощие. Но какво властническо правомощие, дали властническо правомощие въобще или правомощие с държавно-властнически характер, т.е. производно от волята на държавата и юридически оформено от други нейни органи? В гражданскоправната литература се дава превес на становището за недържавния произход на властническото правомощие и то се свързва с теорията за юридическата личност и правомощията на нейните органи да я управляват.¹ Изказвани са обаче и възгледи, според които цялото държавно предприятие като орган на държавата притежава държавно-властническо правомощие.²

Във връзка с характера на държавно-властническото правомощие възниква и въпросът – спрямо кого се проявява то, само спрямо външни на организационната единица, чиято воля изразява, организации и лица ли, или действа и в самата организационна единица, т.е. не загубва качеството си на правомощие за държавно управление, ако не излиза от рамките на съответната организационна система. Разбира се, отговорът на този въпрос зависи и от това, коя организационна формация се възприема като орган за управление – дали стопанската организация или само нейният ръководител, дали министерството или само министърът.

В юридическата литература е изказан възглед (възприет от значителен брой юристи, но най-вече цивилисти), според който характерна черта на държавния орган, признак на неговото държавно-властническо правомощие, е издаването от държавните органи на правни актове, задължителни за всички граждани и длъжностни лица, т.е. тяхното действие

¹ В.Е.Т а д ж е р. Правото на държавна социалистическа собственост в НРБ. С., 1975 г., с.289-294

² Напр. А.В.В е н е д и к т о в. Държавна социалистическа собственост. С., 1950, с.270-292.

да е насочено навън от рамките на държавния орган.¹ Сериозна свършено правилна критика на това схващане се прави от Ю.М.Козлов, който подчертава, че възможността актовете на държавните органи да разпростират действието си не само върху непосредствено подчинените длъжностни лица, работещи в подведомствената на даден орган област, но в редица случаи и върху граждани и обществени организации, и то при издаването не само на нормативни, но и на индивидуални административни актове, е характерен белег на държавно-властническото правомощие на държавния орган, но няма универсално задължителен характер. Кръгът на действие на разпорежданията на държавните органи се определя от конкретното място, заемано от всеки един от тях в системата на държавните органи и характера на задачите, поставени му за изпълнение.²

Доколкото ни е известно, за първи път в съветската литература, чертите на властническото пълномощие³ цялостно са формулирани от Ц.А.Ямпольская в монографията й "Органы советского государственного управления в современный период". По-късно те са доразработени и коригирани от Ю.М.Козлов в "Органы советского государственного управления (понятие и конституционная система). Съдържанието на властническото пълномощие (правомощие) се разшифрова чрез следните белези:

¹Ц.А.Я м п о л ь с к а я. Цит.съч., с.17

²Ю.М.К о з л о в. Органы государственного управления. М., 1960, с.10-14

³Тук трябва да се отбележи, че в съветската литература се употребява само терминът "пълномощие" (полномочие), докато в българския език има два термина - пълномощие и правомощие. Първият включва само възможността (правата) за извършване на определена дейност, вторият - и задълженията.

а/ възможност да се издават юридически задължителни актове (според Ц.Ямпольская — задължителни за всички граждани и длъжностни лица, според Ю.Козлов — за адресатите, към които са едресирани, т.е. не е необходимо да бъдат непременно насочени навън от системата на органа);

б/ възможност за обезпечаване на реализацията чрез прилагане от името на държавата на мерки за възпитание, убеждение и поощрение;

в/ възможност за упражняване на контрол за изпълнение на актовете;

г/ възможност за защита на тези актове от нарушение чрез използване в необходимите случаи на мерки за държавна принуда.

Този белег на държавния орган — наличието на държавно-властническо правомощие е най-същественият юридически белег на държавния орган, защото в него всъщност са отразени и закодирани всички останали белези на качеството държавен орган. Всеки държавен орган, изпълняващ функции на държавно управление, има властнически правомощия. Безвластен държавен орган няма и не може да има, защото органът на държавата не може да се разглежда откъснато от държавната власт.¹ Разбира се, трябва да се отчита фактът, че властта, включително и държавната власт, има различни прояви форми.

✱ ✱ ✱

Очертаването на кръга на държавните органи налага необходимостта от изясняване съдържанието на понятието

¹ Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Ч. II, М., 1971, с.43; А.К.Б е л ы х. Политическая организация общества и социалистическое управление. ЛГУ, 1967, с.120

за орган на държавата, а също и на "орган за управление" и "орган на системата", защото орган, вън от системата, не съществува и не може да съществува.

Органът – това е образуване, което осъществява определена функция по отношение на системата, в която е включено. Въпросът е точно каква – винаги ли само решаваща или е възможно тя да бъде и изпълнителска, помощна. Съвсем логично, при съпоставка с други типове, а не само обществени системи, следва изводът, че органите на системата могат да бъдат както с решаваща функция – органи за управление, така и с помощна функция – изпълнителски, подпомагащи органи. В системата на държавата тези органи също са управомощени от нея, в качеството ѝ на изразител на волята на господстващата класа (на обществената воля, при висшия етап на държавно развитие) да изпълняват поставените им задачи по управлението на страната, т.е. притежават държавно-властническо правомощие. Това държавно-властническо правомощие обаче има една особеност. Формираната от тези органи воля се реализира посредством решаващите органи.

От такава гледна точка органът за управление може да се определи като признато от действащите норми (закона) образуване, което формира и извява (или само формира и само извява) воля. Като следствие от това определение обаче възниква един логичен въпрос. Чие образуване е и чия воля изразява органът за управление – на конкретната система, в която е включен ли – тогава формира и извява нейната воля, или на единица на система от по-висш клас, например на стоящ над него държавен орган. Вторият вариант има две възможни хипотези: а) органът е образуван по волята на орган, елемент на организационна система от по-висше ниво и е предназначен да про-

карва неговата воля (държавната воля) чрез системата, в която е включен като съставен елемент (която ръководи) и б/макар и образуван по волята на висшестояща организационна единица, той изразява волята на основната, коренна система, съставен елемент на която е.

Тези варианти, а при по-задълбочен анализ вероятно ще следват и значителен брой подварианти, представляват възможни състояния на организационните системи и са предмет на изследване от теорията, посветена на тези системи, а не на правото, но тъй като тази теория за сега е недостатъчно развита и не дава отговор на повдигащите се въпроси, за правото се налага само да развива тези постановки или да решава засягащите го проблеми, без да стъпва на твърда теоретична основа. Може би и затова законодателството ни не е дало ясен и категоричен отговор на част от интересуващите ни тук въпроси.

Прегледът на съществуващите типове организационни системи в държавната организация на сегашния етап на развитие на социалистическата държава показва, че представителните органи на държавата, като Народното събрание например, са органи за управление от първи вариант, а изпълнително-разпоредителните органи изцяло се покриват с втория от разгледаните по-горе варианти. Причисляването на органите на стопанските организации към хипотеза А или хипотеза Б на същия вариант, дава отговор на въпроса чии органи са те – на държавата ли или на стопанската организация. Правото на избор и решение обаче принадлежи единствено на законодателя и отговорът на въпроса трябва да се търси единствено в законодателството, и чрез законодателството.

За законодателя не може да има формални ограничения при подбора на конструкцията и предназначението на формирания от него орган за управление, както по отношение на

различните области и сфери на държавно управление, така също и при нормиране структурата на недържавните стопански и нестопански организации. Това означава, че щом структурата на недържавните организации се формира по нормативен път, то от гледна точка на теория на управлението държавата оказва управленческо въздействие и върху тях. При това, законодателят се ръководи единствено от конкретните потребности и научнообоснованата целесъобразност на неговото решение.

✱ ✱ ✱

Отговорът на въпроса "какво?" е орган за управление в областта на народното стопанство и оттам – "кой?" са органите за неговото управление налага критически анализ на няколко основни пункта в съществуващите теории по възловите проблеми:

1/ Изходна позиция на отношението на различните автори към проблема, свързан с органите за управление на икономиката, е тяхното разбиране за характера на държавната власт и държавната собственост и взаимната им обусловеност в държавата от социалистически тип. Схващането на органите за управление на отделните стопански организации, като органи на държавата и органи за държавно управление, предполага възприемане на единството на обществената собственост и държавната власт като проявление на съчетаването на общественото присвояване на средствата за производство и продуктите на производството с организацията и управлението на това присвояване. Това е основа на характеристиката на една държава като социалистическа. Другата позиция, а именно, че няма сливане на властта със собствеността,

води до изтриване на принципиалната разлика между социалистическата държава и буржоазната държава с развит държавен монопол. Всяка позиция, която отхвърля съществуването на това единство в социалистическите страни, е опит да се третира социалистическата държава като обикновена буржоазнодемократична държава с господстващ държавен монопол върху средствата за производство.

2/ Също такава изходна постановка е и правилното разбиране на стопанско-организаторската функция на държавата. Както правилно отбелязва С.Кечекъян, в социалистическата държава стопанското ръководство е неделимо от политическото, т.е. от изпълнително-разпоредителната дейност на държавните органи.¹ В процеса на социалистическото управление на икономиката нашата държава действа не само като носител на политическата власт, но и като собственик на основните средства за производство. Това е коренната разлика на социалистическата държава от буржоазната държава, която стои вън от процеса на производство. Тази роля на буржоазната държава в управлението на икономиката е предопределена от принадлежността на основната маса от средства за производство на частни собственици, поради което държавата, в защита на общите интереси на господстващата класа, може само да контролира стопанската дейност, осъществявана от частностопанстващите субекти, направлявайки я косвено с помощта на финансовата и данъчната политика, и други подобни средства за въздействие върху икономиката. Активната роля на държавата в управлението на икономиката — това е едно от основните преимущества на социализма над

¹Вж. С.Ф.К е ч е к ъ я н. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958, с.106

капитализма.¹ Актовете на държавата по управление на държавната собственост са актове по упражняване право на тази собственост. Естествено, абстрактно погледнато, държавата, в качеството ѝ на носител на обществената власт, може да издава актове по управление на собствеността и вън и независимо от качеството ѝ на собственик на преобладаващата част от общественото имущество. Но това е само абстрактно погледнато. Практически, единният носител на двете правомощия предопределя и единството на решението.

3/ Поддръжниците на тезата, че органите на социалистическите държавни стопански организации нямат властнически правомощия, не са държавни органи и съответно не са интегрирани в държавния апарат, аргументират тезата си, позовавайки се на факта, че и в капиталистическите икономически организации също се осъществява процес на управление на стопанската дейност, но това управление не е държавно управление. Това обстоятелство обаче не се оказва пречка за реализиране управлението на стопанската дейност. Ето защо, и на органите на социалистическите стопански организации не са им необходими никакви властнически правомощия, за да стопанисват социалистическата държавна собственост. Те просто са им ненужни. Съвършено достатъчно им е качеството на органи на юридическата личност, за да изпълняват задачите си в гражданския оборот.²

¹ Вж. Л.И.А б а л к и н. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М., 1974, с.25-33

² В.Е.Т а д ж е р. Правото на държавна социалистическа собственост в НРБ. С., 1975, с.293

Социалистическата стопанска организация има задачи не само в гражданския оборот, тя носи отговорност и за общото икономическо развитие на страната (вж. напр. чл.19, ал.1 и чл.22, ал.1 от ПОПОСО), осъществявайки управленчески функции. Но дори и в капиталистическия свят, икономическите организации, независимо от организационно-правната форма, в която са облечени, вече не само, че са твърде зависими от държавната воля, от държавния апарат, но все по-често, особено на тези, които имат статут на публичноправни учреждения, им се придават правомощия по държавно управление (планиране и координация на стопанската дейност) на цели икономически отрасли. Това е особено характерно за развиващите се страни и за тези, тръгнали по пътя на социалистическото развитие. Така например в Алжир, Държавният комитет по планиране, определяйки функциите на някои предприятия, посочва, че "предприятието е отговорно за отрасъла, явява се основен икономически агент (следователно орган за държавно управление) в отрасъла, задължено е да обезпечава условия за успешна дейност на подведомствените единици, а също и да използва всичките си средства и възможности за реализиране на целта развитие на отрасъла, който цялостно или частично управлява".¹ Важен фактор за повишаване на държавно-управленческите правомощия на държавните предприятия² е предоставянето на

¹Вж. "Algérie Actualité". Alger, 1975, № 505, 15

²Понятието "държавно предприятие" в тези страни обикновено обхваща твърде разнородни структурно-правни образувания — от производствената единица до отрасловия и многоотраслов стопански комплекс. Предприятието може да има само производствени или само управленчески функции или да съчетава тези функции. Може да има статут на публично-правно юридическо лице или на субект на частното право, или да съчетава и двете качества.

държавен монопол в съответната област. В редица случаи на държавните предприятия се възлага правото и задължението на държавен контрол в някои области (например в разработката на полезни изкопаеми, производството и търговията с продукти, транспорта, търговията и т.н.). Те координират и регламентират дейността на други държавни и недържавни предприятия в подведомствената им област, установяват условия за производството и контролират тяхното спазване, издават лицензи и др. В някои страни държавните корпорации имат право да изискват принудителна експроприация на собствеността (по пътя на специално административно производство) и придаването ѝ в тяхно разпореждане, ако смятат, че такъв акт е необходим за обществен интерес.¹

Качеството на съставна част на държавния апарат във всички капиталистически страни имат и т.нар. ведомствени предприятия. В страните с френски правни традиции законодателят ги квалифицира като публичноправови административни учреждения (*établissements publics administratifs*), в страните на англосаксонското право, макар и да нямат нормативно определение, те се означават с термините "департаментална корпорация" (*departmental corporation*) или "корпорация за обществени услуги" (*public utilities corporations*) и по този начин се подчертава тяхната административно-правна природа. Представлявайки съставна част на държавния апарат, тези предприятия функционират в качеството на управления, бюра, отдели, агентства и други подобни функционални подразделения на отрасловото ведомство. В някои случаи, във формата на предприятие се облича цялото ведомство (това е така наречената ведомствена корпорация), а възглавяващият

¹ Вж. С.А.С о с н а. Правовое положение государственного предприятия в развивающихся странах. М., 1976, с.73

го правителствен орган встъпва в ролята на орган за управление на корпорацията. Подобно е положението и на така наречената статутна корпорация, която в страните на англосаксонското право винаги е публичноправно учреждение. Макар и да съществуват някои доктринални спорове, преобладава становището, че корпорациите се отнасят към органите на държавната администрация, тъй като те "представляват инструмент на държавната политика" и макар и да се отличават от традиционните министерски департаменти, управлявани от министри, изцяло зависят от парламента и правителството.¹

Следователно, дори и в капиталистическите страни за управлението и защитата на държавната собственост се подбират правни форми, чрез които органите на държавните икономически организации да бъдат облечени в държавно-властнически правомощия, за да могат най-ефективно да управляват държавната собственост и да прокарват държавната политика в целия отрасъл. Що се отнася до социалистическите държавни организации, качеството държавно-властническо правомощие е иманентно присъщо на политическата и юридическата същност на техните органи за управление.

4/ Силно застъпено у нас е и становището, че държавни органи (съответно изпълнително-разпоредителни органи) са само тези от тях, които са изрично характеризирани от Конституцията като такива. "В точния смисъл, държавни органи съгласно Конституцията са Народното събрание, Държавният съвет, Министерският съвет, министрите и ръководителите на други ведомства, народните съвети като местни органи на власт и техните изпълнителни комитети и председател, съдията, прокурорът".² Съгласно тази, по принцип

¹ W. R o b s o n. Nationalized Industry and Public Ownership. L., 1960, с. 27

² Вж. В. Т а д ж е р. Цит. съч., с. 276

крайно позитивистична теза, органи за държавно управление в областта на народното стопанство са само Министерският съвет, министрите, ръководещи съответни отрасли и подотрасли на народното стопанство, ръководителите на централни функционални ведомства и изпълнителните комитети на народните съвети, защото председателят на ИК на НС не е изрично упоменат в Конституцията като изпълнително-разпоредителен орган. Член 119 на Конституцията дава възможност в окръзите и общините да се създават със закон изпълнително-разпоредителни органи извън системата на народните съвети, но тази възможност не е реализирана досега.

Дори да приемем, че органи за държавно управление са само тези, които изрично са характеризирани от нормативните актове като такива, то в никакъв случай не може да се приеме, че Конституцията е акт, който има за цел да изчерпи нормативната уредба на всички органи на държавата. Задачата на Конституцията е да определи основните държавни органи и да маркира характера на тези, с чиято нормативна уредба тя не се занимава, но които трябва да отговарят на очертания от нея политически характер и насока на развитие. Нещо повече, цитираният по-горе чл.119 от Конституцията показва, че законодателят смята за възможно съществуването на изпълнително-разпоредителни органи, непредвидени в Конституцията и създадени по-късно със закон. Задълбоченият анализ на текста на чл.119 води до още един извод - законодателят е намерил за необходимо включването на този текст в Конституцията, за да се избегнат евентуални недоразумения относно положението кой може да създава изпълнително-разпоредителни органи в административно-териториалните единици. Народните съвети действително са органи на държавната власт и народното самоуправление в съответните

единици, но към тяхната компетентност не се придава и правомощието за създаване на изпълнително-разпоредителни органи на тяхната територия. И за този вид органи се запазва общият режим – изпълнително-разпоредителни органи се създават само със закон от Народното събрание, а не с актове на народните съвети.

Затова възловият момент, който трябва да се изясни, е правното основание за съществуването на някои от действащите изпълнително-разпоредителни органи. Посочи се вече, че Конституцията предвижда възможността за образуване и на други изпълнително-разпоредителни органи, освен упоменатите в нея. Тя обаче поставя изискването те да се създават само със закон. А това правило не е спазено. Нито при действието на старата, нито при действието на новата Конституция. Това фактическо положение дава основание на позитивистите да поддържат твърдението, че не съществуват други органи за държавно управление на народното стопанство освен тези, които са посочени в Конституцията.

Но такава забележка може да се направи както по отношение на органите за управление на народното стопанство, така и по отношение на цялата материя по управление на икономиката, защото организацията и управлението на стопанската дейност е основна дейност на социалистическата държава и основните правоотношения, възникващи в народното стопанство, трябва да бъдат първично (законово) регламентирани.

В първите години след установяването на народната власт преобладаващата част от стопанските отношения и отношенията, свързани с управление на стопанството, бяха регламентирани със закон, но след 1964 г., когато започна пробното прилагане на новата система за ръководство на народно-

то стопанство, се премина към нормиране на тази материя от изпълнително-разпоредителните органи. С Указ № 104 на Президиума на Народното събрание¹ Министерският съвет бе овластен да утвърждава за пробно прилагане във връзка с дейността на стопанските организации и предприятията нови правила, които се отклоняват от действащото законодателство. Слабата, критикувана в правната доктрина страна на тази делегация е, че материята по управление на народното стопанство е законова материя и следователно делегацията трябва да се извърши посредством закон. Същата критична бележка се отнася и до указа, с който Министерският съвет се овластява да утвърждава нормативни актове по приложението на новия икономически механизъм през периода 1971-1975 г.² Едва през 1975 г. с § 2 на Закона за отменяне на Закона за държавните предприятия материята по управлението на народното стопанство бе първично, законово делегирана на Министерския съвет.³ Материята обаче, която е регламентирана с пакета от нормативни актове, утвърдени с Постановление № 160 на МС от 23.XII.1975 г., нормативната основа на което е посочената законова делегация на правомощия по управление на народното стопанство, е по-широка от предвидената в съответния законов текст и самото делегиране е в разрез с разпоредбата на чл.2, ал.2 от ЗНА.⁴

Изложеното развитие на законодателството по управление на народното стопанство показва действително известни отклонения от конституционните изисквания, но те нямат такъв характер, че цялата съответна уредба на правоотноше-

1

Вж. ДВ, бр.21/1964 г.

2

Вж. ДВ, бр.95/1970 г.

3

Вж. ДВ, бр.95/1975 г.

4

Вж. ДВ, бр.27/1973 г.

нията в областта на народното стопанство да се отхвърли като незаконосъобразна. Нещо повече, задължение на Народното събрание е да следи за конституционността и законосъобразността на издаваните нормативни актове и да реагира при всяко съществено отклонение. Щом в един толкова дълъг период от време то е приело Министерският съвет да урежда както гражданскоправните, така и организационните, административноправните отношения в народното стопанство като формира органи за държавно управление, то следователно създадената регламентация е в духа на държавната политика и конституционните принципи.

Какви основания има да се твърди, че органите, създадени от Министерския съвет за управление на държавните стопански организации са органи за държавно управление на тези организации, а не само органи на съответните юридически личности за обслужване на гражданския оборот? Преди всичко, изложените общи политически принципи, които са в основата на цялата правна регламентация, а също и самата регламентация. ПОСД например, урежда общо и еднотипно както дейността на стопанските министерства, така и дейността на стопанските организации и съответно правомощията на техните ръководители. Макар и никъде в нормативните актове изрично да не е казано, че ръководителите на стопанските организации са държавни изпълнително-разпоредителни органи, никъде не е и отречено това им качество. Напротив, техните задачи, функции и компетентност са уредени именно като на такива, но в по-ограничен обем от тези на стопанските министерства, защото са изпълнително-разпоредителни органи от по-ниско ниво. По отношение на организациите, включени в стопанския комплекс, правомощията за тяхното управление са предоставени на стопанското министерство в лицето на не-

говия ръководител, а по отношение на комбинатите, обединените предприятия, заводите, фабриките и другите видове организации, включени в системата на една стопанска организация по смисъла на ПОСД, правомощията за управление са предоставени на самата стопанска организация в лицето на нейния ръководител. На стопанските министерства, стопанските организации и поделенията им в лицето на техните ръководители са предоставени правомощия да планират, координират и контролират стопанската дейност в съответния отрасъл или подотрасъл или дейност и то не с оглед на техните вътрешноикономически интереси, а с оглед изискванията за удовлетворяване нуждите на цялото народно стопанство.¹ Както стопанските министерства, така и стопанските организации и техните поделения не са самостоятелни в избора си с кого да сключват договори и какво да произвеждат. Те изцяло са зависими от общата държавна политика и от нарежданията на висшестоящия държавен орган, пред когото ръководителите им носят лична отговорност за изпълнение на поставените им държавни задачи.

Ръководителите на стопанските обединения и на крупните стопански комбинати се назначават от председателя на Министерския съвет, а ръководителите на другите стопански организации – от съответния министър, т.е. дори през едно ниво в държавната йерархия, с оглед придаване на тяхност и стабилитет на техния правен статут (вж. чл.112, ал.1 и 2). Председателят на Министерския съвет, който назначава заместник-министрите, назначава и ръководителите на стопанските организации.

1

Вж. напр. чл.97 от ПОСД (ДВ, бр.100/1975 г.)

Може ли да се каже същото за едно частнособственическо капиталистическо предприятие, дори когато то има десетки поделения, но което под формата на юридическа личност има значение само за гражданския оборот? Пито собствениците, нито директорът носят политическа отговорност пред държавните органи за неизпълнение на поставени задачи. Такава отговорност и в капиталистическия свят носят само органите на ръководените от капиталистическата държава предприятия, когато като такива са встъпили държавни органи. В други случаи, например при някои смесени, частно-държавни предприятия, техните органи изрично се оправомощават за извършването на определена държавно-управленческа дейност, за да се осигури по този начин провеждането на политиката на правителството по отношение на съответната стопанска област или дейност.

Анализът на партийните документи и на нормативните актове, показва, че на този етап на развитието на икономиката у нас, не може да има съмнение в принадлежността на ръководителите на стопанските организации към системата на държавните органи, към държавния апарат. Директорите на обединенията, комбинатите и предприятията са натоварени с права и задължения не само на стопански, но и на политически ръководители.¹ Въпрос може да възникне само по отношение на нивото, на което става разграничаването на пряката стопанска дейност от дейността по управление на тази дейност.

Този въпрос, който е свързан с многогодишния спор в юридическата литература за правната характеристика на

¹ Т. Живков. За усъвършенствуване на социалистическата организация на труда и на плановото ръководство на икономиката. Доклад пред Националната партийна конференция. С., 1978, с. 52, 20.IV.1978 г.

предприятието и неговите органи, има различно решение на различните етапи на развитието на икономиката и съответно на нейните организационни форми. Характерна особеност на сегашния етап на развитие е, че стратегическият курс на държавната политика е насочен към специализация и концентрация на производството и окрупняване на стопанските единици. Съответно на това, постепенно се измества и центърът за управление на стопанската дейност. "След като утвърждаваме комбинатите като основни звена в управлението на стопанската и производствената дейност, където фактически се премества центърът за решаване на проблемите, то естествено е тук да се изграждат и силни политически ядра".¹

Трябва обаче да се отбележи, че някои организационни форми са още в процес на изграждане, а и нормативните актове боравят с разнообразна и не винаги идентична по съдържание терминология. Това налага внимателен, аналитичен подход при причисляването на органите на различните видове стопански организации към системата на органите за държавно управление и определяне на мястото им в нея. Във всеки един от бъдещите съмнение случаи следва конкретно да се анализира и уточнява характерът на извършваната от тях дейност и нормативно дадените им правомощия.

Включването на ръководителите на стопанските организации в системата на държавните органи е предизвикано както по политически причини – стопанско-организаторската функция на социалистическата държава, така и по организационни причини – необходимостта от разстovarване на централните държавни органи от оперативно-управленческа, неприсъща на тях дейност. Това разстovarване се извършва най-вече по пътя на ведомствената децентрализация, резултат

¹ Пак там, с.54

от която е формирането на органи за държавно управление в стопанските организации и отчасти по пътя на ведомствената деконцентрация – делегиране на отделни правомощия на служители от същата система.

В заключение, по изложената по-горе, поддържана от позитивистите теза, изразяваща се в това, че в нормативните актове не е ясно отразено качеството на ръководителите на стопанските организации на органи за държавно управление и следователно те не са такива, може да се каже, че дотолкова, доколкото липсва такава яснота, то това може да се окачестви само като дефект на редактирането и синхронизирането на нормативните актове, но в никакъв случай не означава липса на такова качество. Проблемът в перспектива се свежда до по-нататъшното усъвършенстване на законодателството чрез точно формулиране на възприетите вече принципни постановки.

5/ Какво е организационното и правно положение на ръководителя на стопанската организация в самата организация? Щом като той организационно влиза в апарата за държавно управление, назначава се от висшестоящ орган за държавно управление и има задача да налага държавната политика в стопанската организация и чрез нея в съответните отрасли и подотрасли на икономиката, то може ли той да бъде същевременно и орган на юридическото лице (ЮЛ) и негов представител в гражданския оборот? Няма никакви пречки за това. Ръководителят на стопанската организация (напр. генералният директор) може да бъде и единствен ръководител и орган на ЮЛ или само един от органите му.¹

¹ Това обстоятелство се посочва и от проф. В. Т а д ж е р. Правото на държавна социалистическа собственост в ИРБ. С., 1975, с. 280

Нашето законодателство в различни периоди е възприемало и двата варианта. В първите години на народната власт директорът е единствен орган на ЮЛ и едновременно с това единствен представител на държавния апарат в организацията. Развитието на организационните форми за управление на социалистическата държавна собственост, вървящо по пътя на все по-широко участие на трудещите се в управлението на обществената собственост и утвърждаване на предимствата, които има съчетаването на единоначалието с колективното ръководство, довеждат до сега съществуващите форми за управление на държавната собственост – държавни юридически лица за стопанисване на самата собственост и участие в гражданския оборот с характерните въобще за ЮЛ органи – общо събрание, изпълнителни органи, едноличен ръководител и включен в системата на ЮЛ държавен орган (органи), чиято задача е пряко да реализира държавната политика. При сега действащия режим функцията на държавен орган е възложена на едноличния ръководител на ЮЛ, а някои отделни правомощия и на другите органи на ЮЛ.¹

¹Обратното становище се застъпва от проф. Ив.С.Д е р м е н д ж и е в (Към въпроса за правното положение на държавните стопански организации. ГСУ, ЮФ, С., 1967, с.87 и 95 и Управление на народното стопанство в НРБ. С., 1973, с.130-132). Според него, двойна характеристика имат самите ДСО, които са едновременно и самостоятелни организационно-стопански комплекси и органи на държавно управление в системата на държавния апарат. Страни във властническите отношения, в които встъпват, се явяват самите ЮЛ на стопанските организации като единен институт на административното и гражданското право.

Самият той обаче признава, че в първите години след установяването на народната власт нормативната уредба (напр. УДП – Изв. бр.82/1951 г.) характеризира директора на държавното предприятие като орган на централната държавна администрация, но отрича това качество на ръководителя на ДСО по режима напр. на ПДСО (утвърден с ПМС № 26/1970 г. – ДВ, бр. 98/1970 г.

И така, в социалната и правна фигура на ръководителя на социалистическата държавна стопанска организация са съчетани две качества:

а/ първото – на ръководен орган спрямо другите органи на ЮЛ и на представителен орган на ЮЛ в гражданския оборот, доколкото нормативните актове го определят като такъв;

б/ второто – на орган за държавно управление на организационната единица, която стопанисва пряко или чрез своите поделения обособена част от държавното имущество. В това си качество ръководителят на стопанската организация е носител на административна правоспособност и като елемент на системата на органите за държавно управление участва в административни правоотношения с останалите органи от същата система.

Съгласно разпоредбата на чл.2, ал.2 от ЗАП¹ органите на държавните обединения, предприятия и организации и социално-културните учреждения (т.е. режимът е еднакъв за различните отрасли), когато издават административни актове (упражнявайки първично присъщото си качество на органи за държавно управление) действуват по реда на Закона за административното производство. Органите на обществените организации обаче издават административни актове и действуват по реда на ЗАП само, ако такова право им е предоставено със закон, защото те по начало не притежават качеството държавен орган.

Ръководителят на стопанската организация е орган на самата организация и едновременно с това градивен елемент на системата за държавно управление. Подобно е положението и на министъра като ръководител на съответното ве-

¹ Вж. ДВ, бр.53/1970 г.

домство и съставен елемент на Министерския съвет. Разбира се, има известни различия, свързани с особения правен статут на Министерския съвет, като коренна система с подчертано интегративни свойства, в които индивидуалните качества и цели на елементите се губят.

Често на практиката, за да се подчертае държавно-властническият характер на правомощията на ръководителите на някои крупни, стратегически стопански обединения и да се увеличи обемът на тяхната компетентност, на тях им се дава и ранг на заместник-министър.

Другите органи на стопанската организация, а те могат да бъдат общо събрание на работниците и служителите, стопански съвет, стопански комитет, изпълнителен комитет, изпълнително бюро, контролни органи и др., в зависимост от конкретния нормативен режим, са органи само на ЮЛ, или имат и някои правомощия по държавното управление. Правата и задълженията на тези органи на стопанската организация са свързани преди всичко с интересите на самата юридическа личност.

Възражението, че ръководителят на стопанската организация не е държавен орган, защото издава актовете си от свое име, е несъстоятелно, защото то може да се направи и по отношение на министрите. Те също подписват издаваните от тях актове от свое име, но никой и не помисля, поради тази причина да им отрече качеството на държавни органи и факта, че те действуват от името на държавата и в неин интерес. Имущественият резултат (ако има такъв) от дейността и на едните, и на другите, по управление на държавното имущество и на обществените отношения, свързани с него, в крайна сметка се отразява върху патримониума на държавата.

Поради всичко изложено, може да се приеме, че социалистическата държавна стопанска организация има качеството на ЮЛ, създадено за обособяване на държавното имущество и облекчаване на гражданския оборот, но не и че нейните органи са само органи на ЮЛ и нямат нищо общо с държавния апарат, защото такова твърдение не почива на истината, поне що се отнася до нейния ръководител.

Трябва да се подчертае също, че според сега действащия правен режим самата стопанска организация като цяло (а още по-малко, нейната гражданскоправна форма — ЮЛ) не е орган за държавно управление и въобще не е орган за управление. Орган за държавно управление (изпълнително-разпоредителен орган) е само нейният ръководител, оправомощен за това по пътя на правната регламентация или на конкретно овластяване от висш държавен орган.

6/ Съществува още един немаловажен дискуссионен въпрос — кой фактически и юридически е органът за държавно управление: стопанският комплекс, министерството ли, или министърът като изпълнително-разпоредителен орган на Министерския съвет и едноличен ръководител на министерството, съответно и на стопанския комплекс?

Правило на класическата правна доктрина е, че орган за държавно управление е само министърът.¹ Формално юридически погледнато, това действително е така. Министърът е този, който в крайна сметка оформя управленческото решение на субекта за управление и валидно ангажира държавата със своя подпис. По силата на принципа на децентрали-

¹ Вж. Ж. В е д е л ь. Административное право Франции. М., 1973, с. 408; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. W., 1973, s. 143

зацията на държавната власт и управление министрите разполагат със свое собствено правомощие да ръководят съответните министерства и да издават от свое име нормативни и индивидуални управленчески актове (чл.106 и чл.108 от Конституцията). Тогава, когато други държавни служители на министерството (напр. началници управления, началници отдели, заместник-министри) издават актове от свое име, то те, по силата на принципа за деконцентрация на управлението, действуват на основание на делегирани им, пряко или косвено, първично или вторично правомощия, които принадлежат на самия министър. Министерството не е нищо друго освен ведомство, организационен щаб на министъра.

Противоположната теза – че целият структурен комплекс, наричан министерство, е орган за държавно управление, а не само министърът, колкото и съществени да са неговите правомощия, се развива най-вече в съветската административноправна доктрина.¹ Според нея, министърът, като ръководен орган на министерството, разпределя задълженията между заместник-министрите и организационните звена в министерството и председателствува колегиума, но управлението на отрасъла е абсолютно невъзможно да се осъществява само от него. Управлението се осъществява от цялата структурно-организационна единица – министерството.

В нашето законодателство няма ясно прокарана и строго спазвана линия по този въпрос. Понякога дори от разпоредбите на един и същ нормативен акт може да се правят изводи в подкрепа и на двете тези. Поради това, в юридическата ни литература се е наложило гледището, че в точния

¹ Правовое положение министерств СССР. Вж. Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Часть II, М., 1971, с.31. Под общей ред. Ю.М.К о з л о в, М., 1967, с.43

юридически смисъл на понятието орган на държавно управление (административен орган) е министърът, а министерството, като административно-организационна единица, се явява орган на държавно управление в широк, общоорганизационен смисъл на понятието.¹ Като органи на държавно управление се приемат и зам.-министрите и началниците на управления, отдели и служби в министерствата и изпълнителните комитети на народните съвети.²

Що се отнася до стопанския комплекс – той не е охарактеризиран в нито един нормативен акт като орган на държавно управление (изпълнително-разпоредителен орган). Стопанските комплекси, според ПОСД, са основни структурни единици на народното стопанство и като такива те са нов тип организационно образуване с целево предназначение и сложна, многовариантна структура. Стопанските комплекси се ръководят от съответните стопански министерства, следователно, при по-точна юридическа формулировка, от министрите.

7/ Правни актове във връзка с управление на народното стопанство се издават, както от ръководители на стопански министерства, така и от ръководители на функционални министерства и други ведомства. Ежедневно и в двата вида централни изпълнително-разпоредителни органи се взимат десетки управленчески решения, свързани със стопански проблеми. Но докато стопанските министерства са създадени с една цел – управляване на съответната стопанска отраслова система и нямат друго предназначение, то предназначението на функционалните ведомства е да провеждат държавната политика по възложените им функции във всички области на обществения живот и следователно в цялото народно сто-

^{1/} Бж.П.С т а й н о в, А.С.А н г е л о в. Административно право на НРБ. Обща част, 1957, с.83-85; Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе. (Правовые аспекты). Под ред. Л а п т е в а В.В. и Т о п о р и н а Б.Н., М., 1976, с.10-11

^{2/} Административно право на НРБ. С., 1968, с.106

панство, а не в отделни негови отраслови системи. Съобразно тази си задача те могат да взимат решения и да издават правни актове само по изпълнението на възложените им за управление функционални дейности. Правомощията им обикновено се свеждат до прогнозиране, планиране, координация и контрол на дейността в стопанските министерства, стопанските организации и поделенията им по съответните функционални дейности. Издаването на акта от функционален орган обаче обхваща всички фази на управленческия цикъл. Следователно, доколкото дейността по регулиране на народното стопанство влиза в техните задачи, функционалните държавни органи са и органи за държавно управление на народното стопанство. Това им качество е нормативно уредено в глава осма на ПОСД. Същото се отнася и за дейността на ИК на НС по управление на комплексното развитие на стопанската дейност в отделните териториални единици и на стопанските организации и поделения на централно подчинение. По отношение обаче на стопанските организации, създадени към самите народни съвети, те имат положението на висшестоящ линеен орган (вж. чл.144, ал.1 на ПОСД).

Органите на кооперативните стопански организации, образувани на основата на кооперативна, недържавна собственост, са органи само на ИЛ и следователно като такива управляват само неговото имущество, но не и икономиката на страната. Ако на тях обаче със закон им бъдат дадени властнически правомощия, тогава в рамките на предоставените им правомощия те ще действуват като държавен орган.

Органите на смесените, държавно-кооперативни форми за стопанска дейност имат качеството на органи за държавно управление на стопанската дейност дотолкова, доколкото са нормативно овластени.

8/ В правната теория съществува разбиране, според което в областта на народното стопанство съществуват единни стопански отношения, които съчетават в себе си планово-организационни и имуществени елементи, макар и в различните конкретни стопански отношения тези елементи да се проявяват не винаги еднакво интензивно и отчетливо.¹ Според това становище, предприятието встъпва в стопанско отношение с друго предприятие (отношение по хоризонтала), което заедно с отношението с висшестоящия орган (по вертикала) образува единното сложно стопанско отношение². Изводът, който се прави е, че стопанските отношения не могат да се разделят на имуществени отношения и организационни (управленчески) отношения и че органите, които ръководят народното стопанство имат специфичен характер, тъй като участвуват в два типа правоотношения.

Всъщност тези два типа правоотношения не са слети в единно правоотношение и не могат да бъдат слети поради дълбоките принципи различия в тяхното естество. Управленческото правоотношение възниква като резултат от основното свойство на системата за самосъхранение и развитие, докато имущественото правоотношение възниква като следствие от управленческото въздействие, макар и необходимостта от него да е първична и обективно съществуваща. Неговите параметри и качествени характеристики са насочвани и контролирани чрез управленческите правоотношения.

Привържениците на стопанското право като отделен отрасъл на правото обаче развиват теория, че съществува самостоятелен тип органи, наречени стопански органи.

¹ Хозяйственное право. М., 1967, с.16; В.В.Лаптев. Предмет и система хозяйственного права. М., 1969, с.24; Хозяйственное право. М., 1970, с.19

² Теоретические проблемы хозяйственного права. Под ред. В.В. Лаптева. М., 1975, с.13

Тяхната най-съществена отлика от другите държавни органи е, че имат специфичен характер и специално предназначение, т.е. участвуват в сложно двупосочно стопанско отношение и са създадени специално за ръководство на стопанска дейност. При това, стопански органи се явяват не всички органи за стопанско ръководство, а само тези, които действуват като центрове на стопански системи. Според тази теория съществуват три вида стопански органи: предприятия, стопански обединения и органи за стопанско ръководство. Не са стопански органи функционалните органи за държавно управление (напр. плановите органи), органите на държавния арбитраж и органите за стопанско ръководство, които не са центрове на стопански системи.¹ Социалистическите организации обаче, създадени специално за ръководство на стопанската дейност, са стопанските органи. Те могат да бъдат държавни, кооперативни и обществени.²

Органите за стопанско ръководство се отличавали от чисто административните органи по задачите, функциите и съдържанието на своята дейност, насочена към решаване на стопански въпроси. Освен това, органите за стопанско ръководство, ръководели цялата работа на подчинените си предприятия и други стопански органи, докато административните (т.е. изпълнително-разпоредителните) органи осъществявали само надзор и контрол върху дейността на предприятия, които не са им подчинени.³

¹ Вж. Хозяйственное право. М., 1970, с.52

² Вж. Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975, с.86,

³ Вж. Хозяйственное право. М., 1970, с.52.

Тази позиция на привържениците на стопанското право е изградена върху остарялото тясно схващане за характера на държавното управление и съответно на административните (изпълнително-разпоредителни) органи, като органи на държавата, проявяващи държавно-властническото си правомощие изключително навън от подвластната им система.

Що се отнася до специфичните особености и специалното предназначение на стопанските органи - ръководство и осъществяване на стопанска дейност, то струва ни се, не подлежи на съмнение фактът, че организационните образувания, създадени само за производствена дейност, не са никакви органи за управление, защото никого не управляват. Стопански органи пък, които ръководят стопанска дейност, са дотолкова специфични, доколкото всеки отделен държавен орган има свои специфичности, свързани със специалното му предназначение. Съвсем не са по-малко специфичните задачи на органите за опазване на обществения ред или на специализираните органи на държавната сигурност. Началникът на ОУ на МВР управлява по същия начин своята система от подчинени органи и организационни образувания, както и ръководителят на стопанската организация. Само че специфичните задачи на органите от този вид налагат дейността им да бъде насочена именно навън от тяхната система, защото предназначението на цялата система е опазване на обществения ред и държавната сигурност, т.е. резултатът от тяхната "производствена" дейност е въздействието върху обект, който се намира изцяло вън от тяхната система, докато резултатът от дейността на стопанските органи, макар също да се намира вън от системата на самите органи за управление, органически се включва в народното стопанство като система така, както сме свикнали да го разбираме -

като единство на субект и обект. Следователно, разлика може да има само, ако разглеждаме стопанските органи в единство с обекта, който управляват, а органите за управление в другите области на обществената дейност – откъснато от техния обект, напр., политическите отношения, които управляват.

Изводът е, че изпълнително-разпоредителните органи за държавно управление, предметно специализирани за управление на народното стопанство, не се отличават по нищо от другите специализирани органи за държавно управление, освен по специалния си предмет. Само така погледнато и с оглед на практическо улеснение, но не и с оглед на някаква тяхна самостоятелна, съществена отлика от другите държавни органи, те могат да се означават като "стопански органи". В такъв дух трябва да се тълкува и употребата на този израз в някои нормативни актове, самостоятелно или в съчетанието "държавно-стопански".

ж ж ж

Органът за управление на народното стопанство е признато от действащите правни норми организационно образуване с определен персонален състав, което е оправомощено да формира и извява държавната воля по управлението на народното стопанство.

Следователно, народното стопанство на НРБ се управлява от нейните държавни органи. Недържавните стопански и обществени организации оказват въздействие върху развитието на народното стопанство, но това въздействие само в най-общ, широк смисъл на понятието "управление" може да се окачестви като управление на народното стопанство.

§ 2. Правен статут на органите за управление на народното стопанство

Органите за управление на народното стопанство като юридическо явление възникват и се ликвидират посредством правна норма. Правни норми определят формите на тяхната дейност и взаимоотношенията им с другите организационни единици.

Правната регламентация, която индивидуализира органите като самостоятелни елементи на системите, в които са включени и която урежда положението им на субекти на административни, граждански, финансови и други правоотношения, образува правния статут на тези органи. В правния статут се конкретизират изискванията, които законът предявява към органите като субекти на правоотношения. Чрез него се определя правното им положение в държавния апарат и в гражданския оборот.

Групите от норми, които характеризират органа като субект на административното право, субект на гражданското право и т.н., могат да бъдат обособени в административноправен статут на органа, гражданскоправен статут и пр. Всички те обаче в съвкупност образуват цялостният правен статут на органа, който го характеризира всестранно и пълно и определя неговия облик.

Статутът като юридическо явление се състои само от правни елементи. За съжаление в социалистическата правна литература, доколкото ни е известно, няма цялостно изследване на елементите, които го съставят и на техния характер. Единствен опит за тяхната систематизация е направен в статията на Д.Цабрия "Статус органа управления".¹

¹ Д. Ц а б р и я. Статус органа управления. СГП, 1978, кн. 2

Според нея правният статут на органа за управление включва:

- а/ официално название на органа;
- б/ ред и начин на неговото образуване;
- в/ териториален периметър на дейността му;
- г/ цели на дейността, задачи, функции;
- д/ характер и обем на конкретните властнически правомощия;
- е/ форми и методи на дейност;
- ж/ ред за решаване от органа на подведомствените въпроси;
- з/ отговорност на органа;
- и/ източник на финансиране;
- й/ наличие или отсъствие на право на ЮЛ;
- к/ вътрешна структура на органа;
- л/ ползване на държавни символи (флаг, герб и др.)

Нормирането на посочените от Д.Цабрия характеристики на органа, които образуват неговото правно положение, е задължително по отношение на всички държавни органи, независимо от техния вид и конкретно предназначение. Допустимо е липса на правна норма единствено за правото и задължението да се ползват държавните символи, което е равнозначно на липса на такова право.

Правният статут на органа за управление на народното стопанство се състои от елементи с различно значение. При това, върху неговото формиране влияят и външни фактори. Те са свързани най-вече с общественно-икономическата необходимост от неговото съществуване и с неговото взаимодействие с външната среда.

Социалноправното съдържание на дейността на органа се обуславя от неговите:

- а/ - цели
- б/ - задачи
- в/ - функции

г/-компетентност

д/-конкретни правомощия

е/-отговорност

Целите и задачите на органа са свързани с неговата обща системна характеристика и с неговото социално съдържание. Целите от своя страна биват два вида: от една страна, целта (целите), с която е създаден органът, и от друга – целите, които трябва да преследва самият орган. Задачите пък, които са възложени на органа и които следва да изпълнява, са производни от целите на органа и се изявяват посредством функциите, които органът осъществява. Техен юридически израз е компетентността. Компетентността на органа, конкретните му правомощия и свързаната с тях юридическа отговорност са сърцевината на правното съдържание на органа и на неговата дейност. Те изграждат неговата основна правна характеристика и са определящи по отношение на третата група елементи – свързаните с проявната форма на органа. Такива са: ж/ правно основание за създаването на органа;

з/ установен ред за създаването на органа;

и/ структура на органа;

й/ форми и методи на дейност на органа;

к/ установен ред за взаимоотношения с другите органи и с обекта на управление;

л/ правни основания за ликвидиране (разформиране) на органа;

м/ установен ред за ликвидиране на органа;

н/ правни последици от ликвидацията – правопримственоост и др.

Съществуването на органа за управление като цяло е обусловено от наличието на обществено-икономически при-

чини, т.е. от конкретното състояние на обекта на управление — икономиката на страната и обществените отношения. Като създание на действащото право обаче органът за държавно управление осъществява своите взаимоотношения с външната среда единствено в качеството си на субект на правото. Той може да влиза в отношения само със субекти на правото. Органът за управление на народното стопанство "управлява" чрез въздействието си върху други правни субекти (органи, граждани, организации), а също подразделения на организации, звена и длъжностни лица, когато те са придобили административна правосубектност посредством специален акт — инвести-тура.

Ето защо, един от възловите за правото проблеми е изясняването на съотношението между правния статут на органите, от една страна, и правоспособността, дееспособността, компетентността и юридическата личност като правни институти и конкретно като характеристики на органите за държавно управление, от друга. Този проблем е твърде основен и твърде обширен, върху него има редица самостоятелни и попълни изследвания, затова той излиза от рамките на предлагания труд и ще бъде само маркиран.¹

¹ А.В.В е н е д и к т о в. Държавна социалистическа собственост. С., 1950, с.526-545; С.Н.Б р а т у с ъ. Субъекты гражданского права. М., 1950; С.С.А л е к с е е в. Общая теория социалистического права. Вып.II, Свердловск, 1964, с.94; В.Е.Т а д ж е р. Гражданско право на НРБ. С., 1973, с.13 и сл.; Н.В а ч е в. Държавното стопанско обединение като субект на гражданското, административното и финансовото право. ПМ, 1975, бр.4; В.Е.Т а д ж е р. Към въпроса за признаците на юридическото лице и подразделенията му. СП, 1974, бр.2; В.Е.Т а д ж е р. Въпроси на специалната правоспособност на държавните предприятия. ПМ, 1970, бр.6 и много други.

Все пак, най-общо, правоспособността е характеризана в литературата като правно качество, чрез което се изразява възможността на едно лице или социална даденост да бъде субект на правото, т.е. да има права и задължения. На това основание е изградено и становището на някои цивилисти, че правосубектността е своеобразно субективно право.¹

"Различните правни норми, с оглед на отрасловата им принадлежност, определят различни лица или социални дадености за правни субекти на отделен клон на правото. Възможно е да има съвпадение между субектите на отделните правни клонове – в този случай говорим за многоотраслова правосубектност за разлика от случая, когато даден правен субект е характерен само за определен правен клон и е налице едноотраслова правосубектност".²

Органите за управление на народното стопанство в качеството им, което в случая ни интересува – на субекти на властнически управленчески отношения, са субекти на административното право. Едновременно с това обаче, те могат да бъдат субекти и на други клонове на правото, ако правните норми ги определят като такива. При това, от значение е и коя формация се приема за орган – например дали министърът и ръководителят на стопанската организация или министерството и самата стопанска организация.

От гледна точка на гражданското право правосубектността на физическите лица съвпада с тяхната правоспособност, а гражданската правосубектност на юридическите лица включва тяхната гражданска правоспособност и дееспособност.³

¹ С.Н.Б р а т у с ъ. Субекти гражданского права. М., 1950, с. 6; В.Е.Т а д ж е р. Гражданско право на НРБ. Обща част, дял II. С., 1973, с.17

² В.Е.Т а д ж е р. Цит. по-горе съч., с.16

³ В.Е.Т а д ж е р. Цит. по-горе съч., с.15

Административната правосубектност на органите за управление се изразява в правно признатата им възможност за активно участие в обществените отношения, свързани с изпълнително-разпоредителната дейност на държавата, с държавното управление. Административната правосубектност на органите за държавно управление и юридическите лица, за разлика от тази на физическите лица, означава, че те са и правоспособни и дееспособни да участвуват в правни отношения, т.е. те са праводееспособни.¹ Правосубектността на държавните органи в качеството им на носители на държавната власт се изразява в компетентността.

В литературата липсва единство на възгледите относно компетентността и нейното съотношение както с правосубектността и правоспособността, така и с функциите и задачите на управлението.

Една част от авторите приемат компетентността на държавния орган като израз на неговата правоспособност.² В този смисъл, компетентността е признатата от закона способност (и възможност) на държавните органи да бъдат участници във властнически правни отношения и да упражняват предоставените им правомощия в рамките на това правоотношение.

¹ Теория государства и права. МГУ, 1967, с.364-365

² Н.Г.А л е к с а н д р о в. Законност и правоотношение в советском обществе. М., 1955, с.89, 159; А.С.А н г е л о в. Административно право на НРБ. Общая часть, 1958, с.79; Г.И.П е т р о в. Сущность советского административного права. ЛГУ, 1959, с.67-70; Ю.М.К о з л о в. Предмет советского административного права. МГУ, 1967, с.122-124; Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Ч.II, 1971, с.116 и др.

Другото становище в основни линии се свежда до тезата, че компетентността принципно се различава от правоспособността, защото не е абстрактна възможност за правообладание, а съвкупност от конкретни правомощия на държавния орган.¹

Без да навлизаме в подробностите на дискусията, трябва да се отбележи, че тези две становища имат различни нюанси, особено второто.² Изказвани са мнения, че компетент-

¹ Вж. А.В.В е н е д и к т о в. Цит.съч., с.519; Е.А.Ф л е й-ш и ц. Соотношение правоспособности и субъективных прав. "Вопросы общей теории советского права". М., 1962, с.258, 282; В.К.М а м у т о в. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964, с.10; В.В.Л а п т е в. Вопросы правового регулирования народного хозяйства. М., 1962, с.9; И.Н.К у з н е ц о в. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969, с.13-22; Ц.А.Я м п о л я с к а я. Субъекты советского административного права. Автореферат докт. дис.М., 1958, с.11; Б.М.Л а з а р е в. Компетенция органов государственного управления. М., 1972, с.89-102; Д.Ц.Д о-к о в. Изпълнителните комитети на народните съвети, БАН, С., 1958, с.102.

² Относно съдържанието на категорията "компетентност" и различните становища по този въпрос виж също: А.В.М и ц-к е в и ч. Субъекты советского права. М., 1962, с.120; Б.М.Л а з а р е в. О компетенции органа советского государства. СГП, 1964, кн.10; К.Ф.Ш е р е м е т. Компетенция местных советов. М., 1968, с.13; В.М.М а н о х и н. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963, с.24-30; Ж.К.М и л а н о в. Разпределение на компетенциите между органите на държавно управление в НРБ. С., 1965, с.5-17; Ж.К.М и л а н о в. Държавна власт и държавно управление. С., 1976, с.184-188; И.Т.П о-б и р ч е н к о. Хозяйственная юрисдикция. Киев. 1973, с.90; Г.В.А т а м а н ч у к. Государственное управление: Проблемы методологии правового исследования. М., 1975, с.111-128

ността обхваща предмета на дейност на органа, кръга от правомощията му и териториалните предели на действие на тези правомощия. Едни автори включват в компетентността изпълнението на държавните функции и задачи, а също и отговорността, други - не.

Компетентността на органа - това всъщност е тази част от разпределеното между всички държавни органи управляващо въздействие на държавата върху управляваните обекти, която конкретно му е възложена за упражняване. Компетентността обхваща всички налични властнически правомощия, предоставени на органите за държавно управление (или на органите на обществеността и обществените организации в конкретно предвидените от правото случаи), но не се изчерпва с тях. Компетентността е нещо повече от механичният сбор на всички правомощия, защото иначе двете понятия биха били равностойни и едното би било излишно. Компетентността включва в себе си и естествената, необходима възможност за влизане в правни отношения за реализация на конкретните правомощия, т.е. това, което отбелязахме като правосубектност. Административната правосубектност се различава обаче от административната компетентност на органите за управление, защото качеството им на субекти на правото предхожда качеството им на правни субекти, оторизирани с властнически правомощия.

В този смисъл правният статут на органите за управление на народното стопанство обхваща кръга от властнически правомощия, които те са праводеееспособни да упражняват. Ето защо, наличието в статута на елемента компетентност е достатъчно за изясняване правното положение на органа, защото щом един орган притежава определена компетентност, той следователно е и правоспособен и дееспособен правен субект.

Придаването на нови или отнемането на някои от съществуващите правомощия, влияе върху обема, обсега и предмета на компетентността на конкретния орган. Самите правомощия обаче, за разлика от правоспособността, не се изчерпват с еднократната си реализация в конкретното правно отношение. Органът запазва правото си и същевременно продължава да е задължен да участва в подобни правни отношения, т.е. той продължава да е компетентен. Компетентността на органите за държавно управление (съответно и на органите за управление на народното стопанство) може да бъде и нормотворческа, тогава, когато в нея е включено конкретно правомощие за правене на волеизявления във формата на задължителни правила за поведение – правни норми. Така погледнато, компетентността на органа обхваща много и различни правомощия. Тъй като тя е обобщаваща категория, във всеки конкретен момент органът за управление има една единствена, определена от закона компетентност. Следователно, неправилно е да се говори за компетентността в множествено число – компетенции. Правомощия – да, но компетенции – не!

Що се отнася до съотношението между функциите и компетентността, може да се каже, че макар и твърде стар и твърде дискутиран, проблемът е все още дискуссионен. Мненията са дотолкова противоречиви, че липсва необходимото елементарно единство и яснота в научните разработки.¹

¹ Относно същността на функциите на управлението, функциите на органите и съотношението "функции – компетентност" виж: А.Ф а й о л ь. Учения об управления. "Научная организация труда и управления". М., 1966, с.362 и сл.; Дж.О б э р – К р и е. Управление предприятиям. М., 1973, с.14 и сл.; Ю.А.Т и х о м и р о в. Развитие функции управленческих органов. СГП, 1966, кн.1; М.И.П и с к о –

Първопричината за това е може би комплексното и разнообразно съдържание на термина "функция". В математиката, откъдето е произлязъл, той се употребява за означаване на променлива величина, която се мени в зависимост от друга величина – аргумент. Като функция на системата се означава също характеристиката, която определя изменението на състоянието на системата. Една система "функционира" – е равнозначна на системата действува по предварително зададени параметри. В този смисъл, функцията на органа ще означава неговата дейност по организация и управление на обекта в зависимост от конкретно целения социалнополезен резултат.

Често понятието "функция" се идентифицира с дейност, задача, работа, роля, длъжност. Обикновено обаче под функция се разбира група сродни дейности. В юридически смисъл може да се каже, че "функцията на органа за държавно управление – това още не е реалното въздействие на органа, а въздействието, което той е длъжен да осъществи, за изпълнението на което той е създаден, в реализацията на което е целият смисъл на неговото съществуване, с други думи казано,

т и н. Функции социалистического государства и аппарат управления. СГП, 1973, кн.10; И.Л.Б а ч и л о. Функция управления; содержание и правовое оформление. СГП, 1969, кн.12; И.Л.Б а ч и л о. О соотношении норм, определяющих функции и норм, определяющих полномочия органа управления. СГП, 1974, кн.9; Г.Х.П о п о в. Функции и структура органов управления, их совершенствование. М., 1973; с.34-45; А.А.Г о д у н о в. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М., 1975, с.107-132; Д.П а н а й о т о в. Управленски функции в икономиката. Варна, 1975, с.3-6; Б.В.С м и р н о в. Функции управления социалистическим производством. М., 1977, с.10-23; Г.Ж е л е в. Специализирани органи на народните съвети. ПМ, 1973, бр.4, с.47 и др.

това е въздействието в потенция".¹

Понятието "функция" може да се изследва от различни аспекти – като феномен на управленческата дейност, като правна категория и елемент на правния статут на органа за управление, като методологическа категория и пр. За правото се оказва твърде важно изследването на функциите посредством системния метод. Така се достигна до разграничаването на функции на системата и функции на елементите на системата – в случая органите за управление, и до относително изясняване на проблема за функциите посредством понятията "функция на управление", "държавна функция", "функция на държавните органи" и "функция на органа за управление".² Следователно, трябва да се разграничават функции на системата на органите за управление на народното стопанство и функции на самия орган, които са производни от първите, но не са идентични с тях. Изхождайки от това по принцип правилно разбиране редица автори³, според нас неправилно, разглеждат функциите на самия орган за управление като един от двата елемента на неговата компетентност, а именно – функции и правомощия.

Функциите на органа действително са производни на функциите на системата за управление и отразяват определен аспект на функциите на управлението, но те не са реална дейност. Тяхното съдържание се мени в зависимост от аргумента цел, чрез тях се формулира и дава външен израз на

¹ Г.В.А т а м а н ч у к. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975, с.120

² И.Л.Б а ч и л о. Функции органов управления. М., 1976, с.

³ Напр. Г.В.А т а м а н ч у к. Цит.съч., с.121; И.Л.Б а ч и л о. Цит. по-горе съч., с.54 и сл.

това, което трябва да върши органът, за да се постигне желаната цел. Но самата дейност, самото въздействие върху обекта се постига чрез правомощията, включени в компетентността. Функциите на органа могат да бъдат и по-обширни от неговата компетентност. Те могат и да нямат пълно покритие с конкретни правомощия. На органа може да бъдат дадени и повече правомощия, отколкото са му необходими за реализирането на неговата функция (функции). Ето защо, компетентността на органа – това е възможността да се реализират функциите и следователно функциите не са неин съставен елемент.

Отговорността, като един от основните елементи на правния статут, представлява юридическата гаранция за дължимото изпълнение от органа на неговите задачи и функции. Тя е стимулатор за пълната реализация на конкретните властнически правомощия. В това се състои нейната връзка с другите елементи на правния статут и най-вече с компетентността.¹

Останалите елементи от административноправния статут на органите за управление на народното стопанство, а именно правното основание и редът за тяхното формиране и ликвидиране (разформиране), структурата, формите, методите, редът за влизане в правни отношения със субектите на административното право, правоприемствеността на правомощията им, също така, както и основните елементи, следва да бъдат изрично уредени с правна норма.² Върху правния статут на органите за управление дава отражение и гражданскоправният статут на организациите, които управляват.

¹ Д.Д.Ц а б р и я. Цит.съч., с.127

² По-подробно по този въпрос виж: В.М.М а н о х и н. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963

Един от най-съществените и парливи проблеми, отнасящи се до статута на субектите, участващи в правни отношения, свързани със стопанска дейност, е притежаването или непритежаването на качеството юридическо лице. Отказ въобще от понятието "юридическо лице"¹ е характерен за тези социалистически страни, в които законодателството е повлияно от концепцията за наличие на стопанско право като самостоятелен правен отрасъл. Отказът пък в стопанското право от института на юридическото лице е неизбежно следствие от възприетото в него понятие за единен субект на стопанското право, който е участник както в стопанските отношения по хоризонтала, така и в тези по вертикала и съчетава в себе си планово-организационни и имуществени елементи. Изоставянето на понятието "юридическо лице" и определянето на правното положение на стопанските единици само посредством понятието "правоспособен" засега е характерно за Чехословакия, Гражданският кодекс на която, както и приетият през 1971 г. Стопански кодекс, не използват института на юридическото лице, и за ГДР, където това окончателно бе извършено след 1973 г.

¹ В юридическата литература се прави разлика от някои автори между понятията "юридическо лице" и "юридическа личност". Като юридическо лице се разглежда самата организация, притежаваща съвкупност от материални и правни признаци и встъпваща в качеството на субект на гражданското право. Юридическа личност е правната форма посредством която се определят правните граници на възможното и необходимо участие в граждански и други правоотношения. От тази гледна точка мярката за участие в граждански правоотношения е гражданската правосубектност. (Вж. Ч.Х.Г о л е м и н о в. Цит.съч., с.162 и О.К р а с а в ч и к о в. Сущность юридического лица. СГП, 1976, кн.1, с.47)

У нас концепцията на стопанското право не е законодателно възприета и нормативните актове боравят с термина "юридическо лице". Действащото право обаче не съдържа определение на юридическо лице или конкретно изброяване на неговите признаци. Това, заедно с липсата на яснота и последователност в нормативните актове е причина за остри доктринални спорове в последните години, свързани най-вече с юридическото лице на стопанските организации и на техните поделения. На тази основа възникна и тезата за ограничаваната правосубектност и квазюридическата личност на поделенията.¹

Доктриналният спор за ЮЛ дава отражение и върху изясняването на правния статут на органите за управление на икономиката, защото в действителност те могат да бъдат или да не бъдат ЮЛ, но този елемент от статута им трябва задължително да бъде нормативно изяснен, а липсата на ясна теоретична концепция води до неяснота в законодателството.

По нашето действащо законодателство ЮЛ се явява самата стопанска организация, а органът за неговото държавно управление – ръководителят, както вече се посочи, е същевременно и ръководен орган на самото ЮЛ. Така е поставен и проблемът министър-министерство.

¹ Виж по този въпрос статиите на В.Е.Т а д ж е р. Въпроси за правосубектността на новите обединения. СП, 1971, бр.4; Към въпроса за признаците на юридическото лице и поделенията му. СП, 1974, бр.2; Държавното стопанско обединение и поделенията му според две решения на ВС и ЕДА, СП, 1974, бр.11; също и В.Г.Х р и с т о ф о р о в. Въпроси за взаимоотношенията между държавните стопански обединения и поделенията им. ПМ, 1972, бр.2; Ч.Х.Г о л е м и н о в. Правно регулиране на отношенията в народното стопанство. С., 1977, с.174

Правният статут на стопанския комплекс обаче като нова стопанско-организационна форма за обединяване в тясно организационно-икономическо единство на държавни органи, стопански, научни и други организации не е ясно и точно изразен в нормативните актове.¹

* * *

Правният статут на органите за управление на народното стопанство на НРБ както общо на цялата система, така и поотделно на всеки един от тях, почти никога не може да бъде видян в един отделен нормативен акт.² Той е раз-

¹ Становише, че стопанският комплекс при сегашната нормативна уредба не е изрично признат за правен субект и юридическо лице, се взима от проф. В. Т а д ж е р в статията "Правна същност на стопанския комплекс". Бюлетин на СЮБ, 1977 г., бр.5-6; Обратното становище се поддържа от Г. К р у м о в. "Усъвършенствуване на организационните форми на стопанска дейност", в сборника лекции "Управление на икономиката". НТС, С., 1977, с.25 и Ч.Х.Г о л е м и н о в в Цит.съч., с.126, 132. Становише, че стопанският комплекс е правен субект и юридическа личност е изразено и в "Отговори на въпроси, поставени на семинара, организиран от Института за социално управление при ЦК на БКП на 4 и 5 март 1976 г., по изучаване на нормативните актове за управление на икономиката". ИСУ при ЦК на БКП. С., 1976, с.4-5

² За правния статут в другите социалистически страни виж: Д.Д и м и т р о в, С.М а н е в а, Г.Б о я н о в. Правно положение на отрасловото министерство и държавното стопанско обединение в европейските страни-членки на СИВ. Обзор. АОНСУ при ЦК на БКП. С., 1975

пръснат в значителен брой нормативни актове – Конституцията, закони, правилници, наредби, инструкции и пр. Исторически погледнато, той е уреждан в една поредица от недълготрайни нормативни актове, всеки от които често е бил допълнен и изменен.¹ Безспорно, самата материя – уреждането на икономическите обществени отношения, изисква гъвкавост, бърза ориентация при всяка нова обстановка и бързо откликване на всяко изменение в нивото на икономическите отношения. Но въпреки това, струва ни се, че стремежът към усъвършенствуване на системата за управление на народното стопанство трябва да бъде в значително по-голяма степен съобразяван с обективното изискване за стабилност на нормативната уредба, което е съществено условие за достигане максимален положителен ефект от действието на системата. Лабилността на нормативната уредба, а оттам и на самата система, води до разстройство и сътресения в нейната дейност и се отразява отрицателно върху крайния резултат – в случая, организираността на производството и оттам, върху обема и качеството на продукцията. Това означава, че при сегашното темпо на развитие на икономиката, съществени изменения в нормативните актове, свързани с уреждане на структурата на системата за управление, следва да се внасят на интервали не по-малки от десет години.

¹ Вж. И.С.Д е р м е н д ж и е в. Управление на държавните социалистически предприятия по новата система на ръководство на народното стопанство. С., 1970, с.27-37;
И.С.Д е р м е н д ж и е в. Управление на народното стопанство в НРБ. С., 1973, с.26-34

Както вече се посочи, правните норми от статута на органите за управление на народното стопанство са разпръснати в значителен брой нормативни актове. Опитите за систематизация и кодификация на нормите, които уреждат правното положение на всеки един орган или на група еднотипни органи, все още са малко резултатни. Известна систематизация беше постигната с ПМС № 160 от 23.XII.1975 г. (ДВ, бр.100/1975 г.), което в няколкото подзаконови акта, приети с него, уреди относително еднотипно и взаимообвързано правното положение на по-голямата част от органите за управление на народното стопанство. С Постановление № 29 от 15 юни 1978 г. (ДВ, бр.51/1978 г.) на ЦК на БКП и МС на НРБ, с което бе приет Правилник (статут) за основните права и отговорности на стопанските организации, и Постановление № 33 от 10 юли 1978 г. се внесоха изменения в статута на органите, като се прие нов пакет от нормативни актове, които обаче не отменят изцяло действието на старите. Съгласно чл.14, ал.1 от Постановление № 29/1978 г. "нормативните актове за управление на икономиката запазват действието си, като разпоредбите им, отнасящи се до правата и отговорностите на стопанските организации, се прилагат дотолкова, доколкото въпросите не са преуредени с правилника, приет с това постановление". Тази разпоредба влиза в конфликт с разпоредбата на чл.10, ал.2 от Закона за нормативните актове, която гласи, че "обществени отношения, които спадат към една област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен". Същевременно, този начин на преуреждане на статута на органите, внася отново раздвояване и неяснота в него, нарушава се единната, системна връзка между правните статутни на основните органи за управление на

народното стопанство.

За действието на органа вътре в неговата ведомствена система обикновено се изработва Правилник или Устав (т.нар. "Положение" в съветското законодателство и литература), чиято задача е чрез системно извличане на правните норми от нормативните актове с по-висша сила, да конкретизира и определи съдържанието на всички основни елементи на правния статут на конкретния орган. Посредством правилника (който в практиката се среща под различни наименования – напр. Правилник за устройството и дейността на ..., Правилник за устройството, задачите и функциите на ..., Правилник за задачите, правата и задълженията на, ..., Правилник за задачите и функциите на... и пр.). самият орган може да деконцентрира част от своята властническа компетентност, делегирайки правомощия на други звена от същата система. Правилниците се утвърждават обикновено от висшестоящ орган и за практическо улеснение се изготвят по образец – Типов правилник или Типов устав, утвърден от МС или друг висшестоящ орган.

За съжаление, тази важна форма за систематизация на правните норми, съставляващи статута на органа, не се оценява правилно и се прилага само формално. Нейното подценяване води на практика до утвърждаването на правилниците с голямо закъснение – месеци, а понякога и години след формиране на самия орган и неговата система. През това време някои звена (напр. началници отдели) издават правни актове фактически без правно основание, защото, формално погледнато, на тях все още не са им делегирани такива правомощия.

Г л а в а в т о р а

ПРИНЦИПИ ЗА ФОРМИРАНЕ И ДЕЙНОСТ НА СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО

§ 1. Понятие, значение и класификация на принципите

Принципите са основни, ръководни идеи, изходни положения, които отразяват съществени свойства на обществените явления и отношения в съответствие с обективните закономерности на историческото развитие. Те се формират по пътя на анализа на окръжаващата действителност и практическия опит. Принципът е съзнателно установено изходно начало, ръководна идея. Той е материално мотивиран и отразява закономерностите на обществените отношения при условията, в които възниква. Принципите на държавно управление – това са основните идеи, в съответствие с които трябва да бъде построена и да функционира системата на държавно управление от определен тип.¹

Принципите за формиране и дейност на системата за управление на народното стопанство са производни от принципите за държавно управление в социалистическата държава. И тъй като системата за управление на народното стопанство по естеството си е система на органите за управление на народното стопанство, то и принципите за формиране и дейност на системата за управление на народното стопанство са всъщност принципи за формиране и дейност на системата на органите за управление на народното стопанство.

¹/В този смисъл: Г.К о с т а д и н о в.Понятието "принцип" в държавното управление на НРБ.ГСУ,ЮФ,т.IV.1965,167-214; Б.С п а с о в.Въпроси на новата Конституция.С.,1973, 24-46;Апарат управления социалистического государства. Ч.І.М.,1976, с.97-109

"Принципите – пише Фр.Енгелс – не са изходен пункт на изследването, а негов закономерен резултат; принципите не се прилагат към природата и към човешката история, а се извличат от тях... принципите са верни само до толкова, доколкото съответствуват на природата и историята".¹ "Принципите трябва да се извличат не из главата, а с помощта на главата от реалния свят".²

Принципите са свързани с конкретните исторически условия и се подчиняват на диалектиката на общественото развитие. К.Маркс ги третира като исторически обусловени и преходни.³ В рамките на една формация действуват едни и същи общи принципи и начала. По същество характерът им не се променя през целия исторически период, но те непрекъснато се развиват и приспособяват към съответните етапи на периода. Така, в ранния период на изграждане на социалистическото общество ярко се проявяват едни страни на принципите, съответстващи на този тип. На следващите етапи на развитие на социалистическото общество тези страни на принципите, които вече са се наложили, отстъпват на други страни на същите принципи от пълната изява и реализация, на които историческата необходимост в конкретния момент е по-остра. Принципите на социалистическото държавно управление като цяло обаче, макар с отделни приглушавания и акценти, действуват и ще действуват през целия период на изграждане на социалистическото общество, а някои от тях с известни трансформации и усъвършенствувания ще останат да действуват и при изграждането на комунистическото общество.

¹Ф.Енгелс., Анти-Дюринг. М., 1938, с.30

²Ф.Енгелс. Цит.съч., с.31

³Вж. К.Маркс и Ф.Енгелс, Соч., т.4, с.133

Принципите, като идеи, винаги (с една или друга степен на пълнота и последователност) се "материализират" в структурата и дейността на органите за управление, в цялата управленческа дейност. Те винаги имат "конкретни, свършено реални форми на проявление и вън от тези форми не съществуват".¹ Съдържанието им отначало получава формата на научен извод, теоретическо обобщение, но при прилагането им то получава конкретните форми, които са се оказали подходящи за обезпечаване на неговата реализация. Реализацията на принципите понякога се подкрепя със съответни гаранции, в това число и със специално създадени за целта структурно-функционални институти (напр., контролните органи). Идеите за гарантиране осъществяването на принципите също се развиват, но самите гаранции се изменят по-бавно, отколкото формите за реализация на принципите.²

Принципите на социалистическото държавно управление притежават качеството с о ц и а л н а н о р м а т и в н о с т (в широкия смисъл на това понятие), т.е. указват какво е нужно, може и какво не трябва да се върши в сферата на държавното управление. Нарушаването на тези принципи спъва решаването на практическите задачи на строителството на социализма и комунизма.³ Принципите на социалистическите държави получават своето официално прогласяване и закрепване в програмите и решенията на комунистическите партии, в правните актове и в нормите на обществените организации. Нормативното оформяне на принципите за управле-

¹ Научные основы государственного управления СССР. М., 1968, с.90

² Аппарат управления социалистического государства. М., 1976, с.100

³ Вж. П.И.Р о м а н о в. Принципы советского государственного управления и система его органов. М., 1966, с.6

ние внася по-голяма конкретност и устойчивост в управленческите отношения, позволява по-вярно и безспорно да се съди за това кой и какво трябва да върши за реализацията на тези принципи, гарантира строгото им съблюдаване.

От всички принципи на социалистическото държавно управление принципите, установени и закрепени от Конституцията, са тези, които притежават най-голяма степен на нормативно обобщение. Те, заедно с цялата Конституция, служат за юридическа база на останалата част от правната система. В качеството си на най-висока степен на обобщаване на изходните, ръководни идеи на социалистическото общество те представляват основа на останалите, производни от тях принципи на държавно управление, включително и на конкретно интересуващите ни принципи на управление и организация на социалистическата икономика.

Съществува разлика между принципите, установени и прогласени от Конституцията, във връзка с организацията и дейността на държавните органи, правилното осъществяване на държавното управление, разпределянето на обществения продукт и пр. и конституционните принципи, които са изходни начала, ръководни идеи за изграждането на самата Конституция, на съдържащите се в нейния текст регламентации, на нейното съдържание, форма и предназначение.¹ Между двата вида принципи няма съществени различия, а някои от тях по съдържание се покриват.

Българската конституция установява и нормативно закрепва водещите принципи, върху които се изгражда и действа политическата система на нашето общество. Основният

¹ Вж. по-подробно по този въпрос Я. Радев. Принципи на Конституцията. сп. "Ново време", 1971, кн. 5, с. 138; Б. Спасов. Цит. съч., с. 24-29

текст е чл.5 от Конституцията, в която се формулират следните общи принципи: народен суверенитет, единство на властта, демократически централизъм, социалистически демократизъм, законност, социалистически интернационализъм. Освен това, някои от принципите са формулирани в други текстове на Конституцията (напр. принципът на стопанската сметка в чл.18, социалистическият принцип на разпределение на богатата "от всекиго според способностите, всекиму според труда" в чл.32, ал.2, принципът на научността, на научното управление на обществото в чл.33, принципът на социалистическия интернационализъм в преамбюла, чл.12, и чл.13, ал.3, принципът на общонародна собственост върху основните средства за производство чл.10, ал.1, принципът на плановост чл.22, ал.1, а други се извличат от общия дух на Конституцията и социалистическия строй.

Принципите, установени с Конституцията, имат основно, определящо значение по отношение на принципите, въз основа на които се формира и действа системата на органите за управление на народното стопанство. В този смисъл се говори за основни и производни принципи на управление.¹ Например, принципът на двойното подчинение, характерен за изпълнително-разпоредителните органи на народните съвети, е произведен от основния принцип на демократическия централизъм.

Общите принципи на държавно управление намират своята конкретизация в специфичните принципи, характерни за отделните сфери и области на държавната дейност. Принципите за формиране и дейност на системата за управление на народното стопанство не могат да бъдат по същество различни от общите принципи на държавно управление в социалистическото общество. Те са само конкретизация на общи принципи, при отчитане особеностите на съответната област.

¹ Вж.: Апарат управление социалистического государства, с.99.

Всички принципи, действащи в политическата система на социалистическото общество, отразяват неговата природа и историческото му място. Те са обединени в една обща система с единна цел – изграждане на комунистическото общество. Особеностите на всеки нов етап в неговото развитие водят обаче както до промени в отделните групи от принципи за социално управление, така и до прегрупиране на принципите в подгрупите и групите на единната система.

Този факт е причина за някои различия в специалната литература по отношение класификацията на принципите за управление. Така например принципът научност в управлението на обществото и икономиката, който е основен управленчески принцип както в социалистическото, така и в комунистическото общество, в началните етапи на изграждане на социалистическото общество не получи пълна изява, защото историческият етап имаше други, по-неотложни нужди. Неговото външно проявление се състоеше преди всичко в изискването за плановост в развитието на народното стопанство, планиране на държавната дейност и внедряване постиженията на научно-техническия прогрес. Той беше причисляван в повечето случаи към организационните (устройствени) принципи, въпреки че първоизточникът му се крие в най-дълбоката, същностна основа на социализма като единствен обществен строй, възникнал в резултат на научна теория.

Огромната прогресивна роля на Комунистическата партия като ръководна сила в социалистическото общество се крие именно във факта, че тя е носителка на най-прогресивната научна теория – марксизма-ленинизма и че насочва управлението на социалистическото общество и на неговата икономика по най-правилните, научнообосновани пътища. Ето защо

принципът на научност в управлението е основен, общ политически принцип за социалистическото общество.

В юридическата литература е общоприето групирането на принципите за държавно управление в две основни групи: а/ политически (наричани също – основни, социално-политически, организационно-политически) принципи и б/ организационни (организационно-технически) принципи.¹ Съществуват също тройни² и четворни³ класификации на принципите на държавно управление. Преобладаващият брой автори се придържат към разделянето на принципите на 2 групи. Това становище е най-аргументирано.⁴

Групирането на принципите на социалистическото държавно управление в две групи не пречи на тяхната по-нататъшна детайлизация, на взаимодействието помежду им и на възникването на смесени форми за тяхната реализация.⁵

¹О.М.Я к у б а – Советское административное право (общая часть). М., 1975, с.21–22; Советское административное право. Под.ред.В.М.М а н о х и н а, М., 1977, с.20

²Организационно-политически, организационно-технически, относно построяването на апарата за управление и организационно-технически относно дейността на управленческия апарат. Вж. Научные основы государственного управления в СССР, с.67–68

³П.И.Р о м а н о в в цит.сър. дели принципите на 4 групи: политически, икономически, организационно-правови и технически принципи на държавно управление.

⁴Относно класификациите и причините за невъзприемането на другите класификации виж: Апарат управления социалистического государства, с.102–109; System prawa administracyjnego. W., 1977, s. 198–205

⁵В такъв смисъл се говори за основни и производни принципи.

И двете групи принципи се отнасят както до структурата, така и до действието на системата за управление.¹ Първата група обаче са насочващи, програмиращи принципи. Те посочват изискванията към системата за управление, в съответствие с които тя трябва да бъде изградена. Втората група са предимно принципи на структурата, на построяването на системата, но те са исторически обусловени от първата група, която им въздействува и ги принуждава да се приспособят към нея. Организационните принципи са израз на организационните отношения, които са се появили с възникването на човешкото общество и в този смисъл са вечни, докато политическите са исторически преходни, но именно те са, които определят характера на организационните отношения за определен исторически период. Организационните принципи са свързани преди всичко с изграждане структурата на системата на органите за управление и на самите органи като елементи от тази система, но тъй като системата трябва да бъде изградена или съществуващата вече да бъде реорганизирана по предварително зададени изисквания за нейното функциониране, то те по същество са принципи не само на построяването на системата, но и на нейната дейност.

В държавното управление съществува тясна връзка между политическите и организационни начала. В.И.Ленин посочва, че на практика "всеки политически въпрос може да бъде организационен и обратното"² и че в партията и в държавния апарат "не бива да се отделят организационните въпроси от политиката".³

¹ J. S t a r o ś c i a k. Prawo administracyjnego. W., 1975, s. 90 /относно основните принципи/ J. S t a r o ś c i a k. Prawo administracyjnego. W., 1969, s. 73-74 /за организационните принципи/

² В.И.Л е н и н - Полн.собр.соч., т.45, с.122

³ Там - с.123

Относителната самостоятелност на организационните отношения предполага наличието на обективни организационни закономерности, при което организационните принципи могат да бъдат разделени на общи – приложими към всички области на живот и дейност, и специфични – действащи само в една от тях, например народното стопанство. Социално-политическите принципи също търпят модификация, когато са приложени към конкретна област или сфера на управление. По същество те остават непроменени, но на преден план изпъкват отделни техни страни и то именно тези, които са в най-тясна връзка с конкретната дейност.

И двете групи принципи действуват както в областта на народното стопанство, така и в социално-културната и административно-политическата области, намирайки конкретизация в специфичните принципи, характерни за отделните сфери и области на държавна дейност. Организационните принципи обаче са в значително по-голяма степен обвързани от специфичностите на обекта, който трябва да се организира, затова в различните области на обществения живот те се развиват по различен път. Въпреки че исторически погледнато някои от организационните принципи първоначално са били формулирани във връзка с административно-политическия живот на обществото, именно необходимостта от усъвършенстване управлението на стопанската дейност налага тяхната сериозна и научна разработка и именно в областта на народното стопанство те намират най-ярко проявление.

Динамиката на стопанската дейност налага съответно динамика и в принципите за организация на структурите на системите за управление на тази дейност, т.е. възникване на нови комбинационни варианти, както и формулирането на нови принципи.

Изучаването на принципите за организация на системата на органите за управление на народното стопанство както и на възможните типове структури в зависимост от приложението на един или друг принцип е от съществено значение за подбирането на най-удачен (за конкретните условия) вариант на структура и за неговото нормативно закрепване, а оттам и за извличането на оптимален ефект във формата на краен продукт от стопанската дейност.

В последното десетилетие все по-голямо приложение намират и съвременните научни подходи към организацията на стопанската дейност и нейното управление. Приложението на тези подходи при усъвършенствуване на системата на управление на народното стопанство, и конкретно на органите за управление като цяло, представлява реализация и конкретизация на един от основните за социализма – социално-политически принцип – научност в управлението.

Изборът на конкретно приложимия подход е подчинен на изискванията на етапа на развитие на обществото, на производствените отношения и производителните сили.

Разработените от фундаменталните науки принципни постановки се анализират от партийните и държавни органи, които формират съответния подход към управлението на икономиката и разработват основните насоки за неговото приложение. Самото приложение се регламентира чрез нормативни актове за управление на народното стопанство.

§ 2. Социално-политически принципи за
управление на народното стопанство

Общите социално-политически принципи за управление на социалистическата политическа система, държава и икономика, конкретно приложени към народното стопанство и към системата от органи за управление на народното стопанство, добиват нюанси и акценти, обусловени от спецификата на обекта.

Най-характерната особеност на социалистическата икономика, най-сериозната ѝ отлика от буржоазната икономика е, че тя е изцяло обект на управление от страна на държавата, осъществявано под ръководството на Комунистическата партия. Мястото и ролята на Българската комунистическа партия са отразени в нейната програма: "Българската комунистическа партия е висша форма на политическа организация на работническата класа, неин изпитан марксистко-ленински авангард, всепризнат ръководител на народа. Боеви щаб на трудещите се, тя обединява и насочва техните усилия към общата цел. Комунистическата партия разработва генералната линия и политиката в социалистическото строителство, определя главните насоки на развитието на икономиката, обществените отношения и културата, на подобряване на жизненото равнище на народа, на външната политика на страната".¹

1

Програма на Бълг.ком.партия. 1971, с.110

Ръководната роля на БКП е конституционно регламентирана в чл.1, ал.2 на Конституцията. Основно средство за осъществяване на партийното ръководство са решенията на партийните органи и на първо място документите на партийните конгреси и конференции, на пленумите на ЦК на БКП. В тях научнообосновано се разработват перспективите за развитието на народното стопанство. Изхождайки от научния анализ на обективните условия, партията определя пътя за развитие на органите за управление на народното стопанство. В този смисъл партията ръководи цялото народно стопанство като единна система, учейки се и от богатия градивен опит на КПСС.¹

Тогава, когато е нужно, партията непосредствено участва в решаването на важните стопански въпроси под формата на съвместни постановления на ЦК на БКП и Министерския съвет.²

Важно значение за органите за управление в областта на народното стопанство имат организационно-поли-

1

Вж. Основни насоки за общественно-икономическо развитие на НРБ през седмата петилетка (1976-1980); Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976-80 годы (доклад XXV съезду КПСС), М., 1976

2

Напр. Постановление № 39 на ЦК на БКП и МС на НРБ от 1.VIII.1973 г. за ускоряване внедряването на научно-техническите постижения в производството; Постановление № 29 на ЦК на БКП и МС на НРБ от 15 юни 1978 г. за приемане Правилник (статут) за основните права и отговорности на стопанските организации.

тическите им връзки с Комунистическата партия. Централните партийни органи вземат принципните решения и ги привеждат в действие чрез централните изпълнително-разпоредителни органи. Следвайки партийните директиви, тези органи укрепват системата на органите за управление на народното стопанство, развиват самостоятелността на звената в рамките на правомощията, установени от висшите органи на държавна власт и управление, взимат мерки за усъвършенствуване на ежедневно оперативното управление от страна на горестоящите органи по отношение на долустоящите. Освен това, партията влияе върху управлението на народното стопанство и чрез самите органи. Съставът на органите се формира от висококвалифицирани специалисти, болшинството от които са членове на БКП.

Въздействувайки непосредствено върху изпълнително-разпоредителните органи чрез първичните партийни организации, партията следи преди всичко как тези органи изпълняват решенията на висшестоящите органи на държавната власт и управление. При това партията координира взаимоотношенията им с другите социални системи като Профсъюзите, Комсомола и др.¹

Като главен елемент от политическата система на социалистическото общество Комунистическата партия стои извън системата на държавата и в този смисъл повечето автори правилно не включват ръководната роля на БКП в прин-

¹Вж.: За усъвършенствуване на социалистическата организация на... Решение и тезиси на Националната конференция на БКП, състояла се на 20 и 21 април 1978, с.45-47

ципите за държавно управление.¹ От гледна точка на икономиката като обект на управление обаче партийното ръководство на дейността на органите за управление на народното стопанство е основен, водещ социално-политически принцип.

Принципът участие на трудещите се в управлението на народното стопанство нормативно е закрепен в чл.24 на Конституцията - "Колективите на трудещите се участвуват непосредствено и чрез избрани от тях органи в ръководството на стопанската дейност". Той е конкретизация на общия социално-политически принцип за държавно управление, означаван като принцип на народовластие (народен суверенитет) или принцип на народност. Неговата икономическа основа е обществената собственост върху средствата за производство, негова политико-юридическа основа е закрепеното в чл.2 на Конституцията положение, че цялата власт на НРБ произтича от народа и принадлежи на народа. Той се реализира чрез различни форми на пряка и непряка демокрация, лично или чрез обществените организации, в непосредствената оперативна управленческа дейност или посредством упражняване на контрол върху тази дейност. Все по-често се организират вече и всенародни обсъждания на партийните и държавни

¹Вж. например: Г.К о с т а д и н о в. Понятието "принцип" в държавното управление на НРБ. ГС, ЮФ, т.IV, 1965; Советское административное право. Под ред. Ю.М.К о з л о в а. М., 1973, с.27-29; Советское административное право. Под ред. В.М.М а н о х и н а. М., 1977, с.15-19; Ж.М и л а н о в. Държавна власт и държавно управление. С., 1976, с.46 и 61. Обратното становище се поддържа в: Аппарат управления социалистического государства. М., 1976, с.109; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. W., 1973, II3; J.Š t a r o ś c i a k. Prawo administracyjne. W., 1975, s. 73

проекти за усъвършенствуване на системата за управление на народното стопанство.

Тази форма на участие на народа в управлението е изключително перспективна от гледна точка на развитието на демокрацията. Българският народ вече е достатъчно узрял политически, притежава висока техническа култура, вниква дълбоко в икономическите проблеми и затова може да се разчита на неговото квалифицирано мнение при разработването и приемането на програмите за усъвършенствуване управлението на народното стопанство. Допитването до народа под формата на всенародно обсъждане (консултативен референдум) безспорно е една много прогресивна форма, засега възможна единствено в социалистическия свят, но тя би могла да бъде доразвита чрез пряк референдум по отношение на общата стопанска политика или по отделни стопански проблеми. развитието на техниката и конкретно на ЕИМ създава и друга възможност — за пряко и бързо допитване до целия народ или до специалистите в дадена област по отделни стопански въпроси, като обобщеният резултат е равен на управленческо решение, а не на съвещателно мнение. Въпрос на най-близко бъдеще следва да бъде техническото разработване и юридическо оформяне на подобни системи.

Д е м о к р а т и ч е с к и я т ц е н т р а л и з ъ м е общ, универсален социално-политически принцип, който в условията на социализма се намира в основата на организацията и дейността както на държавните, така и на обществените формирования. Той е един от най-изследваните от науката основни принципи. По неговия характер и

по някои негови аспекти съществува богата литература.¹

Същността на демократическия централизъм се свежда до съчетаване на демократизма в смисъл на народовластие, самодейност, активност на масите, изборност и подотчетност на ръководните органи с централизма – ръководство от един център, задължителност на решенията на по-горестоящите органи за по-долустоящите, подчиняване на частните интереси на общите в борбата за постигане на поставената цел.² Следователно демократическият централизъм е преди всичко централизъм, но демократически (извод, който следва и от етимологията на термина). Приложен към държавното управление и към управлението на икономиката, той се проявява като централизирано осъществяване на управленческите функции

¹Вж. П.С т а й н о в. Развитие и приложение на принципа на демократическия централизъм в държавната администрация след 9.IX.1944 г., ИИПН, БАН, 1964; Д.Д и м и т р о в. Демократическият централизъм при ръководенето на народното стопанство в НРБ, Трудове на ВИИ "Карл Маркс", С., 1965, кн.2; П.Б о я д ж и е в. Демократическият централизъм при изграждане на развито социалистическо общество. ПМ, 1974, бр.4; С.Г е р ш б е р г. Демократическия централизъм в хозяйственном строительстве. М., 1957; А.С.Федосеев. Демократический централизм – ленинский принцип организации советского государственного аппарата. М., 1962; В.И.В а с и л ъ е в. Демократический централизм в системе советов. М., 1973; М.Г.К и р и ч е н к о. Демократический централизм в советском государственном строительстве. М., 1960; П.Р о м а н о в. Демократический централизм в управлении советского государства. СГП, 1963, бр.5; К.В ö n i n g e r. Der demokratische Zentralismus und die örtlichen Organe der Staatsmacht. В., 1957

²Вж. С.Г е р ш б е р г. Цит.съч., с.3

чрез демократически изградена йерархическа система, при най-широкото участие на трудеция се народ.

Демократическият централизъм е твърде сложен и богат на съдържание принцип. Като най-общ социално-политически принцип той обхваща и обобщава редица производни от него принципи с политически характер (напр. принципа на двойното подчинение в системата на народните съвети и на двойноведомственото подчинение, принципа на съчетаване на колегиалността с единоначалието, принципа на подчиненост и подконтролност на изпълнително-разпоредителните органи на органите на държавна власт и др.).

Един от неговите най-интересни аспекти е въздействието му върху организационните принципи и най-вече върху принципите на централизация и децентрализация. В условията на социализма демократическият централизъм служи като методическа основа при определяне на разумното съотношение между тези два принципа в процеса на тяхното прилагане. Принципът на демократическия централизъм е ориентирът, по който се балансира това сложно и податливо на различни влияния взаимоотношение.

Централизацията и децентрализацията като принципи имат много по-стар произход от демократическия централизъм. Те възникват и съществуват почти успоредно със самото възникване на човечеството като организация, докато демократическият централизъм е принцип на високоразвитото социалистическо общество. Демократическият централизъм е основен социално-политически принцип и е израз на една висша етика между хората, съчетана с рационалното градивно начало. По отношение на организационните принципи той има регулативен подборно-филтриращ характер. Ето защо съвършено неправилно е той да бъде разглеждан като проявление

на съотношението между централизацията и децентрализацията.

Демократическият централизъм се реализира в многообразни, непрекъснато усъвършенствуващи се форми.

Принципът на социалистическата законност в управлението на народното стопанство има две страни: правното регулиране на самата система на органите за управление на народното стопанство, на техните функции, компетенции, структура, правомощия и взаимоотношения, от една страна, а от друга – спазване от всички на правните предписания, на законовия ред. Този принцип намира висш израз в подзаконовостта на управленческата дейност на изпълнително-разпоредителните органи за управление на народното стопанство. Правно е регламентиран в чл.8 на Конституцията и се реализира посредством нормативните актове за управление на народното стопанство и други закони и подзаконови нормативни актове. Следствие от прилагането на принципа на единната социалистическа законност е равенството пред закона на всички органи, длъжностни лица, обществени организации и граждани. Отговорността на длъжностните лица като персонален състав на органите за управление на народното стопанство за неизпълнение на закона и излизане извън рамките на законно определените им правомощия е регламентирана в глава шеста на Наказателния кодекс – "Престъпления против социалистическото стопанство". Заедно с това за обезпечаване спазването на социалистическата законност спомагат и други способи като общият надзор на прокуратурата, контролът, осъществяван от органите на Комитета за държавен и народен контрол, йерархическият контрол на горе-

стоящите органи по отношение на долустоящите, непрекъсната разяснителна и просветна дейност на обществените организации и печата и др.

Принципът на **научна обоснованост** (**научност**) на **управлението на народното стопанство** е конституционно регламентиран в чл.33 на Българската конституция и в конституциите на повечето социалистически страни. Той има различни проявления. Едно от тях е усъвършенствуването на **структурата** и **дейността на системата** за управление в областта на народното стопанство като постоянна жизнено важна задача за социалистическото общество. В.И.Ленин счита задачата за усъвършенствуване на системата на държавните органи като една от централните задачи за развитието на социалистическата държава. Съдържащите се в трудовете му "Как нам реорганизируют Рабкрин" и "Лучше меньше, да лучше" положения съставляват теоретическа основа за развитието на научното управление на централните и местни държавни органи съответно и на органите за управление в областта на народното стопанство. Проявление на същия принцип е и стремжът към усъвършенствуване качеството на самото управленческо въздействие, чрез системен анализ на резултатите от него, научно обобщение на изводите и съответно коригиране на методите и средствата за управление. Въвеждането в управлението на народното стопанство на постиженията на научно-техническия прогрес като резултат от бурната научно-техническа революция, извършила се в последните десетилетия, също е проявление на този принцип.

Научният подход към управлението на народното стопанство, кибернетизацията на управленческите процеси са залегнали в програмата на БКП, в самата държавна поли-

тика. В резултат на това бяха разработени и вече се въвеждат в практиката кибернетичните схеми за управление на стопанските отрасли.¹

Принципът на обществена собственост върху средствата за производство е свързан с икономическата основа на социалистическата държава. Неговата реализация се осъществява от държавните органи по два пътя: а/ чрез нормиране на обществените отношения, свързани със собствеността; б/ чрез пряко оперативно управление на държавната собственост. Прилагането на едната или другата форма зависи от мястото на органа в йерархията на системата за управление на икономиката.

Принципът на планово ръководство на народното стопанство е специфично проявяване на принципа научната обоснованост на управлението на народното стопанство. Плановото ръководство на народното стопанство се изразява както в прогнозиране, програмиране и планиране на развитието на обекта на управление, така и прогнозиране, програмиране и планиране на развитието на субекта на управление (системата на органите за държавно управление), а също и в реализация на планираните структурни и функционални изменения. Планирането е и не може да бъде друго освен основано на дълбок, научен анализ на състоянието на обекта и субекта и на възможностите за тяхното развитие. Бързата промяна на условията изисква гъвкавост на планирането, но гъвкавост научнообоснована. Именно научният анализ на практиката пръв сигнализира за необходимостта от нови похвати, нови технологии при реализацията на този принцип. Проява на този научен подход е и тенден-

¹ Вж. Ем. Христов. Основни насоки за усъвършенствуване управлението на икономиката през седмата петилетка и до 1990 г. ИСУ при ЦК на БКП, С., 1976.

цията за по-силно обвързване на принципа на планово ръководство с принципа на демократическия централизъм, съществено изискване на която е не само доброто централизирано планиране, но и ефективното планиране по места, при активното и творческо участие на трудовите колективи. Новата технология на планирането като плод на сериозен научен анализ и разработка¹ предвижда на следващия етап на развитието на икономиката да се извърши низово планиране, планиране от долу на горе. Въвеждането ѝ в практиката води до промени във функциите и компетентността на плановите органи и до преразпределяне на правомощията, свързани с планирането между Държавния комитет за планиране, като централен планов орган, и министерствата, стопанските обединения, комбинатите и предприятията.

В социалистическото народно стопанство плановото начало е разумно съчетано с прилагането на стопанската сметка.

Нормативна основа на приложението на принципа на социалистическия интернационализъм към народното стопанство е чл.13, ал.3 на Конституцията. "Икономиката на Народна република България се развива като част от световната икономическа социалистическа система". Израз на тази политическа линия е включването на България в международната специализация и кооперация на труда в рамките на Съвета за икономическа взаимомо-

¹ Вж.: Докладната записка на др.Тодор Живков, утвърдена от Политбюро на ЦК на БКП на заседанието му, състояло се на 13 и 15.IX.1977 г. "За усъвършенстване на плановото ръководство на икономиката и социалистическата организация на труда" и Решение № 364 на Политбюро на ЦК на БКП от 15.IX.1977 г.; За усъвършенстване... Решения и тези си на Националната конференция на БКП, състояла се на 20 и 21 април 1978 г.

помощ, непрекъснатото укрепване на икономическите връзки с другите социалистически страни и най-вече със Съветския съюз.¹ Международната икономическа интеграция води до възникване на специфични органи за нейното управление и за координацията ѝ с вътрешното стопанство на всяка страна. Интеграцията влияе върху системите за управление на интегрираните страни и налага такива структурни и функционални промени във всяка една от тях, които спомагат за изграждането на международната социалистическа икономическа система. Изследването на новообразуващите се органи и на промените в характеристиката на съществуващите органи излиза извън предмета на дисертацията и следва да бъде предмет на специална разработка.

¹ Вече се изработва проект на "Генерална схема на специализация и коопериране в областта на материалното производство между СССР и НРБ за периода до 1990 г."

§ 3. Организационни принципи

Организационните принципи са свързани с линейно-функционалните зависимости в системите за управление и със звенността на системата. Основните организационни принципи са: линеен принцип (с неговата разновидност отраслов принцип), функционален принцип, принцип на централизация, принцип на децентрализация и сродните им принципи на концентрация и деконцентрация.

В юридическата и икономическа литература се срещат и други варианти на систематизация на организационните принципи.¹

Прилагани през различни исторически периоди, към различни конкретно-исторически обстановки, те постепенно са се отклонили от първоначалния си вид и смисъл. Непрекъснатите комбинации помежду им са се отразили върху самото им съдържание. Ето защо, за да се определи правилно съдържанието на всеки един от тях, трябва задължително да се отчита влиянието, което оказват върху него другите принципи на държавно управление, т.е. съдържанието на принципите следва да се анализира винаги с отчитане на тяхната системност.

¹ Така например в съвместния труд на правните институти на социалистическите академии на науките "Апарат управления социалистического государства" (М., 1976) се посочват следните организационни принципи: а/ диференциация и фиксиране на функциите по пътя на издаване на правни норми; б/ отговорност на органите и длъжностните лица за техните действия и бездействия; в/ централизация на основните въпроси на управлението и децентрализация на оперативните функции; г/ принцип на йерархичност на системата на управление; д/ съчетаване на линейните и функционални начала в управлението и ж/ съчетаване на колегиалността с единоначалието.

Организационните принципи се реализират посредством организационните (управленчески) структури, освен това служат като основа при разработването на нови структури. Вероятно по тази причина в литературата проблемът за организационните принципи е разработван предимна като въпрос за възможните типове структури. Съществуват обаче значителни противоречия при неговото изясняване.¹

Самите типове структури на действащите системи за управление се срещат с различни наименования – "видове организации", "организационни структури", "управленчески структури", "системи за построяване на апарата на органите за управление", "системи на организация на управлението", "системи за управление и др.

Приложението на линейния или функционалния принцип предопределя типа на структурата, т.е. начина на разполагане на елементите в нея. Броят на звената, разпреде-

¹ Сравни: Ив.Д е р м е н д ж и е в. Управление на народното стопанство в НРБ. С., 1973, с.90-126; Апарат управления социалистического государства. М., 1976, с.152-172 и 196-209; Организационные структуры управления производством. Под ред. Б.З.М и л ь н е р а. М., 1975, с.87-107; Г.Х.П о п о в. Функции и структура органов управления, их совершенствование. М., 1973, с.45-75; В.Г.В и ш н я к о в. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972; Основы формирования и развития объединений. Под ред. Н.П.Ф е д о р е н к о. М., 1975, с.48-125; Р.Д.М и г а ч е в. Опыт совершенствования управления отраслью (курс лекций) М., 1976, с.91-104; В.Г.Ш о р и н, Л.П.С т р е л ь н и к о в, И.Д.Б р е с л а в ц е в. Организационные структуры управления. М., 1975, с.65-126; Структура управления промышленности в странах СЭВ. М., 1973; П.С.Ф л о р е н с. Структура промышленности и управление предприятиями Британии и США. М., 1958, с.267-287; J.Z i e l e n i e w s k i. Organizacja i zarządzanie. W., 1976, s. 387-394

нието им в териториален или ведомствен обсег и характерът на правомощията им се определя от приложението на принципите на деконцентрация и децентрализация.

Съвременните организационни структури са изградени чрез съчетаване на линейния и функционалния принцип в различни съотношения за различните варианти, при по-малка или по-голяма степен на деконцентрация и децентрализация.

Л и н е й н и я т п р и н ц и п на построяване на органа или системата от органи означава над всеки долустоящ изпълнител или орган да има една единствена, непосредствено стояща над него висшестояща инстанция, притежаваща правомощия да дава указания по всички функции на управление.¹ Следователно не съществува разделение на труда между различните субекти на управление по отношение на един и същ обект на управление. Всеки работник в линейно изградената структура е подчинен и отговаря само пред един ръководител и следователно е свързан с висшестоящата система само чрез него. По такъв начин в системата на органите за управление се създава йерархическа подчиненост и отговорност. В чистия вид линейна структура йерархическите отношения се явяват единствен тип организационни отношения.

Най-простият тип структура, построена по линейен принцип, е линейната еднозвенна структура. Тя се изгражда в съответствие с принципа на пълна централизация; цялата информация се събира в един ръководител (или в един управляващ орган), който дава разпореждания на всеки елемент от по-долно ниво. Основното предимство на йерархическата едно-

¹ За линейния принцип и линейно изградените структури виж напр.: Организационные структуры управления. Под ред. Б.З.М и л ь н е р, с.38; Г.Х.П о п о в. Цит.съч., с.46; В.Г.Ш о р и н и др. Цит.съч., с.267

звенна структура се крие във факта, че информацията се концентрира на едно място и това позволява да се отчитат всички многообразни връзки, съществуващи в системата и да се балансира тяхното действие така, че да се избегне нерационалното използване на хора и материални ресурси, да се избегне паралелизмът и ненужното дублиране. Такава структура схема е жизнеспособна обаче само при неголям апарат за управление и несложна, и неизискваща висока и разностранна квалификация производствена дейност. При увеличение на апарата за управление ръководителят не е в състояние да събере необходимата информация и да я проанализира в процеса на формиране на решението. Затова еднозвенната йерархическа структура се развива и прераства в по-сложната, но и по-пригодна към по-големи и сложни обекти на управление линейна многозвенна структура.¹ Йерархическата еднозвенна структура сега може да бъде препоръчана за прилагане само на малки участъци и за временни дейности с целеви характер и кратък срок за изпълнение, но и там практически е брънка от многозвенната структура. Водоразделът между двете структури се определя от нормата за управляемост.

Линейната многозвенна структура (или само линейна структура, защото тя е почти единственият сега срещан тип линейно изградена структура) е изградена във вид на йерархическа стълба от взаимноподчинени органи за управление. Самите служители в системата за управление са разделени на групи (звена). Начело на всяка група стои ръководител, осъществяващ управление (ръководство) на своите подчинени по всички видове изпълнявани от тях дейности. На свой ред ръководителят на звеното се подчинява на висшестоящия ръко-

1

Вж. В.Г.Ш о р и н и др. Цит.съч., с.66

водител. При такова построение на структурата на системата на органите за управление в най-голяма степен се съблюдава единоначалието – едно лице съсредоточва в своите ръце координирането и насочването на цялата съвкупност от операции, имащи обща цел, и единството на разпореждането – само един началник дава задължителни за изпълнение разпореждания за всички звена или елементи от едно ниво.

Линейният ръководител на всяко структурно звено отговаря за целия обем на дейност на повереното му подразделение и заедно с общото ръководство на подразделението пряко изпълнява и всички функции на управление. Това води до централизация на правомощията по отношение на взимане на стратегически и текущи решения. Информацията се предава само по две единни направления на управленческата йерархия – от горе на долу и от долу на горе без обхват на хоризонталните и пресичащи се връзки.

Приложението на линейния принцип е свързано с практически и научно установен максимален предел на броя на подчинените (норма на управляемост), които един човек може непосредствено да управлява. Според различните автори броят на контролираните умове (имат се пред вид подчинени, които от своя страна също имат подчинени, които контролират, а не хора непосредствено заети в производството) варира от 4–5 до 7–8 човека. В практиката обаче един човек работи непосредствено с 8–12, а понякога и повече души.

Линейно изградените системи за управление са най-древният тип системи за обществено управление и са познати още под названията йерархическа, религиозна, армейска или военна система. Прототипът на структурата на тази система може да се намери още в първобитното общество, а по-късно в църковната и военната организации, които представляват

пирамиди от рангове, изградени така, че колкото по-висок е рангът, толкова по-малко лица го притежават. В стопанската дейност тя е съответствувала на простото разделение на труда, на простата кооперация, при която на практика отношенията между началника и подчинените имат по-голямо значение, отколкото разделението на труда на едно хоризонтално ниво.

Линейната структура е логически най-стройната и формално определена, но заедно с това и най-малко гъвкавата. Нейните най-съществени недостатъци са: а/ липса на тесни специалисти. Всеки орган притежава големи властнически правомощия, но заедно с това няма големи възможности за решаването на функционалните проблеми, изискващи специални знания. Фактически, ръководителят се стреми да знае всичко, на практика не владее в тънкости нищо и възниква реалната опасност не само да не бъде полезен, а понякога и да вреди; б/ недостатъчност и неточност на информацията и поради това взимане на неправилни решения; в/ възможност за своеволие и бюрократизъм.

Строго линейната структура насочва ръководящия към решаване на оперативните задачи и получаване на текущ ефект, тъй като оперативните въпроси преобладават по брой и спешност и потискат, затормозяват решаването на стратегическите. По правило, линейните структури действуват добре при решаването на трайни задачи и изпълнението на повтарящи се операции, но трудно се приспособяват към нови цели и задачи. Линейни структури, основани само на вертикална йерархия, не са пригодени за решаването на комплексни задачи.

О т р а с л о в и я т п р и н ц и п е една съвременна разновидност на линейния принцип.¹ Фактически той

¹ Вж.: Апарат управления социалистического государства, с.202

е едно специфично проявление на линейния принцип при съвременни условия. Затова тези автори, които разглеждат този принцип от гледна точка на изискването за йерархичност, подчиненост по вертикала, а също и в исторически аспект, го наричат линеен принцип, а тези, които изхождат от предметния кръг на управленческите задачи и конкретизирания обект на управление, го наричат отраслов принцип.¹ За съжаление у нас липсва не само точно и трайно фиксиране на отраслите, но и теоретическа яснота по отношение на критериите за определяне на отраслите. Такава яснота, от една страна, никога не е съществувала, а от друга, научно-техническият прогрес води до възникването на нови отрасли и до преливане и преобразуване на старите отрасли, процес, който в началните си фази е трудно податлив на класифициране. Относително точно видовете отрасли в народното стопанство могат да бъдат извлечени от официалната статистическа отчетност. В нея цялото народно стопанство се дели на две сфери:² сфера на материалното производство и сфера извън

¹ В юридическата и икономическа литература разграничението между отрасъл, област и сфера не се прави винаги точно и ясно, а там, където се прави, не се прилага след това достатъчно прецизно. От гледна точка на установените граматически и исторически традиции за отрасли е правилно да се говори само в областта на народното стопанство. Употребата на термина "отрасъл" в комбинации като "отрасъл на външните работи", "отрасъл на адвокатурата", "отрасъл на радиото и телевизията", "отрасъл на народната просвета" е неправилна. Съществуват и обратни становища. Сравни: П.С т а й н о в, А.С.А н г е л о в. Административно право на НРБ (обща част), с.90-91.

² Също така неprecizно е да се говори за сфери на материалното производство.

Функционалната структура е крачка напред в сравнение с линейната. Нейното възникване е неизбежен резултат от увеличаващата се сложност на управлението и невъзможността на линейните структури да отговорят на неговите изисквания. Заслужава да се отбележи, че именно при управлението на производството за пръв път се появява идеята за функционална структура, макар че тя е приложима и при други видове управление – политическо, военно, обществено и т.н.

Функционалният принцип на изграждане на структурата е предложен за пръв път и въведен в управлението на фабрика от Ф.У.Тейлър.¹ Изгражданата въз основа на този принцип система от връзки почива изцяло върху системата от функции – обективно съществуваща или субективно възприета. Ето защо, задълбоченият анализ на системата от функции е основна задължителна предпоставка при изследване на проблемите на функционалните структури с оглед на тяхното изграждане или усъвършенствуване. А този проблем е многостранен и сложен. Преди всичко именно чрез системата от функции обектът на управление проявява своето въздействие върху структурата на субекта за управление. Освен това, специализацията на управленческата дейност протича не само под влияние на закономерностите, присъщи на самото управление. Първата класификация на функциите от позицията на самия процес на управление е разработена от Анри Файол.¹ Той до развива функционалния принцип и внася значителни подобрения в предлаганата функционална структура.

1

Вж. Ф.У.Тейлър. Научная организация труда. В сб. "Научная организация труда и управления". Под ред. А.Н.Шербаня М., 1966

2

А.Файол. Учение об управлении. В сб. "Научная организация труда и управления". М., 1966

материалното производство. Двете сфери се подразделят на агрегирани отрасли, те от своя страна – на самостоятелни отрасли, а последните – на подотрасли. Критериите за това деление се основават на степента на еднородност на производството и технологиите, а също и на специализацията и кооперирането на производството с оглед на крайния продукт. Липсата на стабилност в определянето на отраслите и подотраслите води до отрицателен организационен и икономически ефект. На практика понятието за отрасъла като "съвкупност от производства на еднородна продукция" далеч не съвпада с отрасъла като "съвкупност от предприятия, произвеждащи тази продукция".

Самостоятелното прилагане на отрасловия принцип би довело до чисто линейни структури, индивидуализирани по вида на управляваната производствена дейност. В рамките на цялата система на органите за управление на народното стопанство приложението на отрасловия принцип води до възникване на специализирани йерархически линии. Чисто отраслови структури, както и чисто линейни структури, на практика не се срещат.

Ф у н к ц и о н а л н и я т п р и н ц и п на построяване на системата за управление е свързан със самите управленчески функции и с разпределението на правомощията и дейностите съобразно функциите. Неговото приложение при изграждането на структурите води до възникването на функционални структури. Самият процес на формиране на структурата представлява образуване на елементи, специализирани за изпълнението на една или няколко управленчески функции и организационно обвързване на тези елементи в система, обхващаща всички елементи на управленческия процес и всички фази на управленческия цикъл.

Същността на функционалния принцип се състои в това, че той изисква всяка отделна управленческа функция или подфункция да се осъществява от определено лице или звено, точно специализирано за нея. Управленческата дейност на всяко ниво трябва да се разпределя по такъв начин, че да се получава не просто система от началници и подчинени, а серия от длъжности еднакви по степен, с диференцирани функции и подфункции, т.е. изпълнителят има над себе си не един универсален ръководител, а едновременно няколко ръководители, съобразно различните функции и специализираност.

Съществени изисквания на функционалната структура са: а/ функциите, на които се подразделя дейността, да обхващат в съвкупност всички нейни страни; б/ да не се допуска макар и частично съвпадение или дублиране на дейности; в/ дейността на всеки управленчески орган и работата на всеки отдел да бъде дотолкова еднородна, че различията при вътрешното разпределение на работата да бъдат по-малки в сравнение с тези, с другите органи и отделы.

Основното преимущество на функционално изградената структура се състои във възможността, която се създава за компетентно (от гледна точка на специални професионални знания) решаване на отделни въпроси, квалифициран контрол по отношение на по-низшите функционални органи, точност при поставяне на задачите. Функционалните органи са "професионални авторитети" по конкретните въпроси. Функционалната специализация на органите за управление, от една страна, значително повишава тяхната ефективност, от друга страна, функционалната структура като цяло притежава вътрешни дефекти, които я правят неефективна. Практиката показва при това, че поради редица вътрешноорганизационни причини от обективен или субективен характер прилагането

на функционалния принцип в теоретически чист вид е почти невъзможно, а ако въпреки това бъде успешно реализиран и принципът не се нарушава, действието на системата разкрива логически присъщите за такъв тип система елементи на не-ефективност.

Изпълнителят получава разпореждания не по една, а по няколко линии на подчинение, при което нарежданията могат да бъдат противоречиви. Функционалната диференциация на структурата поражда проблем за междуфункционална координация, която по силата на логиката на самата структура е възможна само на най-висшите нива на управление. Хоризонталните взаимодействия са отслабени особено на средните и низши нива и там възниква необходимост от създаване на специални координиращи звена.¹ Некоординираността на действията, от своя страна, води до дублиране, забавяне и оскъпяване на управлението. Освен това, непосредственото вмешателство на функционалните органи в оперативната дейност създава възможност за опасни прояви на професионална ограниченост. Класическото проявление на функционализма (така наречената "функционалка" в Съветския съюз през 20-те и началото на 30-те години) се изразило в това, че функционалните органи отнели част от правомощията на линейните (отраслови) органи и започнали да дават непосредствено указания на предприятията, учрежденията и институтите, които по-рано се подчинявали на линейните (отраслови) органи. Възникналото по този начин "двойно управление" нарушило границите на отговорността.

Един от най-съществените недостатъци на построената по функционален принцип система е теоретическата недо-

¹ Вж.: Организационные структуры управления производством. Под ред. Б.Е.М и л ь н е р а. М., 1975

изясненост на същината на функцията, на видовете функции и класификационни белези, а оттам и наличието на противоречия или много чести промени в нормативната уредба, регулираща разпределението на правомощията. Дефектите на функционалната структура се проявяват особено силно при решаването на въпросите на перспективното развитие на системата.

И при функционалната структура йерархическата линия на разпореждане практически не може да бъде напълно изоставена, тъй като се налага съществуването на някой, който да извършва обобщаване и да дава окончателни указания.

Функционалният принцип се е прилагал известно време в САЩ и някои западноевропейски страни, а също и в социалистическите страни в началния период на развитието им. Дефектите на построените по функционален принцип системи били установени и приложението му в СССР преустановено след 1934 г. У нас той е бил прилаган в периода от 1947 до 1959 г., след което бил заменен с така наречената производствено-териториална система.

Опит за избягване недостатъците както на линейната, така и на функционалната структура или поне за тяхното ограничаване е направен чрез съчетаване на линейния с функционалния принцип и изграждане на единна линейно-функционална структура. Комбинацията между двете структури съществува в различни варианти и различни съотношения на прилаганите принципи.

Първоначално широко разпространение получил линейно-щабният вариант на комбинирана структура. Той бил широко пропагандиран от Анри Файол.¹ Основният скелет на

¹Вж. А.Ф а й о л ъ. Принципи управления. – В сб. "Научная организация труда и управления". М., 1966

линейно-шабната структура представлява йерархически изградена конструкция, към която са прикрепени функционално специализирани шабове.¹ Шабове могат да бъдат прикрепвани към всяко ниво на структурата. В тях са съсредоточени специалисти по отделни важни проблеми, с които се сблъсква ръководителят. В по-развятия вид шабове се създават подразделения, специализирани по отделни проблеми. Шабове изготвят квалифицирани решения, но утвърждаването на тези решения и предаването им на по-ниските нива се извършва от линейния ръководител. Задачите на шабовете са да събират и обработват информацията, да дават консултации и да облекчават работата на органа към който са прикрепени. Съществуват два относително обособени вида шабове. Единият вид шабове се състоят от специалисти-експерти, които на основата на получената информация разработват планове и програми заедно с детайлни препоръки относно тяхното изпълнение, но не се разпореждат непосредствено от свое име. Другият вид шабове се състоят от лица специализирани в общата управленческа проблематика, взимане на управленчески решения и координация и по естеството си са помощни органи за управление, облечени със собствени правомощия най-вече в областта на координацията на цялата система от долу до горе. Към шабните подразделения се отнасят също отделите за анализ на производствената дейност, контролните органи и инспекции и други.

Линейно-шабната структура е подходяща за прилагане при силна концентрация на производството в крупни стопански единици. Слабите ѝ страни са, че тя предразполага към раздуване числеността на персонала и увеличаване на

¹ За същността на линейната структура виж: П.Е.Ф л о р е н с. Цит.съч.; Б.Г у р н е й. Введение в науку управления. М., 1969, с.32-35

бюрократическия апарат. Щабните служители, които до голяма степен са откъснати от практиката, често се увличат по научни експерименти в организационните структури и производството, без да са проучени обективните условия за тяхното приложение, в резултат на което се правят излишни разходи.

Линейно-щабната система е въведена в западните страни след 20-те години на XX век, по-късно е подменена с тъй наречената дивизионална система¹, но и днес все още съществува в някои големи западни предприятия. В последните години всред буржоазните теоретици на управлението и крупни собственици отново е модерно създаването на различни щабове, разпръснати по вертикалната и хоризонталните линии на структурата. В социалистическите страни линейно-щабната система не е въвеждана², но отделни нейни елементи могат да бъдат използвани и са използвани.

* * *

През различните етапи на развитието на управлението на нашето народно стопанство след 9 септември 1944 г. са намирали приложение и линейният и функционалният принципи и съчетанието на двата принципа. Линейният принцип е свързан най-вече с първоначалното развитие на социалистическото стопанство. Функционалният принцип е имал широко

¹ Дивизионалната система представлява едно немонолитно съчетание на линейно-щабната система с някои от основните елементи на социалистическата производствено-териториална система. Нейни разновидности са системите, изградени на географски принцип, на принципа на готовите изделия, хибридна и др. (Вж.: Ал.Т р а й к о в. Организация на управлението, с.8 /В сб. "Общи проблеми на управлението". Изд. на АОНСУ при ЦК на БКП, серия А, бр.2, 1971 г.)

² Пак там, с.7

приложение в периода от 1947 до 1959 г. От 1959 г., след влизането в сила на Закона за ускоряване развитието на народното стопанство, подобряване на материалното и културното положение на народа и преустройство на държавното и стопанско ръководство¹ - до 1962 г. в управлението на народното стопанство се наблюдава доминиращо прилагане на т.нар.

"производствено-териториална система" главно чрез поемане на стопанското управление от обособени административно-икономически окръзи. В следващия етап на развитие на народното стопанство при действието на "новата система за планиране и ръководство на народното стопанство", успоредно с производствено-териториалната система, намира приложение и т.нар.

"производствено-отраслова система". Задълбоченият анализ на елементите им, на връзките между тях и въобще на принципите, върху които са изградени тези две системи, обаче показва, че по същество те не са нов тип структури и системи, а са варианти на комбинираната линейно-функционална (отраслово-функционална) структура и съответно - система. И в двата вида структури йерархическата линия върви по пътя на отрасловата специализираност. При "производствено-териториалната система" отрасловият принцип е съчетан с териториалната децентрализация и деконцентрация на производствата и съответно на органите. Принципите на децентрализация и деконцентрация обаче не са еднотипни с линейния и функционалния принципи. Те са свързани с броя на звената и разпределението на правомощията, действуват успоредно с тях и относително независимо. Същевременно анализът на реалните структури, изградени по производствено-териториалната система, показва, че функционалното начало в тях не е отпаднало, а само ограничено. В това отношение те, както и производствено-отрасловите, се доближават до структурите

¹ ДВ, бр.22/1959 г.

на ограничения функционализъм на Е.Старосьцък.

"Производствено-отрасловата система" пък още в названието си крие известна тавтология. Освен това, ако се тълкува буквално, това би следвало да представлява отраслова (йерархическата линия е по отраслова посока) структура, без наличие на функционално начало. Това обаче не е така. Дори в началната фаза на въвеждането й функционалното начало не е било напълно ликвидирано, а само ограничено. По-късно самата практика налага неговото засилване и развитие и постепенно равновесието между двата принципа само се налага.² Трябва да се отбележи също, че по времето на прилагането на "производствено-отрасловата система" понятието "отрасъл" се е разбирало като съвкупност от предприятия и учреждения, намиращи се в общо подчинение на едно звено (напр. управление или главно управление, т.нар. главки в Съветския съюз). Едва по-късно то започва да се разбира по-широко и да се свързва със самата производствена дейност.

На базата на всичко изложено до тук становището, че "изобщо усъвършенствуването на управлението на народното стопанство трябва да се базира на изучаването на същността и взаимодействието на трите вида структури: а/ произ-

¹Вж.: Е.С т а р о с ь ц я к. Элементы науки управления. М., 1965, с.106-112

²В.М а н о х и н например разглежда установеното равновесие между двата принципа като постепенно възникване на нова "функционално-отраслова система", най-съществените белези на която са: а/ структурните подразделения на апарата изпълняват само някои функции или дори само една функция на управление и б/ тези функции се осъществяват в обхвата на отрасъла (или подотрасъла) на държавно управление. - Вж. В.М.М а н о х и н. Об основах организационного построения аппарата органов государственного управления в современный период. В сб. "Вопросы административного права на современном этапе. М., 1968, с.103

водствено-технологическа; б/ стопанско-организационна и в/ ведомствено-управленска"¹ ни се струва необосновано и неправилно.

Според самите автори това, което те наричат "стопанско-организационна структура" съвпада с отрасловата структура.² (Но вероятно те имат пред вид това, което ние разгледахме като производствено-отраслова структура, т.е. вариант на отраслово-функционалната структура.) Същевременно стопанско-организационната структура според тях се изграждала и използвала за нуждите на планирането и статистическата отчетност и била близка до плановата (?), макар и в много отношения да се различавала от нея.

Производствено-технологическата структура, според същите автори, характеризира производството по икономическо назначение на продукта, по вида на употребяваната суровина, прилаганите технологически процеси, професионално-квалификационния състав на кадрите и специфичните условия на работа.³ Но в такъв случай тя не представлява организационна структура на системата на органите за управление (субекта на управление), а само влияе, въздейства върху тази структура!

Що се касае до ведомствено-управленската структура, или както още я наричат авторите, организационно-управленска, тя в известен смисъл е реална структура. По естест-

¹Вж.: Пр.Р у с к о в а, С.Г е в р е н о в, Хр.К и р о в. Методологически и методически въпроси, свързани с изучаване и усъвършенствуване на народното стопанство. Анализ-обзор. ИСУ при ЦК на БКП. С., 1976, с.20

²Там, с.20

³Вж. същото и в А.К.С е м о н о в. Методы системного анализа структуры народного хозяйства. М., 1974, с.414

вото си също е отраслово-функционална структура, но погледната от друга страна, от страната на реално съществуващите организационни ведомствени и междуведомствени връзки. Тя практически отразява не общественото разделение на труда, а обективно съществуващата, конкретна организационно-производствена структура на народното стопанство (териториално и организационно обособени отделни производствени звена – предприятия, териториални комбинати и др.). Върху нея дава отражение и съществуването на субективен момент в отрасловото разделение.

Въпреки че във всички страни-членки на СИВ отрасловият принцип е възприет като водещ принцип на управление на народното стопанство, в нито една от тях формалната структура на управлението не е изградена точно според изискванията на принципа. Министерствата, другите ведомства, стопанските комплекси и стопанските организации не са точно копие на съответните отрасли и подотрасли. Те или интегрират дейности, които дори и планово и статистически се числят към различни отрасли и подотрасли, или не са в състояние да обхванат всички дейности на съответния отрасъл или подотрасъл в мащаба на цялото народно стопанство. Често се извършват неоправдани промени във ведомствената принадлежност на отделни производства и дейности.¹ Правилникът за организация на стопанската дейност² изисква такова об-

¹ Показателен пример е случаят, изнесен във в. "Антени" от 21.IX.1977 г., във връзка с производството на сол – едно твърде старо у нас и отраслово ясно изразено производство. За 30 години 16 различни ведомства са "владеели" солниците и са отговаряли за солопроизводството. Резултатът е – лошо състояние на солниците, рязко намаляване на солопроизводството и възникване на необходимост от внос на сол.

² Одобрен с Постановление № 160 на МС от 23.XII.1975 г., обн. ДВ, бр.100/30.XII.1975 г., попр. бр.14/1976 г., изм. и доп., бр.4 от 14.I.1977 г.

хващане, но на практика това е трудно осъществимо и не винаги е икономически оправдано. Така че ведомствено-управленската структура може да бъде разглеждана като отражение на формата на отраслово-функционалната структура.

Какви са всъщност основните характеристики на линейно-функционалната (отраслово-функционална) структура? В първичния си вид тя отразява ново разделение на труда, при което линейните звена взимат решенията и се разпореждат, а функционалните – консултират, информират, координират, планират и т.н. В различните варианти ролята на функционалните органи, а съответно и обемът на техните правомощия, са различни. От линейната структура се запазва йерархическата линия на подчинение, при която всеки орган е подчинен само на органа, който е непосредствено над него. Същевременно ^ю успоред с тази основна линия на подчинение възниква една допълнителна зависимост от по-горните функционални звена. Линейните (отрасловите) звена практически нямат тези права, които са имали при чисто линейната или линейно-шабната структура. Дори когато функционалното звено, прикрепено към един линеен, ръководещ орган, няма право пряко да издава разпореждания на долустоящия линеен орган, неговото въздействие върху решаващия орган е значително по-голямо, тъй като решаващият орган се вслушва предимно в мнението на функционалните звена, виждайки в тях специалисти. Така че неформалната роля на функционалните звена е значително по-голяма в сравнение с техните формални права и задължения и те, макар и косвено, но се разпореждат на долустоящите линейни (отраслови) органи.

Ролята на функционалните звена по отношение на други, долустоящи функционални звена, може да се изрази или в методическо ръководство или в пряко, линейно управленче-

ско въздействие. Методическо е ръководството предимно по отношение на звена, които не са в същата стопанска или ведомствена система (напр. двойното ведомствено подчинение), пряко е по отношение на долустоящите звена в същата система.¹

Главното преимущество на линейно-функционалната структура се състои в това, че тя съчетава в една структура специализацията на функциите на управлението с единството на разпореждането. По този начин отстранява много от недостатъците на линейната, функционалната и линейно-шабната структура, като запазва техните преимущества. Но тези преимущества възникват за сметка на усложнените връзки в структурата. Възникват нови типове взаимоотношения, нарастват броят на връзките и техните видове. Въпреки това, засега тя е най-проверената и утвърдена структура и именно нейните разновидности са база, върху която израстват всички нови управленчески структури.

Съвременната структура на системата на органите за управление на народното стопанство в основата си е отраслово-функционална (функционално-отраслова на най-висшите нива). Съотношението на отрасловото и функционалното начало в различните периоди може да бъде различно. Също така отделни органи или групи от органи могат да бъдат изградени на друг принцип, но системата като цяло запазва едно устойчиво равновесие на тези две начала с временни отклонения по посока на отделни водещи в момента тенденции. Тук е интересно да се отбележи, че в съвременните структури йерархическата линия на подчинение може да протече и по посока на една функция. Също така отрасловите

¹ Вж. по този в-с, А.С.А н г е л о в. Методическо ръководство в областта на управление на стопанството. ГСУ, ИФ, т.52, 1961

органи, които по възможности за разпоредителство са най-близко до линейните органи (реализират почти целия обем на функцията за управление по отношение на производствено-то звено), в известен смисъл наподобяват и функционалните органи (оперативната работа, която извършват, по същество е реализация на една функция).

Практиката по управление на народното стопанство показва, че въпреки многообразието на конкретните форми, в които се реализира съчетанието на линейния с функционалния принципи, основните насоки, в които се развиват структурите, са:

- предаването на отделни функции или операции от процеса за управление на низшите нива в същата система – деконцентрация на взимането на управленческите решения по функции и по територия;

- съсредоточаване на взимането на стратегическите за стопанството решения в централните управленчески звена – централизация на стратегическите решения и разсъсредоточаване на взимането на оперативни решения – децентрализация на оперативните решения;

- формиране на целеви организационни звена, специализирани по отделни видове управленчески дейности.

Разработеният на базата на кибернетичното схващане за същността на процеса на управление и вече въведен в практиката модел на системите за управление на стопанските отрасли представлява йерархически построена система от три нива за взимане на стратегически, тактически и оперативни решения, степенувани по тежест, в зависимост от мястото и предназначението на звената, включени в съответ-

ното ниво.¹

За изходна постановка служи разбирането, че управлението представлява съвкупност от качествено обособени функции, всяка от които е свързана с разработването на определен вид решения, засягащи действието и развитието на системата. Всяка функция е подчинена на етапите на управленческия процес (според съвременното кибернетично схващане за него), т.е. взиманите в рамките на съответната функция решения са свързани с получаването, преработването и разпределянето на информацията. Решенията на всяко ниво се реализират посредством няколко обособени множества от функции (съответно групи от функционални звена), всяко от които се разглежда като функционална подсистема в системата за управление. Подсистемите от функционални звена са обособени в отделни блокове: ръководен (решаващ) блок, разработващ блок, блок оперативно управление (изпълнителски блок), контролен блок и обслужващ блок. Функционалните звена са вертикално интегрирани в рамките на трите нива. Това означава, че основни в системата са връзките между функционалните звена, влизащи в еднотипни подсистеми. Връзките на звената са в две насоки – със звена от същото ниво, изпълняващи други функции и с еднотипни и разнотипни функционални звена от други нива.

Функционалният обхват на всеки блок зависи от характера на взиманите решения и от тяхната тежест, която

¹ Вж. "Основни насоки за усъвършенствуване на управлението на икономиката през седмата петилетка". (ПМС № 160, 1975); За усъвършенствуване управлението на икономиката. Доклад на Ем. Христов, С., 1975; Основни насоки за усъвършенствуване на управлението на икономиката през седмата петилетка и до 1990 г." ИСУ при ЦК на БКП, С., 1976

пък от своя страна е зависима от линейното място на съответното управленческо ниво. На най-високото ниво се взимат предимно стратегически решения, свързани със структурата, дейността и развитието на системата като цяло, затова на това ниво най-изявени са решаващият и разработващият блокове. Блокът за оперативно управление (изпълнителският блок) нараства по обхват на дейности по посока на по-долните нива, пропорционално на намаляващия обем на разработващия и решаващия блок.

Чрез обособяването на самостоятелен контролен блок се осигурява специализиран шабен орган на ръководния блок (министъра) и се обезпечава извършването на т.нар. "суперконтрол" за предотвратяване на резки отклонения от общите крайни цели на системата. Обслужващият блок обхваща звената, осъществяващи функции по административно-битовото обслужване на съответното ниво.

Реализирането на този модел се извършва чрез постепенно внедряване на разработените кибернетични схеми за управлението на всяка отраслова система. Разработването на самите кибернетични схеми за управление изисква подробно описание на функциите на всяка система за управление; подреждането им в логическа последователност; определяне на взаимоотношенията между отделните функции (функционални звена) вътре в системата и по отношение на външната среда; подбор на съвременни методи и средства за осъществяване на функциите и присъщите им дейности и отделни операции, т.е. изисква проектиране на цялостна технология за всяка система.¹

¹ Вж.: Е.Р а з в и г о р о в а, С.В е л е в. Методика за проектиране технология на управлението на стопански системи. С., 1977, с.7 и сл.

Това е един сложен и труден проблем, свързан с отчитане и на факта, че кибернетично-функционалният подход отразява само един аспект на управлението.

Всъщност, формираните на базата на кибернетичните схеми за управление структури на управляващи системи не са съвършено нов тип структури, а съвременна разновидност на отраслово-функционалната структура. Запазени са линейните (йерархически) зависимости между отделните нива. Значително развитие е получила функционалната обособеност в рамките на едно ниво и на нивата едно спрямо друго. Самата структура като цяло е развита в рамките на един отрасъл, разглеждан като отраслова система. На нивото на висшите държавни органи, т.е. в рамките на цялата управляваща система, такова блоково обособяване не е въведено.

Новото, което следва от въвеждането на този тип структура, е във възможността, която се открива за въвеждане на електронноизчислителна техника в помощ на управлението и децентрализация на взимането на тактическите и оперативни решения. Това води до разстovarване на органите за управление от несвойствена или утежняваща изпълнението на основните им задачи дейност, т.е. до рационализиране и оптимизиране на управлението.

ж ж ж

Принципите на к о н ц е н т р а ц и я и
ц е н т р а л и з а ц и я и съответно на д е к о н ц е н -
т р а ц и я и д е ц е н т р а л и з а ц и я в управле-
нието на народното стопанство действуват успоредно с прин-
ципите очертаващи формата на структурата на системата от
органи за управление. Действието на един или друг от тях

определя числеността на органите за управление в областта на народното стопанство, разпределението на правомощията, а оттам и облика на самите органи, въпреки че външната им форма може да остане непроменена.

Разграничението между концентрация и централизация и деконцентрация и децентрализация на управлението не е възприето от всички автори. За съжаление, в икономическата литература то почти не се прави, но в правната и най-вече в административноправната се провежда общо взето последователно.¹

За да се разбере правната същност на тези понятия е задължително те да бъдат добре отграничавани от понятия като концентрация на производството, концентрация на капитала, централизация на капитала и т.н., които въпреки терминологичната общност имат съвсем различна същност и значение.

В юридическата литература под концентрация се разбира съсредоточаването на правото за взимане на решения в определена област на дейност, в ръцете на един орган или малка група от органи. Принципът на деконцентрация означава разсъсредоточване на правата по взимане на решение в рамките на една йерархическа система или на един неедноличен орган. Чрез деконцентрацията се облекчава работата на централния орган, като той се разтоварва от едни управленчески функции, за да може да съсредоточи вниманието си върху други. Деконцентрацията се осъществява чрез делегация на правомощия. Долустоящите органи, взимащи решения, не

¹ Вж. например: П. С т а й н о в, А. С. А н г е л о в. Административно право на НРБ (обща част). С., 1957, с.141-142; Ж. Б е д е л ь. Административное право Франции. М., 1973, с.392; J. S t a r o ś c i a k. Prawo administracyjne. W., 1975, s. 59-72; System prawa administracyjnego. T. I, 1977, s. 305-330

действуват от свое име, те действуват по управомощаване.

Съществуват два вида децентрация:

а/ деконцентрация по функции (функционална децентрация) – извършва се чрез разпределяне на правомощията на органа между органи и звена от същата йерархическа система;

б/ териториална деконцентрация – настъпва чрез предоставянето на част от правомощията на деконцентриращия се орган на други, териториални, подчинени нему органи.

Реализацията на принципа на централизация в неговия краен вид означава съсредоточване на всички права за взимане на решения в един централен орган на управляващата макросистема. Принципът на централизация в управлението е тясно свързан с йерархическото подчинение на органите от по-низше ниво на органите от по-висше ниво, но не се покрива напълно с него, защото йерархическа зависимост съществува и извън строго централизираното управление.

Приложението на принципа на децентрализация в управлението на народното стопанство означава разсъсредоточване на правата за взимане на решения чрез предаването им в ръцете на органи, които не се намират в пряка йерархическа зависимост от централните органи на държавната власт и управление. Действието на принципа на демократическия централизъм уравновесява съотношението между централизацията и децентрализацията, като възпрепятствува развитието на отношенията на централизация в техния пълен обем и по този начин прави съвместимо едновременното действие на принципите на централизация и децентрализация, които строго погледнато, взаимно се изключват. От тази гледна точка в областта на организацията на органите за управление на народното стопанство е по-правилно да се говори за степен

на централизация или децентрализация.¹

Характерни белези на децентрализацията са: а/ законодателно признаване на определени автономни интереси, които сами по себе си се явяват всеобщи, но в по-малка степен в сравнение с тези, към достигането на които се стреми държавата като цяло; б/ предоставяне управлението на автономните интереси на органи, притежаващи известна независимост по отношение на централната власт. Ако това условие не е налице, би имало деконцентрация, а не децентрализация. Съществени средства за обезпечаване на децентрализацията са притежаването на правосубектност като естествено следствие от децентрализацията и финансова обособеност.

Могат да бъдат различени два вида децентрализация:

а/ териториална децентрализация – извършва се чрез предаване на правомощия на териториални органи, които не се намират в пряка йерархическа зависимост от централните органи на държавна власт и управление;

б/ функционална (ведомствена) децентрализация – правомощията се предоставят на автономни централни органи.

С проблема за децентрализацията е свързан въпросът за вертикалния и хоризонтален тип йерархическа организация, а с деконцентрацията – проблемът за равнището, на което трябва да се взимат управленческите решения.

С проблема за децентрализацията и деконцентрацията е свързан също и твърде важният въпрос за оптималния брой на звената (наричан също проблем за нивата, проблем за степените на управление и др.) в една система от органи за управление.

¹ System prawa administracyjnego. T. I, 1987, s. 398

Сам по себе си този въпрос има голямо значение за всяка една област на държавно управление, но в областта на управлението на народното стопанство той придобива жизнено важно значение, защото от неговото правилно разрешение до голяма степен зависи ефектът от цялата народно-стопанска дейност.

Броят на степените (нивата, звената) може да бъде изследван в два аспекта: а/ от гледна точка на органите за управление; б/ от гледна точка на всички звена, тъй като в системата за управление на народното стопанство могат да съществуват звена, които нямат статута на органи.

Ролята на една степен (звено) се определя не само от неговата поредност, но и от достъпа му до стоящия начело на системата. Така например, в един стопански комплекс положението на началника на отдел в министерството и на директора на предприятие е почти еднакво от гледна точка на степенност. Но тъй като броят на началниците е значително по-малък от този на директорите, техният достъп до министъра като ръководител на комплекса, а съответно и неформалното им влияние е значително по-голямо.

Група от степени на управление, подчиняващи се на едни и същи правила, образуват общо йерархическо ниво на управление.¹

Броят на звената в системата на органите за управление на народното стопанство у нас е вариал в зависимост от характера на стадия на нейното развитие. До 1946 г. например, е действувала т.нар. "двузвенна", "двустепенна" система за управление на стопанската дейност, при която различните държавни предприятия са подчинени направо на централните държавни органи или пък на ОНС. След национали-

¹Вж. Г.Х.П о п о в. Функции и структура органов управления, их совершенствование, с.14

зацията на частните индустриални и минни предприятия и банките и след одържавяването на редица други дейности у нас е изградена "тризвенна", "тристепенна" система на управление на народното стопанство: централен държавен орган, комитет, управление – държавно стопанско обединение – държавно предприятие. Реформата през 1959 г. налага за кратък период от време като господстваща "двузвенната система" – окръжен народен съвет (изпълнителен комитет) – държавно предприятие, след което официално се възприема едновременното действие на "тризвенната система" (за стопанска дейност на централно подчинение) и "двузвенната система" (за стопанска дейност на местно, териториално подчинение).

Практически обаче звената в системата са значително повече.

✱ ✱ ✱

Принципите на организация на системата на органите и на самите органи за управление на народното стопанство непрекъснато се развиват. Тяхното развитие протича успоредно с развитието на самите производителни сили и всяко изоставане и отклонение оказва отрицателно влияние върху икономиката. Организационните структури, които се изграждат въз основа на действащите принципи, също непрестанно се усъвършенствуват. В тях постепенно намират приложение и елементи, които са реализация на зараждащи се нови принципни постановки.

Бурната научно-техническа революция, извършила се в социалистическото народно стопанство в последните десетилетия и навлизането на електронноизчислителната техника в управлението, не само създадоха предпоставки, но и наложиха възникването на нови организационни структури,

създаването на нов тип организация на управлението. Формира се нова функция на системата на органите за управление – усъвършенствуване на самото управление чрез перспективно планиране на изменящото се съотношение на централизацията и децентрализацията, концентрацията и деконцентрацията, на типа на системата и съответно проектиране на организационните структури.

§ 4. Съвременни подходи, намиращи приложение
при управлението на народното стопанство

Формирането на съвременния с и с т е м е н п о д х о д в управлението в основни линии обхваща периода след Втората световна война. То е обусловено от развитието на общата теория на системите, кибернетиката, системния анализ, изследването на операциите и други нововъзникнали научни направления, обединени всички от единна методология, свързана с понятието "система", и съответно подхожда не към изследвания обект, не просто като към сума от съставлящи го елементи, а като към единно, развиващо се цяло.

Идеята за синтез на научните знания за управлението се оказва толкова мощна, че в някои страни, като САЩ например, с него започват да свързват изцяло методологията на управлението. Но дори и там могат да бъдат срещнати мнения като например това на проф.Дж.Дирден, според което системният подход е това, което всеки добър менаджер винаги е използвал. "Възможно е това да е нещо нова за науката, но определено не е ново за ръководството на бизнеса"¹ – казва той.

Що се отнася до марксистко-ленинската теория, то смело може да се каже, че системният подход към явленията е вплетен в самата ѝ същност. Системният подход при анализиране на явленията е естествен етап в диалектико-материалистическото възприемане на обективната реалност. Качествената новост на системния подход като съвременен методологически подход се състои в това, че той се опира на нови средства за получаване на информация за изследвания обект.

¹ " Harvard Business Review " 1972, №1, р.97 цитирано по М.М.Крайсберг. США: системный подход в управлении. М., 1974, с.27

Освен това, появата на ЕИМ осигурява вече възможност да се имитират социално-икономическите процеси посредством експерименти с модели и по този начин да се насочват и контролират процесите, свързани с управление на стопанската дейност.

"Системният подход представлява съвкупност от методологически принципи и методически прийоми (начини) на изследването, които позволяват да се разглежда всеки елемент на системата във връзка и взаимодействие с другите нейни елементи, да се изучават специфичните системни качества (емергентните свойства), да се правят обосновани изводи относно закономерностите на развитието на системата, да се определя оптималният режим на нейното функциониране".¹

Рационалното и даже "революционното" значение на системния подход се свързва с изследването на управлението като процес на взимане на решение (и доколкото именно органите за управление са тези, които взимат решение, то очевидно и безспорно е неговото определящо значение при изследването на органите за управление в областта на народното стопанство и на техните действия). Отхвърляйки класическата концепция за идеалната структура на организация, подчертаваща статиката, системният подход поставя във фокус на изследването динамиката на управленческия процес. Самата структура при това се разглежда като производна от целите.

Системният анализ пък е комплекс от специални процедури, прийоми, методи, използвани за реализацията на основните принципи на системния подход.² Неговата основна

¹Определението е взето от: И.М.С и р о е ж и н. За системния анализ на социалистическото стопанство. С., 1975, с.111

²И.М.С и р о е ж и н. Цит.съч., с.112

идея е в достигане разрешаването на проблема чрез неговото структуриране (разчленяване на съставлящите го елементи). При процеса на взимане на решение от органа за управление това на практика означава, че отправният момент се явява анализът на ситуацията. На основата на този анализ се определят целите и задачите и в този смисъл проблемът се представя като различие между съществуващата и желана система.¹

Системният подход е най-общият, най-цялостният съвременен подход към разбиране на явленията и процесите в обективната действителност. Той почива на възприемането им като система от взаимообусловени и взаимодействащи си елементи, намиращи се в определено отношение към външната среда. Като такъв, системният подход се явява методологическа основа на редица други "частни" спрямо него подходи, които фактически означават изучаване на явленията и процесите през призмата на отделни елементи или групи от елементи на системния подход. Тези подходи (като напр. системно-кибернетическият, системно-структурният, системно-функционалният, програмно-целевият, комплексният и др.) представляват доразвитие на отделни страни на системния подход.

П р о г р а м н о - ц е л е в и я т п о д х о д е свързан с изходната позиция за целево предназначение на системата и целева обвързаност на елементите в нея. Същността му се състои в изискването за предварително формулиране на целите и разработването на съответна програма за тяхното постигане. Прилагането на този подход в управлението налага промени в съществуващите до сега организационни структури. Новото се състои в създаването на нов

¹Вж. С о п т н е р. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1969, с.158

тип "програмно-целеви" органи, които могат да бъдат с временен характер, за разрешаването на временни цели, или с трайно предназначение. Прилагането на програмно-целевия в комбинация с комплексния подход в управлението на народното стопанство води и до промени във функциите и компетентността на съществуващите органи чрез обвързването им с предварително набелязани комплексни цели, в изпълнение на общата, генерална цел на социалистическото производство.¹

Самата същност на програмно-целевия подход определя неговото най-широко и действено приложение в стопанското планиране. Същевременно той влияе и върху процеса на усъвършенствуване на организационните структури, насочвайки го към развитие на функционално-целева специализация и разгръщане на хоризонталните връзки.

Механизмът на действие на линейно-функционалната структура също е обвързан от постигането на определени цели, но тези цели са свързани предимно със самата структура и вътрешните проблеми на системата. Адаптацията на системата към външните условия е слаба, забавено е привеждането на вътрешните цели в съответствие с външните. Традиционната линейно-функционална структура се базира на специализацията на структурните звена и устойчивостта на връзките между тях. Целта е обезпечаване на максимална икономичност

1

Вж. по този в-с: Програмно-целевият подход в управлението (свитък материали). С., 1973 (Информационно-социологически център на ЦК на БКП); М.М а р к о в. Програмно-целевият и комплексен подход в социалното управление. "Политическа просвета" 1973, № 1, с.37-52 и № 2, с.54-68; Програмно-целевият подход в управлението - теория и практика. С., 1973; М.Л.Р а м а н. Програмно-целевые методы планирования и структуры управления. Изв. АН Латв.ССР, 1973, № 4, с.3-20; США: организационные проблемы управления. Под ред. на Б.З.М и л ь н е р. М., 1976, с.51-101; Б.Е.Т а д ж е р. Правни проблеми на програмно-целевия и комплексен подход. ПМ 1975, № 2, с.3-12

и персонализирана отговорност на органите за взетите решения. Тази принципна постановка, която има редица положителни черти, пречи обаче на бързата преориентация на органите при нови външни условия и цели към експедитивно разрешаване на съответните задачи. Самата структура не е гъвкава и не дава възможност за чести реални размествания, отговарящи на нововъзникналите цели.

Програмно-целевият подход спомага за адаптиране на изградената по линейно-функционален принцип структура на системата на органите за управление на икономиката към новите условия, чрез включването в нея на специално изградени "целеви" органи и раздвижването ѝ посредством така наречената "пулсация" на звената.¹

Програмно-целевите организационни структури възникват на базата на точно разграничаване по време и съдържание на определени дейности, необходими за достигане на желаната цел. В специалната литература комплексът от такива дейности се означава като програма, а самата организационна форма – програмно-целево управление.

В практиката вече са намерили реализация няколко вида програмно-целеви структури, като: а/ управление по програми; б/ управление по проекти с неговите разновидности – "внедряване на нововъведения" и "управление на качеството"; в/ координационно управление; г/ матрична структура.

В началния етап на въвеждането им програмно-целевите структури представляват само временно, динамично структурно решение, органически вписващо се в действащата линейно-функционална схема. Следващите етапи обаче на-

¹ Вж.: Е.Х р и с т о в. За усъвършенствуване управлението на икономиката (служебен доклад). С., 1975, с.19-20

лагат създаването на постоянни координационни органи и по такъв начин постепенно се стига до трансформиране на традиционната структура в матрична, в която заедно с обичайната система на линейно подчинение по вертикала действуват и органи за хоризонтално управление (координация), т.е. възникват хоризонтални административни отношения.

Характерно за матричната структура е, че наред с постоянните функционални звена възникват временни проектни групи за решаване на конкретни проблеми. Ръководителят на проекта формира групата, като привлича специалисти от функционалните звена, които могат да се намират и на различни нива на управленческата йерархия. Взаимодействието на ръководителя на проекта с ръководителите на функционалните звена поражда нова мрежа от хоризонтални и диагонални връзки, наслагваща се на традиционната линейно-функционална мрежа от връзки.

Разликата между координационното управление и матричните структури е тази, че докато при координационното управление координиращият орган всъщност е обикновен щабен орган, който само събира информацията и подготвя предложения до висшестоящите органи, които взимат решението, без сам да може по същество да изменя характера на хоризонталните и вертикални връзки, то координационният орган в матричната структура притежава пълни властнически правомощия по отношение на всички действия, свързани с изпълнение на програмата, т.е. възниква линейно йерархическо подчинение по хоризонтала, при същевременното запазване на вертикалното йерархическо подчинение, характерно за линейно-функционалната структура.

Матричните управленчески структури са достатъчно ефективни и при използването им в значително по-скромни

мащаби: например в рамките на отделна научно-производствена или проектантска организация или промишлено стопанско обединение.

По отношение на научноизследователските и проектно-технологически организации понятието "структура на системата за управление" има специфично съдържание. Докато в стопанските организации, органите за управление се състоят от контингент служители, разработващи и взимащи решения, то в научноизследователските и проектантски организации в процеса на взимане на решение практически участвуват всички основни служители. Поради това, че в тях няма строго деление на административно-управленчески и производствен апарат, някои автори ги означават със специфични термини, като напр. "научно-производствена структура", разбирайки под нея симбиоз на управляваща и изпълнителска подсистеми. В тези организации обаче прилагането на програмно-целевия подход, макар и да е много ефективно, има специфични особености.

Опит за въвеждане на програмно-целевото управление в такъв тип организации вече е направен у нас с Наредбата за устройството и дейността на организациите за научно обслужване и внедряване.¹

Принципните постановки на мултипликативния подход към управлението на народното стопанство даде XI конгрес на БКП. По-късно те бяха разработени в доклада на др.Т.Живков на Юлския пленум на ЦК на БКП, а също и редица други партийни документи.

¹ Вж. чл.20 на Наредба за устройството и дейността на организациите за научно обслужване и внедряване. Утвърдена с ПМС № 92 от 12.XI.1976, обн. ДВ, бр.5/77 г.

Самото понятие "мултипликация" се употребява в много области и буквално означава умножение. "В икономиката се употребява в следния смисъл: ефектът, получен първоначално на едно място, да се използва след това многократно във всички други области, където може да намери приложение".¹

Идеята, заложена в мултипликационния подход, е доразвитие на програмно-целевия и комплексен подход, но поставя и нови изисквания. Новият подход налага при решаването на всеки въпрос да се подхожда не само от гледна точка на отделната производствено-стопанска единица, на отделната стопанска организация или министерство, а и от гледна точка на цялото народно стопанство. Това означава икономиката да се разглежда като единно цяло, като единен организъм, правилно да се определят решаващите звена на единната верига на общественото производство и там да се съсредоточават усилията и средствата.²

Целта на новия подход е да се създаде синхронност и пропорционалност на производствените мощности чрез специализация и концентрация на производството, провеждани в мащабите на цялото народно стопанство. По такъв начин, ако на основата на мултипликационния подход на едно място се решат дадени въпроси, ефектът от тези решения (положителен или отрицателен) ще резонира и ще се размножава в нови и нови направления. Разбира се, приложението на мулти-

¹ Е.Х р и с т о в. Основни насоки за усъвършенствуване управлението на икономиката през седмата петилетка и до 1990 г., Служебен доклад, С., 1976, с.10

² Т.Ж и в к о в. За последователно прилагане на ленинските принципи в областта на социалната политика и осигуряване на висока ефективност и строг режим на икономии при използването на трудовите, материалните, финансовите и валутните ресурси. Доклад пред пленума на ЦК на БКП. 1 юли 1976 г.

пликационния подход следва да се извършва много внимателно и само след задълбочено аналитично проучване на условията, защото задълбочаването на разделението на труда увеличава сложността на производствените връзки и крие в себе си потенциални възможности за диспропорции и сризове в цели производствени вериги.¹ Разгръщането на мултипликационно-акселерационния процес при това предполага наличие на свободна работна сила и неизползувани производствени мощности.

Мултипликационният подход пряко се прилага към производствените структури, но чрез тях той косвено влияе и върху управленческите структури. При прилагането му върху специализирания производител ляга отговорността за снабдяването на цялото народно стопанство със специализирана продукция. Това налага специализираните предприятия да бъдат организирани и обединени в специализирани стопански единици, способни да решават въпросите в своята сфера и да носят отговорност за това. Така че, като резултат от мултипликационния подход на мястото на досегашните предметно-затворени стопански организации следва да се появят нови видове стопански организации, организирани на принципа на подетайлна, повъзлова, предметна и технологическа специализация. Това неминуемо дава отражение както върху обема и вида на функциите и компетентността на органите, така и върху тяхното териториално разпределение.

На основата на мултипликационния подход се изграждат генералните схеми за специализация и концентрация на производството във всички отрасли и стопански комплекси, които пък от своя страна са основа на генералните схеми за управление.

¹Е.Х р и с т о в. Цит.доклад от 1976 г., с.24

²Вж.: И.М.О с а д ч а я. От Кейнс към неокласическия синтез: критически анализ. С., 1976 г., с.26, 65, 68

Г л а в а т р е т а

СИСТЕМА НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО

§ 1. Някои основни положения на системния подход и тяхното значение при изслед- ване системата на органите за управле- ние на народното стопанство

В последните две-три десетилетия, под влияние на развитието на кибернетиката¹ и на "общата теория на системите"², в научната литература получиха широко разпространение термините система, структура, елемент, звено, организация, управление, субект, обект, информация, обратна връзка. Административноправната наука от самото си възникване е изучавала и изучава явленията управление, организация, органи за управление (субект) в тяхното конкретно проявление като продукт от държавната дейност. Въпреки факта, че тези понятия имат в юридическата наука вековна история, изследванията в тази област, провеждани от други научни направления, обогатяват общите теоретични постановки и създават условия за тласък напред и в административно-правния аспект на изучаване на тези явления.

От гледна точка на класическата административна наука понятието "управление" е основно, базово и върху него се изгражда останалият понятиен апарат. Изследванията

¹Началото на кибернетиката като наука е поставено през 1948 г. с публикувания от Норберт Винер труд "Кибернетика или управление и свързка в животното и машината", дал названието на новата наука.

²"Системното движение" възниква през 40-те години на нашия век и постепенно се оформя като ново научно направление, известно днес като "обща теория на системите".

на "общата теория на системите" и на кибернетиката доведоха до обрат в разбиранията. Сега на управлението се гледа като на свойство на системата. Изучаването на системата и на нейните свойства е предпоставка за правилно разбиране на същността на държавното управление и на субекта на управление, част от който са органите за управление в областта на народното стопанство.

На съвременния етап на развитие на научната мисъл ключ към общите закономерности на развитието на системите и техните свойства дават кибернетиката и "общата теория на системите".

Съществуват несъществени различия между тях, но те са повече в избора на конкретния предмет на изучаване и в характера на използвания апарат, отколкото в аспектите, целите и задачите на изследването. По силата на традицията кибернетиката изучава предимно техническите системи¹, като акцентира на информационните аспекти в явленията. "Общата теория на системите" от момента на своето възникване използва в качеството на обект на изследване сложните биологически, икономически и правни системи, комплексите от научни знания и др., като едва в последно време в кръга на интересите на специалистите по теория на системите започнаха да влизат и сложните технически системи. Друга съществена разлика е, че за кибернетиката е по-типичен индуктивният път на изследване, а общата теория на системите дава предпочитание на дедуктивния път и на общометодологическите изследвания. Изводът от тази съпоставка е, че различия между кибернетиката и общата теория на системите съществу-

¹ Въпреки че освен техническата кибернетика вече съществуват биологическа кибернетика (бионика), медицинска кибернетика, икономическа кибернетика и правна кибернетика.

ват, но те не са толкова съществени, че те да се обособят като напълно независими едно от друго научни направления. На учението за системите се гледа от някои учени по-скоро като на подход към изучаване на обектите, отколкото като на самостоятелна наука. На базата на интеграцията на кибернетичните и "системните" идеи възниква новият системно-кибернетичен подход.¹

И кибернетиката и "общата теория на системите" изучават структурата и функциите на системата, синтеза на нови структури, обезпечавачи желаното поведение, проблемите на целесъобразното изменение на системите, т.е. проблемите на управлението. Резултатите от тези проучвания имат пряко отношение към оптимизиране на управлението на народното стопанство в една социалистическа държава, към изграждане на най-ефективна система от органи за управление, граждански елемент в която е самият орган, предмет на това изследване.

Теоретическите и практическите резултати, постигнати от кибернетиката и "общата теория на системите", предизвикаха в редица учени своеобразна фетишизация на понятието "система". В техните представи системата се оказва онова всемогъщо средство за познание, с помощта на което могат да се разберат и обяснят всички световни и национални проблеми. Така един от основателите на "системното движение" Л. фон Берталанфи обяви "общата теория на системите" за "нова *mathesis universalis*".² Самият той обаче покъсно признава, че "общата теория на системите" във вида, в който съществува по това време, представлява само един

¹ Управление, информация, интелект. Под ред. А.И.Б е р г а и др. М., 1976, с.70

² Ludvig von Bertalanffy. Allgemeine Systemtheorie. Wege zu einer neuen Mathesis Universalis. "Deutsche Universitätszeitung", 1957, № 5-6

и при това доста несъвършен модел сред останалите.¹

Общонаучният принос на кибернетиката и "общата теория на системите" не подлежи на съмнение, но пренасянето на основните им постулати в другите науки, в случая в правните, би следвало да става много внимателно, след подробен анализ и съпоставка на съответните институти и явления и проучване на реалните условия за приложение на системния подход.

Съществува възможност да се повторят грешките на така наречената "всеобща организационна наука", или тектология, която в двадесетте години на това столетие се е опитал да създаде А.А.Богданов.

Замисълът на Богданов се състои в следното, Науката в своето настъпателно движение обхваща все нови и нови области от природата и обществения живот, все повече и повече се диференцира и специализира. Раздробяването ѝ достига до такива размери, че специалистите в различните области на знанието не могат да намерят общ език и взаимно разбиране. За да се преодолее тази опасна изолираност на отделните области на знанието е необходимо да се намерят и отделят някои общи принципи, проявяващи се в различните форми на движение на материята.

Изхождайки от правилната постановка за наличието на някои универсални принципи и закономерности, Богданов прави погрешна стъпка при избора на самите универсални принципи и закономерности, защото не отчита вярно действието на най-общите диалектически закони и специфичностите при проявлението им в конкретните форми на движение на материята. Типичен пример за такава грешка е опитът му да пренесе

¹ Л. фон Берталанфи. Общая теория систем: Критический обзор. "Исследования по общей теории систем". М., 1969

частния принцип за "най-малкото звено" от механиката към организмите и обществения живот. Така излиза, че ако различните области на народното стопанство са развити нееднакво и например селското стопанство изостава от промишлеността, оказвайки се "най-малко" звено, то всички други отрасли на народното стопанство трябва да се равняват по него, тъй като в противен случай диспропорцията в развитието на челните и изоставащите отрасли на стопанството ще се усилва и неизбежно ще настъпи стопанска катастрофа.

Погрешността на този извод е очевидна. Богданов механично пренася физичния принцип, че здравината на всяка механична верига зависи от здравината на най-малкото ѝ звено в обществения и стопански живот, без да отчита огромната роля на другите фактори и преди всичко на субективния фактор – хората. Изводът е, че принцип, правилен за една форма на движение на материята, не може механически да бъде пренесен върху другите ѝ форми. Трябва да се отчита спецификата на тези форми и да се внасят съответните качествени корекции.¹

Това обръщане на внимание и наблягане върху неправилните изводи на Богданов е необходимо дотолкова, доколкото подобен дух на интеграция на науките витае понякога и при намесата на кибернетиката в правото.

✱ ✱ ✱

Съществено значение за намиране на най-удачния подход към изследването на органите за управление на народното стопанство и на тяхната система има съдържателното познаване на някои от основните категории, принципи и поня-

¹ Виж по този въпрос: В.А.И л ъ и н. Некоторые вопросы науки о системах управления. "Философские вопросы кибернетики". М., 1961, с.233-235

тия, включени в работния апарат на кибернетиката и "общата теория на системите". Правилното разбиране на това, което се крие зад понятията "система", "елемент", "структура", "организация" и "управление", познаването на теоретично възможните типове зависимости между отделните елементи и групи от елементи, а оттам и евентуалните последици от разместването на елементите, внасянето на нови и премахване на някои от съществуващите върху качествената характеристика на елементите е основна предпоставка за изграждането на научнообоснована, максимално съвършена система на органите за управление на обществото и конкретно на неговата икономика.

Системният подход като метод на съвременно научно мислене и на разглеждане на изследвания обект като система, предполага уточняване на смисъла на всички специфични за него понятия. Това се отнася преди всичко за понятието "система".

Да се изброят и анализират огромното количество определения на понятието "система", дадени от съветски, наши и буржоазни автори, е невъзможно и ненужно.¹ "Светът на системите – пишат В.Садовски и Е.Юдин – е толкова многообразен и разнороден, че всеки опит за неговото еднообразно

1

Опити за подробен анализ на определенията на "система" се правят от А.И.У е м о в в статията "Системы и системные исследования" (сб. "Проблемы методологии системного исследования". М., 1970); З.М.О р у д ж е в в "Диалектика как система". М., 1973; Ив.Г а н е в в статията "Опит за определение на понятието "система". Ф.М., 1975, кн.8 и редица други автори.

тълкуване едва ли ще може да доведе до научно значими резултати".¹ Заедно с това се изтъква, че би могло да се очертае едно инвариантно съдържание на това понятие на базата на натрупвания, надстроявания и съпоставки на различни формални определения, които се допълват едно друго и по този начин да се очертае качествената характеристика на системата.

Специфична особеност на понятието "система" е съществуващата у него двойственост и едновременно с това единство на обективното и субективното, на онтологическата и гносеологическата му същност.

В древността Епикур² използва понятието "система" за обозначаване на определена сума от знания. Под "система" Кант също разбира единство от многообразни знания, обединени от една идея.³ За разлика от тази гносеологическа трактовка в съвременната наука понятието "система" се третира преди всичко в неговия онтологически смисъл и се отъждествява с такива понятия като "предмет", "обект", "вещ". Едно от основните му качества обаче и в тази трактовка е, че то характеризира не само свойствата на познаваемата действителност, но и спецификата на използваните в опознаването ѝ процеси.

Повечето от най-разпространените и общоприети определения се придържат към схващането на Л.Берталанфи за системата като "комплекс от взаимодействащи компонен-

¹ В.Н.С а д о в с к и й, Э.Г.Ю д и н. Задачи, методи и приложения общей теории систем. (Вступительная статья) – "Исследования по общей теории систем", с.16

² "Материалисти Древней Греции". Собрание текстов Гераклита, Демокрита и Эпикура. М., 1955, с.180

³ Иммануел К а н т. Соч. в шести томах. Т.III, М., 1964, с.680.

ти".¹ Академик А.И.Берг определя системата като "организирано множество от структурни елементи, взаимосвързани и изпълняващи определени функции".² Той набляга на управленческия аспект на системата и връзката ѝ със задачите на управлението, които се свеждат според него до привеждане на системата от едно състояние в друго.

В друга трактовка системата се определя като съвкупност от елементи, взаимодействието на които поражда нови качества, неприсъщи на образувашите я.³ За редица научни и технически цели, а също и от гледна точка на науката за организация на производството най-често се възприема разбирането на системата като група, комплект или съвкупност от вещи, естествени или изкуствени, образувачи свързано или комплексно цяло.⁴ Ю.М.Козлов определя системата като "вътрешно организирана съвкупност от относително самостоятелни взаимодействащи си съставни части (елементи), проявяващи се като единно цяло, в рамките на което се осъществява процесът на управлението (самоуправлението)."⁵

Според друго схващане системата представлява някакъв обект, притежаващ цялостност или разглеждан като цяло.⁶ А.Аверьянов пък определя системата като "отграниче-

¹Л.фон Б е р т а л а н ъ и. Общая теория систем: критический обзор. "Исследования по общей теории систем", М., 1969, с.29

²А.И.Б е р г. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. М., 1964, с.19

³В.Г.А ф а н а с ъ е в. Научное управление обществом. М., 1968, с.7

⁴Определението е взето от C.T.O n i o n s. Oxford English Dictionary. Oxford University Press. New York, 1955

⁵Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Часть II, М., 1971, с.10

⁶Управление, информация, интелект. Под ред. А.И.Б е р г а и др. М., 1976, с.100

но множество взаимодействащи си елементи" и набляга на отграничеността на системата от околната среда. Според него системата може да бъде отграничена без да бъде цялостна.¹

Тези няколко преднамерено безразборно подбрани примери на опити за определяне съдържанието на понятието "система" трябва да дадат представа за общата тенденция на влаганото в него съдържание. Ако отчетем, че практически всеки изследовател се опира на свое собствено разбиране на понятието "система", то ще се окажем пред безбрежно море от тълкувания на това понятие. С оглед на посочените трудности на съвременния етап на развитие на науката да се направи търсеното обобщение повечето автори се отказват да дават свое определение и се насочват към изясняване на качествените характеристики на системите, от които след тяхното доказване и утвърждаване ще се изведе и самото обобщаващо определение. Защото твърде трудно е да се изведе една абстракция, която да бъде еднакво вярна и за атома и за колектива от хора, и за организма и за машината, и за обществото и за вселената, и за човешкото мислене и дейност и за купчината камъни. Една такава категория по степен на обобщеност се приближава до категорията материя.

Един от достъпните пътища за разбиране същността на системите е вникването в предложените от теорията различни класификации и класификационни белези.

На равнището на съвременното знание е възможно и целесъобразно да се отделят четири големи класа системи: физически, биологически, организационни и концептуални

¹ А.Н.А в е р ъ л н о в. Система: философская категория и реальность. М., 1976, с.25

(системи от знания, методи, свойства, принципи, концепции). Концептуалните системи са твърде специфичен клас системи, тъй като за тях едва ли е възможно да се каже, че се делят на подсистеми, вътре в които се осъществяват процеси на управление.

Според различните критерии системите по вид могат да бъдат: цялостни – в които връзките между съставляващите ги елементи са по-силни, отколкото връзките на тези елементи с околната среда и сумативни – при които връзките на елементите помежду им са почти толкова силни, колкото и връзките им със средата (тази класификация се прави от автори, които приемат, че всяка съвкупност е система); органични и механични; динамични – т.е. изменящи се с течение на времето и статични; открити – т.е. обменящи с окръжаващата среда вещество, информация или енергия и закрити; самоорганизиращи се и неорганизирани; управляеми и неуправяеми; детерминирани, недетерминирани и вероятно детерминирани и т.н.¹

От гледна точка на управление на обществото една от най-интересните класификации е според степента на големина и сложност на системите.² За целите на социалното управление особен интерес представлява видът на така наречените големи сложни системи, тъй като по степен на слож-

¹ За различните класификации вж. А.Н.А в е р ъ я н о в.
Цит.съч., с.21

² Трябва да се прави разлика между големина и сложност на системата. Големината на системата се определя от броя на нейните елементи и връзките между тях. Сложността произтича от многообразието и разнородността на свойствата на елементите и различното качество на връзките между тях. Тя е обусловена от отношението на външния наблюдател към статиката и динамиката на системата.

ност на организация на елементите си социалните системи спадат към този вид.¹ Като големи сложни социални системи се определят – обществото като цяло, класите, държавата, националните стопански комплекси и отраслови стопански системи, стопанските организации, обществените организации. Характерно за природата на големите сложни системи е, че елементите на системата по естеството си са също системи ала от по-нисък порядък, обединени от общото предназначение да образуват голямата сложна система. Всяка от подсистемите, съставляващи голямата система, представлява подразделение от първи ред на единната сложна система. Всяка система от първи ред се състои от по-низши системи от втори ред, които от своя страна са образувани от системи от трети ред. По-нататъшното раздробяване на системата от трети ред на системи от четвърти и т.н. ред продължава докато не бъде достигната основната ядка, наречена проста или коренна система. Между подсистемите съществуват прави и обратни връзки и изменението на елемент на която и да е от тях може да окаже влияние върху един или повече елементи от друга съставна система.

В областта на обществените науки често се борави с термините "цялостна система" и "самоуправляема система". Като самоуправляеми, саморегулиращи се системи се означават тези, на които са присъщи процесите на управление. Всички

1

Марко М а р к о в. Теория на социалното управление. С., 1975, с.108

останали системи са неуправляеми. Самоуправляемите системи трябва да притежават свойството хомеостазис, т.е. способност да запазват своите основни параметри в условията на променящата се среда.¹ Терминът "самоуправляема система" обаче е механично пренесен от техническата кибернетика и дава неточна и погрешна представа за процесите, произтичащи в обществените системи.

Въпросът дали съществува самостоятелен вид "цялостни системи" е твърде дискуссионен. Той е свързан с някои прекалено широки тълкувания на понятието "система". Редица автори като В.Г.Афанасьев, В.С.Тюхтин, Е.Ф.Солопов, Н.Ф.Овчинников, А.Е.Фурман, А.Н.Аверьянов и А.Г.Сpirкин поддържат становището, че абсолютно всички съвкупности, включително купчината камъни или случайно събрани хора на улицата, или производствени предприятия от различни отрасли, нямащи нищо общо помежду си, но намиращи се на една територия, по своето естество са системи.

Практически връзката между камъните в купчината е тази, че те са елементи от един и същи вид и са в пространствена близост. Ако камъните са разхвърляни в близост един до друг, а не нахвърляни един върху друг, нищо няма да е променено. Ще има съвкупност от разхвърляни камъни или от нахвърляни камъни, но няма да има система от камъни, както например, ако същите камъни са подредени и изграждат стена. Ето защо не всяка съвкупност е система.² Ако се приеме обратното, би било излишно да има различни понятия като "съвкупност",

¹ Тази широко разпространена теза е изложена от В.Г.А.А ф а н а с ъ е в в Научное управление обществом. М., 1968.

² И.В.Блауберг, В.Н.Садовский, Э.Г.Юдин. Системный подход в современной науке. (Проблемы методологии системного исследования". М., 1970, с.37).

и "система" за една и съща същност, а това са термини, създадени и утвърдени от векове.

Има различни видове съвкупности: неорганизирани съвкупности – в които липсват цялостни, интегративни свойства, неорганични системи, органични системи и абстрактни (социални и др.) системи. От тази гледна точка наличието на някаква цялост е основно свойство на системата. Щом е система, тя действа като цяло в някакъв аспект от качествената характеристика на елементите.

Това уточнение се налага поради често срещаните в литературата, включително и юридическата, неточни определения на народното стопанство като цялостна самоуправляваща се система.

Практическият ефект от правилното или неправилно разбиране на разликата между съвкупност и система може да се прояви и при изграждането на стопанските комплекси. Обикновената съвкупност от производствени единици и органи за тяхното управление се превръща в стопански комплекс едва тогава, когато се изградят здрави вътрешни връзки, които са по-силни от връзките на отделните единици с околната среда и с единиците, включени в други стопански комплекси.

Без да правим опит да даваме определение на понятието "система" в тази си работа ще изхождаме от становището, че системата е явление на обединяване на еднородни или разнородни елементи помежду им, свързани с оглед на някаква цел или цели, които могат да действуват като цяло. Тоест системите винаги имат интегративни свойства – представляват нещо различно от простия сбор на елементи и целево предназначение, включително природните. По правило всяка система, с изключение на концептуалните, представля-

ва елемент на система от по-висок разряд. Елементите на системата от своя страна се проявяват като системи от по-нисък разряд.

Елементите на системата изграждат структурата на системата. Структурата на материалните системи представлява съвкупност от пространствено разположени елементи, обединени в едно цяло, намиращи се в органична връзка помежду си, обусловена от взаимната зависимост. Структурата на нематериалните системи (организационни, концептуални) няма реално пространствено изражение, но моделът ѝ може да има пространствена постройка. Между елементите на системата съществуват причинно-следствени и функционални зависимости.

Понятието "структура" отразява формалното разположение на елементите и характера на взаимодействие на техните страни и свойства.

Отъждествяването на системата с нейната структура е абсолютно неправилно. Тези две понятия отразяват различни страни на обекта. Понятието "структура" набляга на разположението на елементите и на връзките между тях и изразява статиката на системата, скелета на системата, докато понятието "система" отразява структурата в действие и набляга повече на отграничеността на обекта от останалата среда и на процесите, протичащи в него, насочва към резултата от тези процеси.¹ Системата не е просто съвкупност от единици, а съвкупност от отношения.²

Ако се откъснем от качествата на елементите и характера на техните връзки ще си представим пространствена конфигурация, където възловите точки ще бъдат елементите

¹ Вж. напр.: Организационные структуры управления. Под ред. Б.З.М и л ь н е р а. М., 1975, с.51

² Исследования по общей теории систем. М., 1969, с.88

на системата. В действителност елементите на системата не са абстрактни точки, а също сложни системи, при това всеки елемент взаимодейства с другите не в своята цялост, а с една или няколко свои страни. Следователно характерът и качеството на връзката зависи от тази страна на елемента, която се намира във взаимодействие. Тъй като елементите участвуват във взаимодействието не винаги като цяло с всички свои страни и качества, то структурата в определен смисъл е независима от тях, т.е. възможно е замяна на елементи от системата с качествено други, но притежаващи едно или няколко свойства, сходни с взаимодействащите свойства на заменяните елементи. Поради това моделът на структурата, напр. кристалната решетка на кристала или схемата на органите за управление на химическата промишленост, може да даде само приблизителна представа за реалната структура, т.е. за системата в статика. Освен това едни и същи елементи, взаимодействайки с различни свои страни, могат да образуват различни системи.

Например колективът на една производствена единица представлява една система за производство на определен продукт с характерни за такъв тип система връзки и взаимоотношения. Но същият този колектив може да представлява и една обществена организация, в която елементите на системата ще бъдат същите, но взаимодействайки с друга своя страна ще образуват и качествено различна система. Или Министерският съвет, който с една своя страна е елемент от системата за управление на народното стопанство, а с друга - елемент от системата за политическо управление.

В развиващите се системи структурата непрекъснато се мени. В периода на организация или преорганизация на системата обикновено структурата се усложнява, протича

процес на подреждане на връзките между елементите, оформят се специфични връзки между групи от елементи. Следва етап на относително постоянна, неизменна структура, докато обективните условия не създадат необходимост от нови структурни трансформации. Например бързото развитие на производелните сили и на общественото производство като цяло в определени моменти влиза в конфликт със системата за тяхното управление и налага нейната реорганизация. В периодите на реорганизация обикновено се експериментират нови структури на управленческия апарат, явяват се усложнения, а понякога и нежелани явления, докато окончателно не се установи и наложи тази структура на управляващата подсистема, която най-точно отговаря на състоянието на управляваната подсистема в конкретния момент.

* * *

Изследването на органите за управление не може да бъде извършено без да се вникне в битието им на елементи на система. Само тогава може да се проникне в смисъла на тяхното съществуване, в тяхната динамика, във взаимоотношенията им с другите правни субекти, в логиката на тяхната структура и характер. Затова познаването на свойствата на системата – типични или специфични, е от съществено значение за постигане целите на едно такова изследване.

Характерно за съвременния етап на развитие на научната мисъл е, че на организацията и управлението се гледа като на основни свойства на системите, при което организацията е свойство на всяка природна система, докато управлението е свойство само на системи с висока степен на организация, т.е. явленията организация и управление

съществуват само и единствено в рамките на някаква система.

Това виждане стана популярно под влияние на бурното развитие на кибернетиката, която със своите нови и интересни трактовки на старите проблеми изтласка назад и вековно утвърдените разбирания и термини.

Управлението, което до този момент беше свързано само с процеси на въздействие в рамките на обществото и на което бе гледано като на изкуство, имащо научна основа, изведнъж придоби универсалност и бе обявено от кибернетиката и "общата теория на системите" за свойство на материята, както живата, така и неживата. Терминът "управление" от средство за описание на специфична човешка дейност се превърна едва ли не в означение на философска категория и излезе извън рамките на притежавания от него дотогава чисто социологически смисъл. Понятието "управление" придоби изключително широк спектър от оттенъци и загуби своето конкретно-определящо смислово съдържание. Този процес на уширяване и удълбочаване на съдържанието е характерен не само за това понятие, а и за редица други понятия на обществените науки, които бяха доизяснени и доразвити, вследствие бурния подем на естествените науки. Все още обаче употребяваните термини не са достатъчно уточнени и конкретизирани.

Поради настъпилата всеобхватност на някои понятия може би би било по-добре да се потърсят, утвърдят и популяризират нови термини, които да изразят специфичните особености на общото понятие в отделните области, или да се създадат термини за обобщаващите понятия, а дотогава, по липса на друга възможност, за научни цели ще трябва винаги да се конкретизира обхватът и областта на употребяваното понятие. Към такава ориентация в бъдещата научна

дейност насочва и съществуващото сега преплитане на понятията, а оттам и неизясненост в качествените характеристики и временната поредност на явленията.

Най-общата характеристика на управлението, предлагана от кибернетиката, го разглежда в качеството на каквото и да е целенасочено въздействие върху какъвто и да е процес с цел да бъде приведен в съответствие с определени закономерности (подреждащо въздействие)¹. В такава интерпретация управлението се превръща в съвършено универсално явление, тъй като процесът на подреждане, както и противоположният процес на преход към безпорядък, хаос, се проявява във всички форми на движение на материята, достъпни за човешкото познание в днешно време. Понятието "управление" се извежда в ранг на всеобщност и се превръща в категория на марксистическата диалектика.

Друга група автори, например В.Г.Афанасьев, Б.В.Ахлибинский и др. счита, че няма достатъчно основание понятието "управление" да се разглежда като общофилософска категория, тъй като процесите на управление са присъщи само на сложните динамични системи, които не са всеобща форма на битието и на материята, т.е. управлението е възможно само в така наречените самоуправляеми, саморегулиращи се системи. Всички останали системи са неуправляеми.²

¹ А.И.Б е р г. Кибернетика – наука об оптимальном управлении М., 1964, с.19–21; И.Б.Н о в и к. Философские и социологические проблемы. М., 1963; А.Б о к а р е в. Объем и содержание понятия "управление", "Вопросы философии" 1966, № 11

² В.Г.А ф а н а с ь е в. Цит.бъч., с. ; Б.В.А х л и б и - нский. Проблемы прогнозирования и управления научно-техническим прогрессом. Л., 1974, с.30

По принцип кибернетиката свързва управлението единствено с наличието на система. Известна е кибернетическата формула: "управлението е привеждане на системата в ново, предназначено за нея състояние". Тази формула е приложима към процесите за привеждане на някакво тяло или вещество от едно състояние в друго, но когато обект на изследването е областта на човешката дейност и функционирането на човешките колективи, тя не може да даде отговор на много от възникналите въпроси. Тя също така, както и определението на Норберт Винер за кибернетиката като "наука за управлението в техническите системи, живите организми и обществото", трябва да се възприема с отчитане на известна относителност, т.е. да се съобразява фактът, че явлението е изследвано в неговия най-общ вид. От такава гледна точка трябва да се подхожда и към определянето на управлението като информационен процес, т.е. процес на получаване, преработване и предаване на информация.¹

Някои от формулировките на понятието "управление" стигат до крайност в откъсването му от неговата исторически оформила се традиционна връзка с човека и властта в търсенето на адекватен математически израз на този процес. Ако обаче този израз е действително адекватен на реалното явление, този подход би имал немалки предимства. Пример за математически стил е определението на управлението като алгоритмична процедуризация на определени действия за постигане на цели чрез систематизирани във времето и пространството задачи.

Разглеждането на управлението и организацията като свойства на системата прави абсурдно отъждествяването на понятията "организация", "управление" и "система".

¹ Ив.Н и к о л о в, Ив.Д е л ч е в. Икономическа кибернетика. С., 1971, с.25

Тези понятия, макар и да характеризират взаимоотношенията, в техния функционален смисъл не са и в никакъв случай не могат да бъдат синоними. Това е възможно донякъде в техния структурен, предметен аспект на означаване на определена група от хора, обединени за съвместна дейност.

В специалната икономическа и юридическа литература се срещат различни характеристики на организацията и няма единно мнение по този въпрос. В.И.Терещенко пише: "Под организация се разбира структура, скелет, в рамките на който се провеждат определени мероприятия. Управлението е съвкупност от координирани мероприятия, насочени към достигане на определени цели. Организацията – това е своего рода "анатомия" на предприятието, управлението – това е неговата "физиология. Организацията – това е "статиката", управлението – "динамиката".¹ П.Василенков разбира под организация – "определен колектив от хора, извършващи определен род дейност за достигане на конкретни цели съобразно със съществуващите правила в определен ред."² Същото становище се поддържа у нас от Н.Мулешков.³ Е противоположност на тях В.Афанасьев разглежда организацията само като динамично явление, като функция на управлението.⁴ И двете разбирания трябва да се признаят за едностранчиви. По-точно е разбирането на организацията като процес и като резултат от този процес, което същевременно е и най-раз-

¹ В.И.Т е р е щ е н к о. Организация и управление (Опыт США) М., 1965, с.12

² П.Т.В а с и л е н к о в. Органы советского государства и их система на современном этапе. МГУ, 1964, с.37

³ Н.Н.М у л е ш к о в. Политическа организация на обществото в НР България. С., 1978, с.28.

⁴ В.Г.А ъ а н а с ъ е в. Цит.съч., с.223

пространеното схващане.¹

Многозначителността на термина "организация" се подчертава от редица автори. Така П.М.Керженцев набляга на това, че организация, от една страна, означава да се обединяват хора за изпълнение на определена работа, от друга – резултатът от тази организационна работа също се нарича организация.² Независимо от множеството подходи за тълкуване същността на организацията, предизвикани от действителната многозначност на този термин, привлича вниманието върху себе си фактът, че в повечето случаи (с малки изключения) ударението пада на дейността и на нейните резултати.³

В юридическата литература организацията се изследва предимно в проявленията ѝ на функция на управление и фаза на управленческата дейност.

От кибернетична гледна точка и управлението и организацията са свойства на системата. В най-общ вид те представляват "въздействие" на едни елементи върху други, взаимодействие между елементи или подсистеми. Трябва да се подчертае обаче, че кибернетиката разглежда системите като вече създадени, докато в сферата на обществения живот управлението е призвано да решава и такива задачи, които предполагат организация в смисъл на формиране на тези сис-

¹Ю.М.К о з л о в. Управление народным хозяйством СССР. Част II. М., 1971, с.122; В.Д.С о р о к и н. Метод правового регулирования (теоретические проблемы). М., 1976, с.24; Б.С п а с о в. Вопросы на новата Конституция. С., 1973, с.111-162; М.М а р к о в. Теория на социалното управление. С., 1975, с.35

²П.М.К е р ж е н ц е в. Принципи организации. М., 1968, с.32

³За изясняване на понятието "организация" интерес представлява и работата на Р.А к о ф ф – Планирование в больших экономических системах. М., 1972 (гл.1, 4, 5)

теми и техните елементи – субекти и обекти на управление-
то.¹ От тази гледна точка организацията се характеризира
като процес на превръщане на неподреденото явление в под-
редено (структурен аспект) и като резултат от този процес
(функционален аспект). Организацията представлява превръ-
щане на случайни връзки в необходими. При това се подчер-
тава, че организация въобще не съществува. Има само опре-
делена организация на конкретната система, т.е. нейна
вътрешна структура, вътрешно построение.²

От анализа на съдържанието на понятията "управле-
ние" и "организация" може да се направи изводът, че двете
понятия отразяват близки по естеството си същности, които
в някои от аспектите си частично се покриват, но като цяло
изразяват различни, макар и взаимнообусловени свойства на
явлението система. Управлението като процес е неразривно
свързано с организацията. То не може да съществува без
организация, то се изразява в организиране на елементите.
Организацията е един от основните белези на управлението.
Тя може да съществува и без да бъде целенасочено управля-
вана дотолкова, доколкото е общоприето, че управлението е
свойство само на сложните динамични системи, а простите
системи се характеризират само с организация и то в по-нис-
ка степен. Може да се каже също така, че управлението е
етап последващ организацията или по-точно организацията
е начален етап, начална фаза на управлението. При проекти-
рането на нови или усъвършенствуване на съществуващите
системи обаче явлението изглежда в обрнат вид.

Общото за всички процеси на управление е наличие
на: а/ организирана материална динамична система, в която

¹ В.Г.А Щ а н а с ъ е в. Цит.съч., с.212

² Л.А.П е т р у ш е н к о. Принцип обратной связи. М.,
1967, с.65

протичат процесите. Тя се състои най-малко от един управляващ орган – субект на управлението и един или повече управляеми (изпълнителни) органи, които са обект на управлението; б/ цел на която е подчинено поведението на системата; в/ дезорганизиращо въздействие, което трябва да се преодолее; г/ програма на управлението; д/ обмен, натрупване, съхранение и преработване на информация вътре в системата и между органите на системата и околната среда; е/ контролна обратна връзка.

Самото управление се изразява в насочено въздействие на управляващата система върху управляваната система за поддържане и подобряване на нейната дейност и за постигане на определена цел. Управляваната подсистема е предназначена да изпълни основната цел (главната функция) на цялата система. В много системи управлението се изразява в регулиране, т.е. управление за осигуряване постоянство на някаква величина или особена дейност на управляващия орган (регулатор), насочена към премахване (ограничаване) на дезорганизиращите влияния върху изпълнителния орган. Такава управляваща подсистема, която съдържа в себе си и регулираща подсистема е прието да се нарича самоуправяема.

Системата се влияе от много фактори, но вниманието ни е насочено само към тези, които определят нейното поведение.

От кибернетична гледна точка за управление се счита само влиянието на съответния управляващ орган на системата, когато е съобразено с нейната цел и програма.¹ При управлението на обществото обаче във всяка система успоредно с въздействието на управляващия орган съществуват и

¹Виж по този въпрос Л.Т о н ч е в. Кибернетиката – теоретична основа на автоматизация на управлението. С., 1972, с.14

въздействия с управляващ характер, идващи направо от околната среда и те следва да бъдат отчитани. От тази гледна точка терминът "самоуправляема система" не може да изрази точно процеса, протичащ в една такава система – например системата "народно стопанств".

Процесът на организация – това е процесът на създаване, на изграждане на системата. Управлява се една вече организирана система. Може да се управлява обаче и самият процес на организация, т.е. да се въздействува върху него.

Ако разглеждаме системата за управление на обществото или конкретно на народното стопанство като съвкупност от органи, предназначени да осигуряват управлението на обекта по определен начин или с оглед на някаква цел, то организацията ще се изрази в подбиране на елементите и вграждането им в системата, в създаване на съответни връзки между тях.

Друга особеност на големите сложни системи (каквито са народното стопанство, а също и системите на органите за управление на народното стопанство) е свойството емергентност, т.е. съществуване на качества на системата, които не са присъщи на отделните ѝ елементи. До известна степен на сложност на системата тези качества, а съответно и поведението на системата, могат да бъдат определени чрез статистическо обобщаване на качествата на елементите ѝ. Това е първият етап на емергентност. След едно определено ниво на сложност на системата обаче общите качества на система не могат да се наблюдават, изучават и предвиждат чрез отделните ѝ елементи, защото не могат да се установяват чрез статистическо обобщаване. Налага се прилагането на системен подход при анализирането, насочен към това ка-

чество. Това е така нареченият втори етап на емергентност, на който е изключена възможността да се правят обобщения само на основата на анализа на отделните елементи и връзките между тях.

Емергентността от този тип е едно от най-характерните свойства на система на органите за управление на народното стопанство. Науката обаче все още не е създавала сигурни методи и средства за изучаване и предвиждане на емергентните качества, а оттам и за поведението на една новоформираща се или преобразуваща се система. Овладяването на свойството емергентност е предпоставка за правилното правно нормиране на системата.¹

Важно свойство на някои типове системи, познаването на което е от значение и при изследването на стопанските системи е мултипараметричността, т.е. такава конструкция на системата, при която изменението на една променлива влияе по закономерен и предварително определен начин върху другите променливи на системата.

Научното управление в големите сложни системи, в които участвуват и хора, и съответно реализирането му по правен път, предполага добро познаване от субекта на управлението както на качествата и свойствата на управлявания обект, така и на собствените си качества и свойства. Познанието на особеностите на обекта и субекта, както и на типичното и специфичното в тяхното взаимодействие е предпоставка за регулиране на механизма за управление на систе-

¹ Съществен принос за развитието на теорията за емергентността на стопанските системи имат проф. И. М. Сироежин и неговите сътрудници. (Вж. И. М. С и р о е ж и н. За системния анализ на социалистическото стопанство. С., 1975, с. 41; И. М. С и р о е ж и н. Теория на стопанските системи - основни понятия и някои приложения. С., 1972, с. 9)

мата по такъв начин, че да се постига оптимален резултат с оглед на предварително поставената цел. Тогава, когато субектът на управлението е човек или състав от хора (което е типичното на сегашния етап на развитие на научно-техническата мисъл), това изискване е насочено към него.

Обемността и значителната сложност на познанието, необходимо на субекта на управлението (напр. на съвременната държава или на икономическата ѝ система), за да поддържа развитието на управляваната система във възходяща посока, налага развиването на субекта в цяла система от отделни единици – елементи на самия субект, числеността и характерът на които зависи от нивото на научно-техническия прогрес и от поставените цели. Така че отделните елементи на субекта оформят една система – така наречената управляваща система, предназначението на която е да управлява обекта на управление – управляваната система.

В системите, управлението на които се извършва посредством правни норми, създадени от държавната машина (като специфична форма на субекта), елементите на управляващата система се формират чрез правни норми във вид на органи на субекта на управлението – органи на управление, когато се касае за характера им, мястото и връзката с управляващата система, например орган на държавата, и органи за управление, когато се касае за отношението им към управлявания обект (например орган за управление на народното стопанство).

§ 2. Характеристика на системата на органите
за управление на народното стопанство

Органите за управление на народното стопанство имат два вида характеристики:

а/ системни характеристики, изразяващи зависимостта им от предназначението и целите на системите, в които са включени;

б/ лични характеристики, изразяващи конкретната им качествена определеност.

Характеристиките могат да бъдат свързани:

а/ със системата в статика – структурни характеристики;

б/ със системата в динамика – характеристики на въздействието върху обекта на управление и взаимодействието с другите органи.

Качествените определености, изграждащи системната и лична характеристика на органите, имат:

а/ неюридически характер;

б/ юридически характер.

Системните характеристики са свързани с ролята и месторазположението на органа в структурата на съответната система и със системните свойства. Личните характеристики на органите за управление в една рационално изградена система са изцяло подчинени на системните.

Един орган за управление на народното стопанство може да участва като елемент в няколко взаимноизграждащи се системи. Например – в системата на органите за управление на един отрасъл, в системата на органите за управление в областта на народното стопанство, в държавния апарат. Или – в една отраслова система и системата народно сто-

панство, разгледана като единство на субект за управление и обект на управление. С отделни свои страни той участва и в други системи. Тази качествена многостранност е предпоставка за възникване на емергентни свойства в системата.

Основен фактор за обединяването на органите за управление на народното стопанство в организационно обособена система на органите за управление в областта на народното стопанство е общият обект на управление – икономиката на страната, който сам по себе си представлява сложна съвкупност от явления.

Самите качествени определености на органите като елементи на система имат политически, икономически и юридически характер. Това са системни характеристики, в които намира израз общото, обединяващото, интегративно качество на системата. Такива са:

- общност в основното предназначение и цели – обслужване интересите на господстващата класа за построяване на развито социалистическо общество и преминаване към комунизъм;
- общност на основата на единната социалистическа същност на самата държава и на социалните функции, които трябва да се осъществяват от нейните органи;
- идейно-политическо единство във волеобразуването;
- единство на социално-политическите принципи, върху които е изградена и действа системата;
- единство в прилагането на принципите за организация на системата;
- единство в политическата йерархия – политическа съподчиненост на всички държавни органи спрямо БКП;
- единна собственост върху средствата за производство;

- единно, централизирано формиране и реорганизиране на системата за управление на икономиката;
- единно, централно разпределяне на правомощията между органите;
- единство в характера на извършваната дейност - изпълнително-разпоредителна дейност за непосредствено провеждане на законите в живота;
- единство в методите на дейност;
- единство в типа на средствата (формите на дейност) и т.н.

Личните характеристики на всеки орган се формират чрез законите и подзаконовите актове. Те са свързани с мястото на органите в йерархията на действащата система и с техните права и задължения, т.е. с тяхното участие в дейността на системата. Като организационни образувания, формираны посредством правни норми с организиращ характер, органите за управление на народното стопанство представляват обект на управленческо въздействие от страна на правоформиращия субект, т.е. те са и елементи на системата за правно регулиране. Поради високата степен на сложност на тази система в нея съществува емергентност от втори тип. Затруднено е предвиждането и контролирането на поведението на обекта на управляващото въздействие и на плавното протичане на процесите на организация и управление.

Затруднение пък в действието на самата система за управление на народното стопанство се създава чрез скокообразното и неритмично регулиране на действието ѝ по пътя на правното регламентиране.¹

¹ В последните десетилетия правното регулиране на народното стопанство е извършвано на различни по продължителност интервали от време, посредством юридически актове с различна правна сила и различен ефект на действие.

Един от носителите на управленческото въздействие е правната норма като форма на управленческа дейност. Чрез правните норми се конкретизира и изявява методът на управление, който е основа за определяне характера на връзките в една социална система, в случая – народното стопанство. Чрез правни норми от организационен тип се формира структурата на държавния апарат, съответно и на системата от държавни органи за управление на икономиката.

Органите за управление на народното стопанство се изграждат като звена в държавния апарат на социалистическата държава, които в рамките на нормативно определена им компетентност встъпват в управленчески отношения с държавно-властнически характер и осъществяват управленческа дейност в законодателно установените форми.

Структурата на системата на органите за управление на народното стопанство и качествената определеност на самите органи се формира под действието на господстващите социално-политически и организационни принципи. Те, придобили вече нормна форма, изразяват класовата същност на системата.

Организационните принципи, като структурообразуващи, формират линейните и функционални зависимости, типичните субординационни и координационни връзки с другите органи. Действието на основния социално-политически принцип на социализма – демократическия централизъм, определя характера на взаимоотношенията между органите по линията на вертикалната и хоризонтална йерархия.

Юридическите белези на органите за управление на народното стопанство се класифицират въз основа на различни критерии. Пълната характеристика на всеки орган обхваща съдържанието на всички белези, съобразно положението им в

съответните класификационни групи.

В административноправната литература съществуват различни класификации на органите за държавно управление в зависимост от по-голямата или по-малка степен на обобщение на критерия на бележите, съобразно който са класифицирани.¹ Съобразно разработените в юридическата наука критерии, органите за управление в областта на народното стопанство могат да бъдат класифицирани в зависимост от:

а/ реда за образуване на съответния орган. Тук се включват разнообразни конкретизиращи критерии като:

аа/ създаване на органа по конституционен път или по пътя на текущото законодателство;

аб/ органът, който го образува;

ав/ начинът на образуване;

б/ представителния орган, на който са подчинени (пряко или косвено);

в/ управленческата функция, която осъществяват;

г/ териториалния обseg на дейността на органа;

д/ предметния обseg на компетентността – обща и специална (специализирана – отраслова и функционална);

е/ характера на подчинеността;

ж/ структурата на органа;

з/ начина на взимане на решения;

и/ източника на финансирането... и т.н.

Структурата на системата на органите за управление в областта на народното стопанство се изгражда по бе-

¹ Вж. П.С т а й н о в, А.С.А н г е л о в. Административно право на НРБ. Обща част. С., 1957, с.85; А.С.А н г е л о в, Ив.С.Д е р м е н д ж и е в, Г.Д.К о с т а д и н о в. Учебник по административно право на НРБ. Обща част. С., 1967, с.126; Апарат управления социалистического государства. Часть I. М., 1976, с.177; С.П о п о в и ч. Административное право. Общая часть. М., 1968, с.175 и сл.; I. V i n t u, M. A n g e n e, M. S t r o u a n u. Organele Administratiei de Stat in Republica Socialista Romania. B., 1971

лезите, свързани с подчинението им на териториално обособен централен или местен представителен орган на народната власт и предметния обсег на дейността им. Всички останали белези са свързани с формирането на органите или с дейността на органите и системата. Съвкупността от всички белези изгражда пълната характеристика на органа.

Специфична особеност на органите за управление в областта на народното стопанство (за които са важими всички посочени по-горе класификационни критерии) е, че отразяват, в който действуват, задължително включва стопанска дейност или, до се отнася до органите с обща и функционална компетентност, в компетентността им са включени и правомощия по управление икономиката на страната. Това води до специализиране и съответно стесняване (за по-ниските нива) на периметъра на дейността им.

Съществена характеристика на всяка система от органи за управление е първичната ѝ зависимост и подчиненост спрямо потребностите на обекта на управление от съответстващи на него, необходими му управленчески въздействия. Всяко изоставане в развитието на системата за управление спрямо потребностите на управлявания обект, както и всяко нейно развитие, превишаващо обективните потребности на обекта, всяко несъответствие както на структурата и структурните връзки на системата, така и на личните качествени определености на органите, намаляват възможностите за резултатно, целедостигащо въздействие на цялата система, в качеството ѝ на управляващ субект, върху управлявания обект и пораждат обратно, дезорганизиращо въздействие.

Въпреки това, трябва да се отчита и съществуването на известна независимост на системата за управление (субекта на управлението) спрямо обекта на управлението, която се изразява в зависимост от собствените ѝ вътрешни

закопи на развитие. Този процес, макар и обективно съществуващ, трябва да бъде контролиран по пътя на саморегулирането на системата от органи за управление и настройването ѝ към потребностите на обекта, защото коефициентът на полезност на дейността ѝ е пропорционален на степента на съответствие с потребностите на обекта.

Това настройване, това регулиране, се извършва по правен път, чрез два вида правни норми – правни норми със системноорганизиращ характер (свързани със статиката на системата) и правни норми, регламентиращи взаимоотношенията субект–обект (свързани с динамиката на системата). Самите взаимоотношения се реализират посредством индивидуални административни актове, договори и други правни и неправни форми на дейност.¹

¹ За формите на дейност на органите за управление виж: Апарат управления государства. М., 1976, с.299 и сл.;

§ 3. Структура и действие на системата

В държавноправната и административноправната литература са посветени много страници на системата на органите за държавно управление. Под такова заглавие обаче обикновено фигурира описание на структурата на системата посредством изброително описване на самите органи при спазване на йерархическата последователност в тяхната подчиненост.¹ Липсва основен анализ на системните свойства и на проблемите, възникващи в резултат от действието на системата.

Типичното в съвременните системи за управление на обществени отношения е пирамидалната по форма, йерархически изградена конструкция на техния модел.² Пирамидалната конструкция и спазването на йерархическия ред в подреждането ѝ е резултат от исторически утвърдила се традиция в организацията на обществените отношения. Пирамидалната структура обаче не трябва да се генерализира, защото на друг стадий на развитие на обществените отношения, например в комунистическото общество, е възможно развитието на самия обект да наложи друг тип конструкция на управляващата система.

ж ж ж

При съществуващата структура на системата от об-

¹ Вж. например: А.С.А н г е л о в, Ив.С.Д е р м е н д ж и е в, Г.Д.К о с т а д и н о в. Учебник по административно право на НРБ. Обща част. С., 1967, с.148 и сл.; Ж.М и л а н о в. Държавна власт и държавно управление. С., 1976, с.104 и сл.

² Пирамидална структура има абстрактният модел на реално съществуващите обществени отношения, а не самата система от правноорганизирани обществени отношения.

ществени отношения, върхът в държавната йерархия на НР България се заема от Народното събрание. Народното събрание е върховен представителен орган, който изразява волята на народа и неговия суверинитет. То е върховен орган на държавната власт (чл.66 от Конституцията). На следващото ниво в йерархията на представителните органи се намират народните съвети, като местни органи на държавната власт и народното самоуправление. Те осъществяват държавната власт на територията на административно-териториалните единици, като развиват дейност за изпълнение на общодържавните задачи и решават въпросите от местно значение (чл.110 и 112 от Конституцията).

Свободно избраните представителни органи като форма за осъществяване на народовластието в социалистическото общество имат предназначение да формулират волята на народа и да осигуряват нейното практическо реализиране. На тях е предоставено правото и задължението да управляват социално-икономическите процеси в страната. За лошото изпълнение на това си задължение те като цяло и конкретно в лицето на отделните народни представители и съветници носят отговорност пред избирателите.

Народното събрание като върховен организатор на плановото ръководство на общественото развитие (чл.77 от Конституцията) приема единните планове за общественоекономическото развитие на страната, бюджета на държавата и отчетите за изпълнението им (чл.78, т.6 от Конституцията). Народните съвети в пределите на своята компетентност ръководят развитието на икономиката на своята територия, като в съответствие с единния държавен план и с държавния бюджет изработват и приемат местен план за общественоекономическото развитие и съответен бюджет и организират и контролират тяхното изпълнение. Също така, в пределите на своята

компетентност те ръководят, координират и контролират дейността на стопанските организации, намиращи се на тяхна територия (чл.114 от Конституцията).

Представителните органи са упълномощени от народа не само да насочват развитието на обществените отношения в политическата, културната и икономическата области, но и да организират системата за тяхното оперативно управление. Те определят структурата на системата от изпълнително-разпоредителни органи и формират най-важните от нейните звена. Чрез система от нормативни актове те регламентират и регулират нейната дейност. Представителните органи са основният регулатор на обществените отношения във всички области и сфери на социалния живот, а Народното събрание като орган, предназначен да изразява общонационалната воля, е и върховен организатор на общественоекономическото развитие чрез законодателното си правомощие.

Представителните органи на държавната власт са гръбнакът на системата за държавно управление. В социалистическото общество те регулират всички основни обществени отношения, като най-интензивна е намесата им в политическия и икономически живот и най-слаба по отношение на морално-етичните ценности.

Безусловна необходимост за построяването на социализма и комунизма в страната е интензивното развитие на икономиката с цел достигане на развитите капиталистически страни и рязкото им изпреварване. развитието на икономиката на една страна обуславя нейната политика и идеология. Възтържествуването на комунистическата идейност, при сегашните условия в световната обществена система, е в пряка зависимост от успеха на икономическата политика на всяка една социалистическа страна и на социалистическата

общност като цяло. Ето защо, прякото, оперативно управление на одържавената икономика и в този етап на развитие на социалистическото общество е не по-малко необходимо и важно, отколкото в началните етапи от победата на социализма. Обществената собственост върху средствата за производство и нейното обществено управление е основа на комунистическата идеология. Победата на комунистическата идея е невъзможна без доказване на предимствата, които има общественото (държавно, а впоследствие – общонародно) управление на икономиката. Това налага активно властническо въздействие на социалистическата държава в икономическата област. И то не само "дерижиране" на икономиката, а нейното оперативно държавно управление. Поради това, стопанската дейност на социалистическата държава попада в центъра на държавната управленческа дейност.

Народното събрание ръководи икономическото развитие на страната чрез планиране и финансиране на стопанската дейност, законово нормиране на най-важните отношения в тази област и общ контрол върху развитието на икономическите процеси. В териториалните единици тази дейност се извършва от народните съвети, съгласувано с общодържавните задачи. Поради сесийния характер на работа обаче представителните органи не са в състояние да обхванат и управляват нормално всички отношения в стопанската област. Затова основната тежест по организацията и управлението на стопанската дейност пада върху техните изпълнително-разпоредителни органи. За територията на цялата страна това е системата от централни изпълнително-разпоредителни органи, начело на която стои Министерският съвет, а за територията на окръзите и общините – изпълнителните комитети и техните специализирани органи. Важно значение имат и правомощията

на Държавния съвет като висш постояннодействащ орган на държавната власт и висш орган на Народното събрание, чиято задача е да съединява законодателната с изпълнителната дейност, не само вземайки решения, но и осъществявайки изпълнителна и разпоредителна дейност по основните въпроси на държавното управление (чл.90 и 91 от Конституцията).

Системата на органите за управление на народното стопанство на НР България в най-общ вид обхваща както изпълнително-разпоредителните органи пряко управляващи народното стопанство, така и представителните органи на държавната власт дотолкова, доколкото те извършват общо ръководство на стопанската дейност и контролират нейните резултати. Практически обаче самото управление под формата на регулиране и насочване на икономическата дейност в страната се извършва от Министерския съвет и другите изпълнително-разпоредителни органи, които са му йерархически подчинени. Министерският съвет осъществява това управление под ръководството и в сътрудничество с ЦК на БКП. Основа за това сътрудничество са разработваните от партийните органи основни насоки за управление по най-важните икономически проблеми, реализирани впоследствие в държавното управление, посредством съвместни нормативни актове.¹

Системата на изпълнително-разпоредителните органи, една от основните задачи на която е управление на икономиката на страната, има сложен състав. Тя обхваща както

¹ Като пример виж: Решение на Политбюро на ЦК на БКП за разширяване правата и отговорностите на стопанските организации от 30 май 1978 г., последвано от Постановление № 29 от 15 юни 1978 г. на ЦК на БКП и МС на НРБ за разширяване правата и отговорностите на стопанските организации и приетия с него Правилник (статут) за основните права и отговорности на стопанските организации.

централните, така и местните органи за държавно управление, както органите с обща компетентност за управление във всички области, така и органите, специализирани за управление на един или няколко отрасли или подотрасъла на една област. Тя включва също държавните органи, развиващи управленческа дейност по линията на една управленческа функция или подфункция във всички области на обществения живот.

Системата на органите за управление в областта на народното стопанство обхваща изцяло всички специализирани органи за управление в стопански отрасли и частично, т.е. само по линията на правомощията им за предметно-специализирано или функционално-специализирано управление на стопанска дейност, всички органи за държавно управление, в чиято компетентност влизат и правомощия за държавно управление в областта на народното стопанство.

Сложността на връзките в системата и между нея и другите подсистеми в държавния апарат е обективно наложена от сложността на самия обект на управление. Надхвърлянето обаче на най-ниското ниво на необходима сложност вече затруднява регулирането на системата и поддържането ѝ в оптимални параметри, а оттам следва нарушаване на оптималния режим за управление на обекта. Увеличение на броя на елементите или усложняване на връзките е допустимо само при доказано неутрализиране на отрицателния ефект чрез други характеристики на режима на управление. То може да се наложи и като временен тактически вариант при нови обективни условия.

Условие за достигане на оптимален режим на управление на икономиката, при това със значителен политически ефект, е рационалната структура на управляващата система – минимум звена, при максимум простота на връзките в нея. Съвършено естествено обаче най-голямо значение има качествената определеност на самите звена – оптимално разпределя-

не на задачите и правомощията и точност на връзките – създаване на всички необходими връзки, но само на необходимите. Структурата трябва да се регулира при всяко отклонение от оптималния ѝ режим на действие и да се пренастройва и трансформира при всяка по-значителна промяна в обекта или околната среда, но не и при незначителни промени, защото пренастройването или трансформирането на цялата сложна система, или дори на части от нея, е икономически неизгодно в такъв случай.

Всички структурни промени трябва да почиват на основно проучване на обективните потребности и на реалните възможности на системата при съществуващото ниво на научно-технически прогрес, финансови ресурси и квалификация на кадрите. До сериозно нарушаване на оптималния режим на управление води поставянето на по-големи задачи за изпълнение отколкото са обективните възможности. Също така честото прехвърляне на задачи (съответно – правомощия) от едно звено към друго, без да се изчака резултатът от дейността им по поставените задачи, да се анализира и едва тогава да се направят съответните изводи за необходимостта от запазването или възлагането на други звена на тези задачи и правомощия. При анализа трябва винаги да се правят изводи и за това, откъде произтичат неудачите – дали от лошо изпълнение на поставените задачи или от неправилно формулиране на задачите и нересигуряване на изпълнението им с необходимите правомощия, кадри и финанси. Нормативно трябва да се уреди и въпросът за задължителното търсене във всеки един случай на отговорност от виновния разпоредителен или изпълнителен орган.

Така например с Правилника за организация на сто-

панската дейност, одобрен с ПМС № 160 от 23 декември 1975 г.¹, стратегическите задачи по научното обслужване на комплекса и внедряване на научно-техническите постижения в практиката бяха възложени на стопанските министерства (глава III, раздели II, III и IV от ПОСД). С Правилника за основните права и отговорности на стопанските организации (ПОПОСО), одобрен с ПМС № 29 от 15 юни 1978 г. (глава II, раздел III)² обаче голяма част от стратегическите задачи по научното обслужване и инженерно-внедрителската дейност са прехвърлени на стопанските организации. Периодът от време – по-малко от две години между двете промени в качествените характеристики на органите, не е достатъчен за окончателното оформяне на изводи в тази насока, а освен това съществува и основателно съмнение в реалните възможности на всички стопански организации да си осигуряват самостоятелно научно-техническа информация за световните научно-технически постижения в интересувашата ги област, и патентната и стандартизационна дейност в капиталистическите държави. При това, възлагането на тези нови задачи на стопанската организация изисква съответно финансово и кадрово осигуряване, което би следвало да бъде уредено едновременно с възлагане на задачата. Възлагането на такива задачи ще наложи и формиране на нови звена в стопанската организация и дублиране със същите или сходни дейности, развивани в други стопански организации. По такъв начин всъщност се проваля ефектът от проведената преди няколко години концентрация на стратегическите дейности, с цел оптимизиране на управляващата система.

1

ДВ, бр.100/1975 г., попр. бр.14/1976 г., изм. и доп. бр.4/1977 г.

2

ДВ, бр.51/1978 г.

Това е един пример за опасностите, които крие прибързаността в управленческите решения и липсата на задълбочен анализ на перспективите за развитие на системата за един по-продължителен период от време.

Народното събрание е този орган на социалистическата държава, на който избирателите са възложили да формира структурата на управляващата производствените и обменни отношения система. Това то извършва, като на конституционно основание (чл.78 от Конституцията) създава, закрива, слива и преименува министерства и други ведомства с ранг на министерства; определя задачите и организацията им; избира и освобождава от длъжност техните ръководители; приема, изменя и отменя закони, регламентиращи обществените отношения; упражнява върховен контрол върху дейността на държавните органи за спазване на Конституцията и законите.

Осигуряването на изпълнението на законите, т.е. самото оперативно управление, се поема от системата на изпълнително-разпоредителните органи, начело на която стои Министерският съвет. За тази цел той може да образува изпълнително-разпоредителни органи, които нямат ранг на министерства и да урежда неуредените от Народното събрание и Държавния съвет обществени отношения в духа на съществуващите разпоредби на Конституцията, законите и указите.

Между нормативните актове обаче, които уреждат правомощията на Министерския съвет по управление на народното стопанство, съществуват известни противоречия, дължащи се на колизия между отделни законови разпоредби или неяснота на други. Така например, ал.1 на чл.3 от Закона за нормативните актове (ЗНА)¹ разпорежда, че в ма-

¹ ДВ, бр.27/1973 г.

терията, до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, а ал.2 предвижда, че за уреждането на другите отношения по същата материя, законът може да предвиди да се издаде подзаконов нормативен акт. От текста не е съвсем ясно, задължително ли уреждането на всички основни обществени отношения, поддаващи се на трайна уредба, трябва да бъде извършено със закон, или тяхното обхващане в закона е задължително дотолкова, доколкото такъв въобще се издава. Ако е важно първото положение, то обществените отношения в народното стопанство трябва да се уредят основно със закон, а не с постановления на Министерския съвет, защото в тази област съществуват не малко обществени отношения, поддаващи се на трайна уредба. На изводи в тази насока навежда и чл.7, ал.1 от ЗНА, съгласно който правилник (приет от Министерския съвет със съответно постановление) се издава за прилагане на закон или указ в тяхната цялост, за организацията на държавни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност, откъдето следва, че с правилник не се уреждат основни обществени отношения. В такъв случай законовата делегация, извършена с параграф втори от Закона за отменяне на Закона за държавните предприятия¹ противоречи на чл.2, ал.2 от ЗНА, разпореждаща, че компетентност да се издават нормативни актове не може да се прехвърля.

Посочената колизия в нормативните актове, уреждащи отношенията в стопанската област, може и трябва да бъде отстранена чрез съгласувана промяна в нормативните актове. Проблемът е в каква насока да бъде тази промяна.

¹ ДВ, бр.95/1975 г.

Съществуващите противоречия в нормативните актове безспорно отразяват нарушения във формата на управленческите въздействия, които създават неяснота в характеристиките на органите (техния статут), организационните им връзки и правните отношения, в които встъпват, следователно те затормозяват действието на системата. Но Министерският съвет като висш изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт (чл.98 от Конституцията), съответно – на Народното събрание е зависим и подотчетен на Народното събрание и действа от негово име. Той нормотворчествува при мълчаливото съгласие на Народното събрание, чийто орган е и на Държавния съвет, защото съгласно чл.78, т.17 от Конституцията Народното събрание упражнява контрол за спазването на Конституцията и законите, а съгласно чл.93, т.19 от Конституцията Държавният съвет отменя противозаконните и неправилните актове на Министерския съвет и ръководителите на министерствата и другите ведомства.

При разрешаването на този проблем трябва да се има пред вид и една тенденция – на засилване на изпълнителната власт в световен мащаб, и то главно по отношение на икономиката. Бурното развитие на научно-техническия прогрес, интензивните международни връзки и динамиката на процесите в тази област изискват постоянна, ежедневна управленческа дейност. Показателен в това отношение е и фактът, че в последните две десетилетия областта на народното стопанство е регламентирана почти изключително от Министерския съвет. Изводът е, че основните обществени отношения в стопанската област трябва да се уредят със закон, а уреждането на тези, неподлежащи на трайна уредба, да се предостави на постояннодействащите изпълнително-разпоредителни органи, които най-добре познават обективни-

те условия и реалните възможности на системата, въпреки че известни затруднения ще се явят и с определянето на разграничителния критерий между подлежащи и неподлежащи на трайна уредба отношения.

С Конституцията от 1971 г. бе създаден Държавен съвет като висш, постояннодействащ орган на държавната власт, който съединява вземането на решенията с тяхното изпълнение (чл.90, ал.1 от Конституцията). Държавният съвет е охарактеризиран от Конституцията като висш орган на Народното събрание, осигуряващ съединяването на законодателната с изпълнителната дейност (чл.90, ал.2 от Конституцията), с предназначение да организира и контролира изпълнението на основните задачи, произтичащи от законите и решенията на Народното събрание, да упражнява общо ръководство и контрол върху дейността на Министерския съвет и на останалите държавни органи, да взема решения и да осъществява изпълнителна и разпоредителна дейност по основните въпроси на държавното управление (чл.91 от Конст.)¹.

¹ "Държавният съвет е част от системата на органите на държавната власт, но за разлика от Президиума на НС (б.а. – органа, съществуващ по старата Конституция) – той не остава единствено в нея. Чрез своите правомощия той прониква дълбоко в самата система на изпълнително-разпоредителните органи. "... Той "все пак нито дублира изпълнително-разпоредителните органи, нито пък става нов вид изпълнително-разпоредителен орган. Той е висше съединително звено между двете системи на държавните органи". (В.В ъ л к а н о в. Президиумът на НС и Държавният съвет. ПМ, 1971, бр.11, с.7) и "Какво е самият Държавен съвет, ако не е м а н а ц и я на Народното събрание. Той е такъв орган на Народното събрание, който в определена степен в ъ з п р о и з в е ж д а Народното събрание. Той е Народното събрание в неговия съответно р е д у ц и р а н вид". (В.В ъ л к а н о в. Министерският съвет. ПМ, 1976, бр.1, с.65).

Макар и да е орган на Народното събрание, Държавният съвет не е негов вътрешнопомощен орган, а висш държавен орган, който има два вида правомощия – непосредствено свързани с Народното събрание, които той упражнява когато Народното събрание не е в сесия, и свои собствени, възложени му от Конституцията правомощия.¹

Конституцията формира Държавния съвет като деен орган на държавната власт, като главен двигател на управлението в страната², който осъществява изпълнително-разпоредителна дейност по основните въпроси на държавното управление. Конституцията не определя точния обем и характер на тази дейност, тъй като това не е предмет на конституционно регламентиране. Конкретните задачи и правомощия би следвало да се уредят със специален закон, какъвто до този момент няма. Поради тази причина, а също и поради факта, че правният статут на Министерския съвет и най-вече неговите задачи и правомощия, също не е уреден цялостно в един нормативен акт, практически не съществува точен критерий за разграничаване правомощията по управление на народното стопанство на Държавния съвет от тази на Министерския съвет.³ Постепенно обаче Държавният съвет се оформи като

¹ За характеристиката на Държавния съвет като държавен орган виж още: Ж.М и л а н о в. Държавен съвет. ПМ, 1971, бр.2; В.В т л к а н о в. Държавен съвет в Конституцията на НРБ, ГДР, ПНР и СРР. СП, 1972, бр.5

² Вж. Ж.М и л а н о в. Цит.статия, с.7

³ В ГДР и СРР мястото на Министерския съвет в системата на държавните органи се определя от закони за Министерския съвет

орган управляващ главно чрез концепции. В пределите на целия държавен апарат той изпълнява роля, сходна с тази на разработващия блок в комплексите. Функциите по оперативно управление практически е поел Министерският съвет.

Това фактическо положение е в известен смисъл отклонение от конституционния замисъл. Съществуващата близост между нормативните текстове, между формален и фактически статут на органите за управление трябва да бъде премахната чрез изменения в законодателството. Съществуват две основни възможности. Едната е при запазване на сегашния конституционен статут на органите, Държавният съвет да поеме нормирането на отношенията в народното стопанство и регулирането на структурата на системата на органите за неговото управление и чрез контрола, упражняван върху Министерския съвет и другите изпълнително-разпоредителни органи да влезе в ролята, определена му от Конституцията – на постояннодействащ орган на държавната власт, съединяващ вземането на решенията с тяхното изпълнение, т.е. да се превърне в действително решаващ орган в тази област. Другата е, чрез промяна в конституционните и законови текстове, на Министерския съвет и формално да се възложи управлението на системата на народното стопанство с право да създава нови структурни звена и органи за управление, да регулира съществуващите отношения и да създава нови.

Но и в двата варианта основните отношения трябва да се уредят от Народното събрание и то да даде насоката за по-нататъшното развитие на управлението на икономиката.

ж ж ж

Министерският съвет (правителството) на НРБ е висш изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт (чл.98 от Конституцията), което по същество означава, че Министерският съвет е изпълнителен орган на Народното събрание.¹ Министерският съвет осъществява своята дейност под ръководството на Народното събрание, а когато то не е в сесия – на Държавния съвет и носи отговорност за своите действия пред него, съответно – пред Държавния съвет (чл.102 от Конституцията). Конституционно дадените му правомощия по управление на народното стопанство се отнасят до: подготовката на проектите за единните планове за общественно-икономическо развитие на страната и проекта на годишния държавен бюджет, тяхното внасяне за гласуване от Народното събрание, организацията на тяхното изпълнение и оперативното управление, свързано с него; организиране на приложението и изпълнението на актовете на Народното събрание и Държавния съвет, както и на своите собствени актове по управление на народното стопанство; управленческо въздействие върху дейността на изпълнителните комитети на народните съвети по управление на народното стопанство; упражняване на линейно-йерархически контрол върху актовете и действията на министрите, ръководителите на други ведомства и изпълнителните комитети на народните съвети, придружен с отмяна на противозаконните и неправилните им актове по управление на народното стопанство (при спазване на оперативната самостоятелност на съответните органи; спиране действието на противозаконните и неправилни актове и действия на народните съвети и отнасяне на

¹Критически анализ на характеристиката на Министерския съвет, дадена в чл.98 от Конституцията вж. в статията на В.В ъ л к а н о в. Министерският съвет., ПМ, 1976, бр.1

въпроса за тяхната отмяна до Държавния съвет; вземане под непосредствено ръководство клонове на управлението, като за целта образува комисии, съвети, главни дирекции и управления, които нямат ранг на министерство (вж. чл.103 и 105 от Конституцията). Освен това, Министерският съвет въздействува върху народното стопанство посредством система от подзаконови нормативни актове, обхващаща цялата стопанска дейност.

Министерският съвет осъществява управлението на стопанските организации както косвено, чрез системата от нормативни административни актове, така и пряко – с индивидуални административни актове. Основната тежест обаче пада върху нормативните актове, с помощта на които се осъществява икономическата политика на държавата. Общите управленчески решения, формулирани в нормативните актове, се конкретизират в индивидуалните актове, издавани въз основа на нормативните актове от министрите и ръководителите на стопанските организации, и от самия Министерски съвет, когато това се налага.

Министерският съвет управлява стопанското развитие на страната най-вече чрез насочващото си въздействие върху планирането и финансирането на стопанската дейност, договорните връзки между стопанските организации, организацията на работната заплата в производствените, търговските и научноизследователските единици, данъчната и ценовата политика, стандартизационната дейност и системата за управление на качеството на продукцията. Управляващата дейност на Министерския съвет в тези насоки се изразява както в първично регламентиране на отношенията и периодично регулиране на нормативната система, така и в пряко прилагане на правните норми чрез едностранни властнически

разпореждания до подчинените му изпълнително-разпоредителни органи.

Важна съставка на качествената характеристика на Министерския съвет е и качеството му на основен (в системата на държавния апарат) структуроформиращ орган по отношение на системата за управление на народното стопанство.

Министерският съвет (който според традиционно възприетата конструкция, възглавява системата от изпълнително-разпоредителни органи)¹ е орган с обща компетентност и като такъв осъществява управление във всички области и сфери на обществения живот, а не само в областта на народното стопанство. В последните години обаче той се оформи като щаб на Народното събрание (но не в смисъл на щабен орган) именно за управление на народното стопанство. Една от основните причини за това е сложността и динамиката на икономическите отношения, управлението на които (включително и стратегическото) изисква непосредствено наблюдение върху икономическите процеси и специална квалификация на персоналния състав на органа.

* * *

Изпълнителните комитети на народните съвети като изпълнителни органи на местните представителни органи участвуват в управлението на стопанската дейност, осъществявайки своите правомощия по комплексното развитие в икономиката в отделните териториални единици и оператив-

¹ Защото изпълнително-разпоредителни функции има и Държавният съвет, а дори и Народното събрание, в качеството си на изпълнителна волята на избирателите.

ното управление на стопанските организации, намиращи се на съответната територия (чл.153, чл.154 и чл.155 от ПОСД). Специфична особеност в отношенията на изпълнителните комитети на народните съвети и стопанските организации на тяхната територия е съществуването на два типа линейно-йерархически връзки в зависимост от вида на подчинението на органа за управление на стопанската организация спрямо ИК на НС. Спрямо стопанските организации към местните съвети, образувани за изпълнение на стопанска дейност от местно значение¹, изпълнителните комитети на народните съвети изпълняват "планово-разпоредителните, координационните и контролните функции", предвидени в ПОСД и другите нормативни актове за стопанските министерства (чл.144 от ПОСД), т.е. на линеен изпълнително-разпоредителен държавен орган с обща компетентност.

Спрямо стопанските организации и поделенията на двойно подчинение, ИК на НС също действа като висшестоящ линеен орган, но с ограничени, нормативно фиксирани правомощия (чл.154 от ПОСД).

Спрямо органите за управление на стопанските организации на централно подчинение изпълнителните комитети на народните съвети нямат положението на висшестоящ линеен орган, но изпълняват определен кръг нормативно възложени им задачи, свързани с оказване съдействие на стопанските организации и координация на общите за териториалната единица мероприятия (вж. чл.155 от ПОСД).

✱ ✱ ✱

¹ За реда за образуване на този тип стопански организации виж чл.143 от ПОСД

Стопанските комплекси като най-крупни структурни единици в рамките на народното стопанство, обхващащи в организационно-икономическо единство производствено-стопанските и други дейности, намиращи се в производствена, техническа и технологическа връзка (вж. чл.3, ал.1 от ПОСД), се ръководят от стопански министерства или други органи, определени от Министерския съвет (вж. чл.4, ал.1 от ПОСД). Засега такива други органи не са определяни.

Първите два експериментални национални стопански комплекса бяха създадени с Постановление № 63 от 19.XI.1973 г. на ЦК на БКП и МС на НРБ относно утвърждаване на Национален транспортен комплекс и Постановление № 10 от 21.II.1974 г. на ЦК на БКП и МС на НРБ; с което се утвърдиха Основни положения за целите, обхвата и управлението на комплекс "Строителство". Създаването на двата национални комплекса беше пръв опит за въвеждане на програмно-целевия подход в управлението на големи стопански системи.

В организацията на управлението на тези комплекси съществуваха някои различия в сравнение с тези на стопанските комплекси, утвърдени с ПМС № 160/1975 г.

Съгласно утвърдените с двете постановления Основни положения, управлението и на двата комплекса се осъществяваше от съответните министерства. Начело на министерството стои министър, който го представлява и в рамките на компетентността си, ръководи и контролира дейността му (съответно и на стопанския комплекс), носейки за това персонална отговорност пред партията, Народното събрание, Държавния съвет и Министерския съвет.

В приложение на принципната постановка за съчетаване на единоначалието с колективното ръководство в

двата комплекса бяха създадени колективни органи – съвет на комплекса и колегиум на министерството. Съветите на двата комплекса бяха формиран като органи, обсъждащи и взимащи решения по стратегическите проблеми на развитието на съответния комплекс. Техният състав включваше заместник-министри на други министерства, заместник-председатели на функционални комитети, членове на колегиума на съответното министерство и като председател на съвета – министъра на съответното министерство. Съветите и на двата комплекса не можах да се изявят на практика като решаващи органи. Управлението на комплекса се осъществяваше фактически от министъра и колегиума на министерството. Ето защо, при въведения ПОСД, приет с ПМС № 160/1975 г. режим на стопанските комплекси, вече обхващащ цялата система на народното стопанство, съществуването на този орган – съвета на комплекса, отпадна.

Структурата на новите стопански комплекси се формира чрез генералните схеми за управление на съответните комплекси, утвърждавани с разпореждания на Министерския съвет.¹ Внедряването чрез тях структура е изградена по модел, разработен на базата на кибернетичното схващане за

¹ Вж. напр. ПМС № 125/16.VII.1976 г. за утвърждаване на генералната схема за управление на Националния транспортен комплекс (ДВ, бр.68/1976 г.); ПМС № 146/5.VIII.1976г., с което бе приета генералната схема за управление на Националния агро-промишлен комплекс (ДВ, бр.75 и 76/1976 г.); ПМС № 148/5.VIII.1976 г. за приемане генерални схеми за управление на Министерство на машиностроенето и металургията и Министерство на съобщенията (ДВ, бр.78/1976 г.).

същността на процеса на управлението. Тя е оформена на три нива , като решенията на всяко ниво се взимат и реализират посредством система от взаимнообвързани, с оглед на решаваното разпореждане, функционални блокове. От юридическа гледна точка органи за държавно управление в системата са само тези звена от трите нива, които с действията си пряко ангажират държавата, а именно – министрите и ръководителите на стопански организации, притежаващи собствени, нормативно дадени им по силата на принципа за децентрализация на държавното управление правомощия, и другите организационни звена в системата, които по силата на принципа за деконцентрация на държавното управление са получили правомощия, производни от тези на ръководителя на системата – на пример вътрешностопанските арбитражи (за тях виж чл.10, ал.2 от ЗДА). Някои от организационните единици в стопанската система обаче могат да имат и правомощия, дадени им направо по нормативен път – например инспекциите.

Стопанските комплекси се ръководят от стопански министерства (вж. чл.4, ал.1 от ПОСД), юридическият превод на което е – от министъра. "Стопанските министерства ръководят дейността на комплексите в съчетание с функциите им на централни изпълнително-разпоредителни държавни органи". Този текст на чл.4, ал.2 от ПОСД дава основание за охарактеризиране на министерството, съответно – на министъра, като орган за управление, действащ в две качества – на централен изпълнително-разпоредителен орган и на орган за управление на организационно-обособената отраслова система в качеството ѝ на огромна юридическа личност. Подобна конструкция, както вече бе посочено, е разработвана в юридическата литература по отношение на стопанската организация и ръководителя на стопанската ор-

ганизация. По отношението на министерството обаче тя не е оправдана, защото министърът управлява именно в качеството си на изпълнително-разпоредителен орган, а не на представителен орган на ЮЛ или на цялата стопанска система. Той не се избира от долу и не е предназначен да представлява интересите на стопанските единици от комплекса, а на държавната власт в управлението на отрасъла (въпреки че в гражданскоправните отношения може да се яви като законен представител на ЮЛ на министерството). Той защитава интересите на отделните стопански единици дотолкова, доколкото те съвпадат с държавните интереси. Освен това, няколкогодишната практика от действието на стопанските комплекси не показва необходимост от ЮЛ за стопанския комплекс.

В приложение на принципа за съчетаване на единоначалието с колективното ръководство, управлението на стопанския комплекс се осъществява от министъра, като единличен орган за държавно управление с конституционно възложени му правомощия и колегиален орган – колегиум на министерството, който въпреки правомощията му да взима решения по основните задачи на комплекса, няма юридическа възможност за самостоятелна изява на своите решения. Те се оформят в заповед на министъра, който председателствува колегиума. При разногласие между министъра и мнозинството на колегиума министърът действа по своя преценка, като отнася въпроса до Министерския съвет. Тази нормативна характеристика на колегиума му определя качеството на помощен орган на министъра, на шабен орган, изготвящ неговите решения. Фактическото положение на колегиумите в министерствата обаче говори за това, че те решават всички основни въпроси, свързани с дейността на комплекса

и е основание за препоръки относно юридическото оформяне на ролята на колегиума в качеството на самостоятелно решаващ орган.¹

ж ж ж

Функционалните ведомства участвуват в управлението на народното стопанство като следят и съдействуват за провеждането на държавната политика по определените им функции в цялото народно стопанство. Техните правомощия са свързани с анализа на състоянието на отделните функционални дейности в народното стопанство и изпълнението на задачите по единния план за общественоекономическо развитие на страната и планове на съответните комплекси и стопански организации; с балансовата обвързка на планове; с координацията и контрола на дейността на стопанските комплекси по съответните стопански дейности. Освен това, те участвуват в разработването на комплексните програми и единните планове за общественоекономическо развитие (вж. раздел I на глава VIII от ПОСД).

Особен интерес представляват БНБ² и държавният арбитраж като функционални ведомства с поспецифичен характер.

1

Вж. Правовое положение министерств СССР. Под ред. К о з л о в а Ю.М., МГУ, 1967, с.47

2

До изменението на чл.148, ал.2 от ПОСД с ПМС № 92 от 12.XI.1976 г. (ДВ, бр.4/1977 г.) БНБ фигурираше в изброителното посочване на функционалните ведомства, извършено с този текст.

Характерна особеност на взаимоотношенията между стопанските министерства и стопанските организации, от една страна, и банките – от друга, през седмата петилетка е превръщането на банките във функционален орган, изпълняващ определени планово-регулирущи, координационни и контролни правомощия. Банките участвуват активно в изработването на плана както на национално равнище, така и на равнището на стопанските комплекси, стопанските организации и техните поделения. Тяхното участие е предимно в определянето на контролните цифри и държавните задачи; нормативите и показателите за ефективност; определяне размера на капиталните вложения; определяне размера и насочеността на кредитните ресурси и др.

С оглед повишаване ефективността на икономиката и спазването на социалистическата законност, банките упражняват действителен контрол върху дейността на министерствата, стопанските организации и техните поделения, прилагайки различни средства за въздействие. Банковите контролни действия са насочени предимно към ефективно използване на оборотните фондове, предотвратяване или отстраняване на причините за образуване на свръхнормени запаси от стоково-материални ценности, ефективното използване на средствата за капитални вложения, за срочно завършване и въвеждане на обектите в експлоатация, за спазването на утвърдената сметна стойност и нормативните актове в областта на капиталното строителство. Освен това, БНБ провежда строг контрол и по формирането и изразходването на фонд "Работна заплата" и правилното прилагане на различните форми за материално стимулиране. Банките налагат определени санкции на стопанските организации и

на техните ръководители за неизпълнението на планови задачи или нарушаване на социалистическата законност, например при нарушения, свързани с капиталните вложения и нарушения на платежната дисциплина. Банките могат да налагат принудителна продажба на стоково-материални ценности образувани като свръхнормени излишни или залежали запаси. Очевидно е, че при прилагането на тези санкции банките действуват като държавен орган, следящ за спазването на държавната планова, финансова и платежна дисциплина и за спазване на социалистическата законност. Трябва да се има пред вид обаче, че банките упражняват контролна дейност и налагат санкции и в качеството си на съдоговорител с кредитополучателите. Тези санкции нямат административно-наказателен характер.

Държавният арбитраж като единна система от органи се състои от Върховен държавен арбитраж (ВДА) при Министерския съвет, окръжни (градски) държавни арбитражи към Върховния държавен арбитраж и ведомствени арбитражи към стопанските комплекси, министерства и други ведомства, създадени по решение на Министерския съвет (чл.7, ал.1 от ППЗДА).¹ Дейността на системата от държавни арбитражи се направлява от главния арбитър на ВДА, който издава задължителни инструкции, свиква съвещания и упражнява надзор върху работата на арбитражите. Органите от системата на държавния арбитраж имат държавно-властнически правомо-

¹

ДВ, бр.74/1977 г.

щия за контрол по спазване на плановата, финансовата и договорната дисциплина в стопанските комплекси и стопанските организации – при констатирано нарушение налагат административнонаказателни глоби – (вж. чл.18 от ЗДА¹ и чл.19 от ППЗДА); решаване на спорове по реда на преддоговорния арбитраж – при съставен протокол за разногласие или отказ от договаряне, когато стопанските организации са задължени да сключат договор помежду си – тогава утвърдените от ДА клаузи стават част от договора и решението на ДА замества договора, сключването на който е отказано (чл.52 и 55 от ППЗДА). Освен това, държавните арбитражи съдействуват за изпълнение на държавната политика, извършвайки широка превантивна и сигнална дейност във връзка с установените от тях нарушения, грешки и слабости.

* * *

Един от основните проблеми в управлението на социалистическите стопански организации е съчетаването на държавното начало в тяхното управление с общественото начало – участие на трудовите колективи и обществените организации в управлението. Държавното начало в управлението на държавните стопански организации се осъществява посредством ръководителя на държавната стопанска организация, обладаващ държавно-властническо правомощие. Общественото начало се осъществява чрез прякото или косвено

¹ ДВ, бр.127/1950 г.; попр. бр.137/1950 г.; изм. и доп. Изв. бр.104/1951 г.; бр.11/1957 г.; бр.21/1960 г.; изм. ДВ, бр.85/1963 г.; бр.99/1963 г.; изм. и доп. бр.12/1976 г.; изм. и доп. ДВ бр.33/1977 г.

(представително) участие на трудовите колективи и органите на обществените организации.

"Трудовите колективи участвуват в управлението и контрола на производствено-стопанската дейност пряко и чрез свои представителни (колективни) органи: общо събрание на работниците и служителите (събрание на пълномощниците), стопански комитет, стопански съвет и изпълнително бюро". (Чл.36, ал.3 от Правилника за основните права и отговорности на стопанските организации ПОПОСО). Изводът от този текст, като се има пред вид и чл.111 от ПОСД, който не е отменен, и в който изброително са посочени органите за управление на стопанската организация е, че от всички органи на стопанската организация единствено ръководителят не е орган на трудовия колектив, а държавен орган.

Ръководителят на стопанската организация разполага с широки организационни и контролни управленчески правомощия за самостоятелни управленчески решения и носи персонална отговорност за тях пред висшестоящите държавни органи. Освен изброително предоставените му конкретни правомощия, той е оторизиран с едно общо правомощие да ръководи цялата дейност на стопанската организация (чл.113, ал.1, т.1 от ПОСД). Чрез това правомощие той е овластен да действа във всички възникнали ситуации, които не са предвидени от овластителния нормативен акт, т.е. той притежава както изключителна, така и факултативна компетентност.

Другите органи за управление на стопанската организация – органите на трудовите колективи, разполагат само със строго фиксирани, конкретни управленчески правомощия, дадени им с нормативния държавно-властнически акт – ПОСД (вж. чл.36, ал.4 от ПОПОСО и чл.115, 117, 118, 120,

121 и 123 от ПОСД). Същото положение се отнася и за профсъюзните органи (вж. чл.36, ал.4 от ПОПОСО във връзка с чл.125 от ПОСД).

При тази ясна нормативна постановка (чл.36, ал.3 от ПОПОСО) тезата че органът за държавно управление е самата стопанска организация, а не нейният ръководител (разгледана в гл.І) става неудържима. Принципно е недопустимо един орган за държавно управление сам да бъде управляван от органи на трудовия колектив, от който се състои.

Във връзка с приетия с Постановление на ЦК на БКП и Министерския съвет на НРБ № 29/1978 г. нов нормативен акт – ПОПОСО, може да бъде поставен един логичен въпрос: внасят ли се с него съществени промени в правния статут на органите на стопанските организации, променящи техния облик, създават ли се нови органи и ликвидират ли се съществуващи органи? На този въпрос определено може да се отговори – не! Поради това и той действа успоредно с основния нормативен акт, уреждащ статута на тези органи – ПОСД (вж. чл.14, ал.1 от Постановление № 29).

Смисълът на новия нормативен акт е да се повиши икономическата и административна самостоятелност на комбинатите, обединенията и другите стопански организации спрямо съответните министерства, с цел да се създадат още по-благоприятни условия за високоефективна стопанска дейност, като им се придадат достатъчно правомощия за оперативно решаване на възникналите във връзка със стопанската дейност въпроси. Организационната структура на стопанската организация остава непроменена, но се обогатява правният статут на нейните органи чрез нови правомощия. Заедно с това се уточнява политическият облик на

органи. В духа на Решението на Политбюро на ЦК на БКП от 30 май 1978 г. – цялата система за управление на народното стопанство се насочва към укрепване на единоначалието (вж. т.14 от същото). Фигурата на ръководителя на стопанската организация вече ясно се откроява над другите органи със своите държавно-властнически правомощия. Другите органи на стопанската организация нормативно са охарактеризирани като органи на трудовия колектив на стопанската организация, подпомагащи нейния ръководител. С тази характеристика не се променя статутът на органите, защото те не са органи за държавно управление и при самостоятелното действие на ПОСД. Така например решенията на изпълнителното бюро нямат характер на самостоятелни властнически изявления, защото те се оформят със заповед на ръководителя на организацията (чл.115, ал.2 от ПОСД). Общото събрание на работниците и служителите (съответно на пълномощниците) няма властнически правомощия по управление на стопанската организация. Чрез него само се взима мнението и одобрението на трудовия колектив по осъществяваната управленческа дейност. Решенията обаче на стопанския съвет и стопански комитет се оформят в самостоятелен акт.

Когато ръководителят на стопанската организация не е съгласен с решенията или мнението на колективните органи, той действа по своя преценка и на своя отговорност. В качеството си на държавен орган той не е подчинен на решенията на трудовия колектив, макар и да е длъжен да се съобразява с тях. Различията между становището на ръководителя и становището на колективните органи на стопанската организация е указание за съществуване на възможно по-рационално решение на проблема, плод

на творческата инициатива на трудовите колективи и високата професионална специализираност на членовете на колективните органи. Поради това, ръководителят на стопанската организация е длъжен да отнесе въпроса до горестоящия държавен орган, комуто принадлежи правото на преценка на правилността на решението (вж. чл.36, ал.1 от ПОПОСО и чл.114, ал.2, чл.122 от ПОСД).

Правната характеристика на органите за управление на държавните стопански организации най-добре се очертава при една съпоставка с органите за управление на кооперативните съюзи и корпоративно устроените ЮЛ. Приликата, която съществува между двата типа организации за извършване на стопанска дейност, е само привидна. Органите на държавната стопанска организация, макар и формирани по подобие на тези, съществуващи в класическата кооперация, имат друга правна характеристика и тяхното място в йерархията на структурата на системата от органи за управление на организацията е друго. Подобие то се състои преди всичко във формата и в някои общи по характер изпълнителни функции на някои от изпълнителните органи.

Кооперативната форма на организация за извършване на стопанска дейност почива върху личната собственост на членовете на кооперацията върху средствата, които те са предоставили за извършване на стопанската дейност. Като организация тя представлява доброволно обединение на членовете-собственици и поради това съдбата ѝ се решава от самите членове, организирани в съответни органи. Върховният орган на кооперацията е общото събрание на членовете (или пълномощниците), а всички останали органи са изпълнителни органи, подчинени и подконтролни на общото

събрание. Председателят на кооперацията, дори когато има самостоятелни правомощия, а не е само председателстващ управителния съвет, е само изпълнителен орган, организиращ и контролиращ дейността на кооперацията въз основа на решенията на другите органи, пред които отговаря за своите действия. Той може да бъде и представител на организацията в гражданския оборот, ако нормативните актове определят него като такъв, а не управителния съвет.

Очевидно, системата за управление на държавните стопански организации е в обрнат вид спрямо системата за управление на кооперациите. Основна причина за това е различието в характера на собствеността върху която са изградени двата типа организации и на целите, които преследват. В първия случай държавата определя целите, за които да бъде използвано нейното имущество в интерес на цялото общество и следи за тяхното изпълнение чрез свой представител в стопанската организация – ръководителя на стопанската организация, действащ в качеството на държавен орган, във втория – кооперацията ползва имуществото си преди всичко в интерес на собствените си членове, като е ограничена от законово определените рамки, охраняващи общонародните интереси. Поради това, в първия случай, ръководен орган на социалистическата организация е нейният ръководител (обикновено – директор, генерален директор), а във втория – общото събрание на членовете (или пълномощниците), като изпълнителният орган (председател, главен директор) безпрекословно изпълнява решенията на общото събрание, подчинен му е и отговаря пред него. Той се избира от общото събрание за определен срок.

У нас този тип структура на управляваща система имат и смесените, държавно-кооперативни форми на стопанска

дейност като аграрно-промишлените комплекси и промишлено-аграрните комплекси. Висш разпоредителен орган за тяхното управление е общото събрание на пълномощниците на корпоративно устроената организация (вж. чл.131, ал.1 и чл.132, ал.2 от ПОСД). Другите органи – управителен съвет, оперативното бюро и председател на комплекса са изпълнителни органи, подчинени на общото събрание. Разпоредителните действия на председателя, свързани с текущата дейност на комплекса, са само в изпълнение на решенията на общото събрание, управителния съвет и оперативното бюро (чл.135, ал.1 от ПОСД). Органите на АПК и ПАК, подобно на органите на професионалните съюзи, могат да имат държавно-властнически правомощия само, ако специално са оправомощени с държавно-властнически акт.

Във връзка с общия проблем за управление на стопанските организации се поставя и въпросът за управлението на поделенията на стопанските организации. Преди всичко, поделенията на държавните стопански организации имат различна степен на икономическа и правна обособеност. Съответно на това – и различна степен на самостоятелност на техните органи. Различията в правния статут на техните органи са по две линии: а/ – различия, произтичащи от качествената им определеност в самите нормативни актове, уреждащи общо тяхното положение по линията на децентрализация на управлението на стопанската дейност (вж. напр. чл.10, ал.4 и чл.16 от ПОСД) и б/ – различия, произтичащи от режима, определен им от ръководителя на стопанската организация по линията на деконцентрация на неговите властнически правомощия (вж. напр. чл.21 от ПОСД и чл.9, ал.3 от ПОПОСО). С Постановление № 29/1978 г. на ЦК на БКП и МС на НРБ (чл.12, т.2) се дава възможност и за възникване

на различия в правния статут на поделенията на стопанските обединения от типа на големите комбинати, включени в системата на Министерство на машиностроенето, като по решение на министъра те могат да бъдат приравнени на обединение, по отношение прилагането на ПОПОСО.

ж ж ж

Описаната система на органите за управление на народното ни стопанство действа като единен механизъм за изпълнение на основната историческа задача на този етап на развитието на социалистическата държава — окончателно изграждане на материално-техническата база на социализма и преход към изграждане на материално-техническата база на комунизма.

Тенденции в развитието на органите за
управление на народното стопанство и
на тяхната система

Съществуващата система за управление на народното стопанство, като всяка система за управление, безспорно подлежи на усъвършенствуване и развитие. Усъвършенствуването ѝ е свързано с оптимизиране на организационните структури и с внедряването на нова организационно-управленческа техника. Развитието ѝ е обусловено от развитието на самия обект на управление и от развитието на социализма като цяло.

1. Основен проблем в развитието на системата на органите за управление на народното стопанство е намиране на оптималното съотношение между обема на основните структурни звена в народното стопанство и обема на цялата икономика на нашата страна. Само при правилно съотношение между икономико-административните структурни звена в народното стопанство може да се очаква добър резултат от дейността на системата на органите за тяхното управление. По отношение на управляващата система този процес на търсене на оптимално решение се изразява също и в търсене на подходящо съотношение между централизираните и децентрализираните правомощия по управление на икономиката.

Търсенето на оптимално съотношение между структурните единици на икономиката и оптимално разпределение на властническите правомощия за управлението им е характерна тенденция както за нашата страна, така и за всички останали социалистически страни. Тенденция, изразяваща се в търсене на най-удачно съотношение между централизацията и децентрализацията, концентрацията и деконцентрацията на управлението съществува и в крупните западни промишле-

ни и търговски икономически организации, в които процесът на лутане и търсене продължава вече няколко десетилетия, спъван от противоречието между интересите на собствениците, от една страна, и работниците и служителите, от друга.

В нашата страна усъвършенствуването и развитието на системата за управление на обществените отношения е в центъра на партийната и държавна политика, като в последните години ударението пада именно върху усъвършенствуване управлението на икономическите отношения.

Резултат от търсенията в тази насока е обособяването на националните стопански комплекси като основни структурни единици в народното стопанство, извършено през периода 1973-1976 г. Анализът на дейността на стопанските комплекси и по-нататъшните усилия за усъвършенствуване на системата за управление на икономиката показаха, че на този етап на развитие на производителните сили и производствените отношения, на който се намира нашата страна, естествените центрове за оперативно управление на производството са комбинатите и обединенията, които трябва да се развиват като основни звена в управлението на стопанската и производствената дейност.¹ Тоест, тенденцията е към децентрализация на оперативното управление на производствените и обслужващите производството дейности, при съчетаване на единоначалието в управлението с подходящи форми за участие на трудовите колективи в него. На по-високите нива остава да се решават стратегическите въпроси, свързани със стопанската дейност.

¹ За усъвършенствуване на социалистическата организация на труда и на плановото ръководство на икономиката, Решения и тезиси на Националната конференция на БКП, състояла се на 20 и 21 април 1978 г. С., Партиздат, 1978.

2. Степента на децентрализация и деконцентрация на управленческите правомощия зависи и от нивото на използваната организационно-информационна техника. Внедряването на новата управленческа техника – електронноизчислителни машини за обработка на информацията и изграждането на електронноизчислителни центрове на нивото на комбинатите и обединенията или стопанските комплекси само по себе си не е причина за организационни изменения, свързани с усилване на централизацията или децентрализацията. Въвеждането на електронноизчислителната техника е катализатор и повод за провеждане на реорганизация на структурата на управляващата система, но основни движещи сили на реформата са фундаменталните изменения в структурата на самото производство и обслужващите дейности, свързани с възникването на нови производства и прегрупирване на съществуващите производствени и обслужващи дейности, изменения в териториалната децентрализация на производствените мощности, изменения в търговската конюнктура и др. Информационните центрове или електронноизчислителните центрове сами по себе си не са указание за централизация или децентрализация на управлението. Те могат да обслужват еднакво както централизацията, така и децентрализацията, но нивото на техните технически възможности се отразява върху възможностите за събиране, обработка, съхранение и предаване на необходимите данни на различните управленчески нива, а оттам и върху целесъобразното разпределение на управленческите правомощия.

Световният опит от въвеждането на ЕИМ в управлението показва, че въпреки доказаната полза от тях, тяхното въвеждане създава и не малко проблеми. Възникват нови организационни звена, променят се характеристиките на съществуващите, налага се професионална подготовка на

управленческите кадри, възникват проблеми от психологическо естество, свързани с приспособяването на кадрите в новите условия на работа и пр. Линейните и главно функционалните връзки се усложняват чрез преминаване през електронноизчислителния център.

Електронноизчислителните центрове обаче не са и поне на този етап на развитие на техниката не могат да бъдат "решаващи" звена и органи за държавно управление. Внедряването на автоматизираните системи за управление на технологическите процеси (АСУТП) и на производството (АСУП) още не означава възможност за въвеждането на АСУ като решаващо звено на нивото на държавно-властническото насочване на икономическите процеси. Възможностите на ЕИМ не бива да се надценяват. ЕИМ, като всяка друга машина, е оръдие за производство на потребителна стойност. Резултатът от действието на ЕИМ зависи от квалифицираността на кадрите, които пряко работят с тях и от специалните познания на персоналният състав на органите за възможностите на електронноизчислителната техника.

Тенденцията във всички развити страни, ползващи ЕИМ от трето и четвърто поколение, е изграждането на информационна мрежа, състояща се от мощен електронноизчислителен център и терминали във всички пунктове, от които се събира информация или се взимат управленческите решения. Реализира се принципът – еднократно въвеждане на информацията и многократно използване от всички потребители. Електронноизчислителните системи добиват характер на центрове за информационни услуги на решаващите органи.

3. Ясно очертана тенденция в развитието на системата на органите за управление на народното стопанство е активното участие на трудовите колективи в управлението

на стопанските организации чрез свои собствени органи – общи събрания на работниците и служителите, събрания на пълномощниците, стопански комитети, стопански съвети и чрез органите на обществените организации, в които участвуват – БКП, БПС, ДКМС, ОФ и НТС. Особено важна и отговорна в тази насока е ролята на органите на Българската комунистическа партия, очертаващи главните насоки за развитие на народното стопанство и осъществяващи действителен контрол за тяхното съблюдаване.

4. Друга тенденция, която се очертава, е прилагането на системния подход при усъвършенствуване на системата за управление на народното стопанство, внедряването на програмно-целеви динамични структури, с възможности за т.нар. "пулсация" на временните целеви звена, както по хоризонтала, така и по вертикала. Продължава и внедряването на изработените върху основата на мултипликационния подход генерални схеми за концентрация и специализация на производството и на изработените въз основа на тях генерални схеми за усъвършенствуване управлението на стопанските отрасли.

5. Успехът от внедряването на рационална управленческа структура на системата за управление на народното стопанство до голяма степен зависи от кадровия потенциал на управляващите органи. От управляващите кадри се изисква както висока професионална подготовка по дейността, която управляват, така и професионални познания по организация на управлението в крупните стопански системи. Изисква се висока обща култура и ерудираност и най-вече – способност да се взимат правилни решения и умение да се претворяват тези решения в живота – главната функция на ръководителя. Поради това, от основно значение се оказва

кадровата политика при изграждането на органите. Така се очертава една друга тенденция в развитието на органите за управление на народното стопанство и на тяхната система – тенденция към търсене на обективни критерии за оценка на персоналия състав на органите.

СПЕЦИАЛНА ЛИТЕРАТУРА

1. Л.Абалкин. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М., 1973.
2. А.Н.Аверьянов. Система: философская категория и реальность. М., 1976.
3. Административное право. Под ред. А.Е.Лунева. М., 1967.
4. Административное право. Под ред. А.Е.Лунева. М., 1970.
5. Административное право. Под ред. Ю.М.Козлова. М., 1968.
6. Актуальные проблемы социалистического государственного управления. Советско-польское совместное исследование. Иркутск-Варшава, 1973.
7. Актуальные проблемы управления. Под ред. Шорина В.Г. М., 1972.
8. Н.Г.Александров. Законность и правоотношение в советском обществе. М., 1955.
9. С.С.Алексеев. Общая теория социалистического права. Вып. II, Свердловск, 1964.
10. И.Н.Ананов. Министерства в СССР. М., 1960.
11. А.С.Ангелов. Административно право на НРБ. Обща част. С., 1958.
12. А.С.Ангелов. Методическо ръководство в областта на управление на стопанството. ГСУ, ЮФ, т.52, 1961.
13. А.С.Ангелов, Ив.С.Дерменджиев, Г.Д.Костадинов. Учебник по административно право на НРБ. Обща част. С., 1967.
14. А.С.Ангелов, М.Н.Костов. Финансов план и финансово-правна норма. С., 1972.
15. Аппарат управления социалистического государства, Част I. М., 1976 и част II, М., 1977.
16. Г.В.Аристов. Предприятие в системе управления промышленностью европейских стран. СЭВ. М., 1975.

17. Е.Асанбаев. Проблемы совершенствования механизма хозяйствования. Алма-Ата, 1976.
18. Г.В.Атаманчук. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975.
19. В.Г.Афanasьев. Научное управление обществом. М., 1968.
20. Б.В.Ахлибининский. Проблемы прогнозирования и управления научно-техническим прогрессом. Л., 1974.
21. Г.В.Барабашев. Муниципальные органы современного капиталистического государства. (США, Великобритания) МГУ, 1971.
22. И.Л.Бачило. Функция управления; содержание и правовое оформление. СГП, кн.12.
23. И.Л.Бачило. О соотношении норм, определяющих функции и норм, определяющих правомощия органа управления. СГП, кн.9, 1974.
24. И.Л.Бачило. Функции органов управления. М., 1976.
25. А.К.Белых. Политическая организация общества и социалистическое управление. ЛГУ, 1967.
26. А.И.Берг. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1964.
27. Л. фон Берталанфи. Общая теория систем: критический обзор. "Исследования по общей теории систем". М., 1969.
28. С.Бир. Кибернетика и управление производством. М., 1965.
29. А.Бокарев. Объем и содержание понятия управления. ВФ, 1966, кн.11.
30. П.Бояджиев. Демократический централизм при изграждане на развитото социалистическо общество. ПМ, 1974, кн.4.
31. С.Н.Братусь. Соотношение административных и экономических методов в регулировании хозяйственных отношений. СГП, 1966, кн.3.

32. С.Н.Братусь. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.
33. С.Н.Братусь. Субекты гражданского права., М., 1950.
34. И.Д.Бреславцев. Организационные структуры управления. М., 1975.
35. Б.С.Бъров. Гражданскоправен режим на държавното социалистическо предприятие. С., 1962.
36. П.Т.Василенков. Органы советского государства и их система на современном этапе. МГУ, 1964.
37. В.И.Васильев. Правовые акты органов управления. МГУ, 1970.
38. В.И.Васильев. Демократический централизм в системе советов. М., 1973.
39. Н.Вачев. Държавното стопанско обединение като субект на гражданското, административното и финансовото право. ПМ, 1975, бр.4.
40. Введение в автоматизированные системы управления. Под ред. Шорина В.Г., М., 1974.
41. Ж.Ведель. Административное право Франции. М., 1973.
42. А.В.Венедиктов. Държавна социалистическа собственост. С., 1950.
43. Н.Винер. Кибернетика, или управление и свързка в животното и машината. С., 1964.
44. В.Г.Вишняков. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М., 1967.
45. В.Г.Вишняков. Функции и орган управления. СГП, 1968, кн.3.
46. В.Г.Вишняков. Структура штаты органов советского государственного управления. М., 1972.
47. В.А.Власов. Советский государственный аппарат. М., 1959.
48. В.А.Власов. Основы советского государственного управления. М., 1960.

49. Вопросы административного права на современном этапе. Сборник. М., 1968.
50. Н.А.Волков. К вопросу о понятии органа государства как части социалистического государственного аппарата. В сб. "Вопросы государства и права БССР". Минск, 1960.
51. Н.А.Волков. Органы советского государственного управления в современный период. Казан. 1962.
52. В.Вълканов. Държавен съвет в Конституцията на НРБ, ГДР, ПНР и СРР. СП, кн.5, 1972.
53. В.Вълканов. Президиумът на НС и Държавният съвет. ПМ, 1971, кн.11.
54. В.Вълканов. Министерският съвет. ПМ, 1976, кн.1.
55. Ив.Ганев. Опит за определение на понятието "система". ФМ, 1975, кн.8.
56. Д.М.Гвишиани. Организация и управление. М., 1972.
57. Д.М.Генкин. Правовое положение государственных социалистических предприятий. СГП, 1965, кн.9.
58. С.Гешберг. Демократический централизм в хозяйственном строительстве. М., 1957.
59. В.М.Глушков. Введение в АСУ. Киев, 1972.
60. А.А.Годунов. Вопросы теории управления производством. ЛГУ, 1965.
61. А.А.Годунов. Введение в теории управления. М., 1967.
62. А.А.Годунов. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М., 1975.
63. Ч.К.Големинов. Правно регулиране на отношенията в народното стопанство. С., 1977.
64. Ч.К.Големинов. Новият правен режим на отрасловите министерства и ведомства. ПМ, 1974, кн.4.
65. Б.Гурней. Введение в науку управления. М., 1969.
66. Ив.С.Дерменджиев. Към въпроса за правното положение на държавните стопански организации. ГСУ, ЮФ, т. 58, 1967.

67. Ив.Дерменджиев. Административноправен режим на държавните стопански обединения. ЛССЮ. С., 1969.
68. Ив.С.Дерменджиев. Административноправен режим на държавните предприятия. ЛССЮ, С., 1969.
69. Ив.С.Дерменджиев. Управление на държавните социалистически предприятия по новата система на ръководство на народното стопанство. С., 1970.
70. Ив.С.Дерменджиев. Държавните стопански организации – органи в системата на държавния апарат. ЛССЮ, С., 1973.
71. Ив.С.Дерменджиев. Административноправни проблеми на държавните обединения и предприятия. I част. ГСУ, ЮФ, С., 1970.
72. Ив.С.Дерменджиев. Административноправни проблеми на държавните обединения и предприятия. II част. ГСУ, ЮФ, 1971.
73. Ив.С.Дерменджиев. Управление на народното стопанство в НРБ. С., 1973.
74. Г.А.Джавадов. Научнопроизводственые объединения – форма интеграция, науки, техники, производства. СГП, 1975, кн.1.
75. Д.Димитров. Демократическият централизъм при ръководството на народното стопанство в НРБ. Трудове на ВИИ "К.Маркс", 1965, кн.2.
76. Д.Димитров. Правни проблеми на новата система за ръководство на народното стопанство в НРБ. С., 1967.
77. Д.Димитров, Р.Янакиев, Х.Калигоров. Обща теория на социалистическото стопанско управление. С., 1971.
78. Д.Димитров, С.Манева, Г.Боянов. Правно положение на отрасловото министерство и държавното стопанско обединение в европейските страни-членки на СИВ. Обзор. АОНСУ при ЦК на БКП. С., 1975.

79. Д.Доков. Изпълнителните комитети на народните съвети. БАН. С., 1958.
80. Л.Дюги. Конституционно право. М., 1908.
81. Г.Желев. Специализирани органи на народните съвети. ПМ, 1973, бр.4.
82. В.А.Ильин. Некоторые вопросы науки о системах управления. В сб. "Философские вопросы кибернетики", М., 1961.
83. Исследования по общей теории систем. М., 1969.
84. С.А.Каменицер. Основы управления промышленным производством (принципы, методы и проблемы). М., 1971.
85. Им.Кант. Сочинения в шести томах. Т. 3, М., 1964.
86. А.В.Карас. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.
87. П.М.Керженцев. Принципы организации. М., 1968.
88. Д.А.Керимов. Философские проблемы права. М., 1972.
89. С.Ф.Кечекьян. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.
90. М.Г.Кириченко. Демократический централизм в советском государственном строительстве. М., 1960.
91. Б.С.Кичигин. Механизм управления социалистической экономикой. В сб. "Социалистическое государство и управление экономикой". Изд. Саратовского у-та, 1975.
92. Ю.М.Козлов. Органы государственного управления. М., 1960.
93. Ю.М.Козлов. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966.
94. Ю.М.Козлов. Предмет советского административного права. МГУ, 1967.
95. Ю.М.Козлов. Управление народным хозяйством и административное право. М., 1967.
96. Ю.М.Козлов. Управление народным хозяйством СССР. Част I. М., 1969.

97. Ю.М.Козлов. Управление народным хозяйством СССР. Част II. М., 1971.
98. Ю.М.Козлов. Горизонтальные управленческие отношения. СГП, 1973, кн.12.
99. В.В.Копейчиков. Механизм советского государства. М., 1968.
100. Г.Костадинов. Понятието "принцип" в държавното управление на НРБ. ГСУ, ЮФ, т.4, 1965.
101. Г.Костадинов, Ив.Дерменджиев, Ал.Воденичаров. Административно право. Специална част. С., 1973.
102. Г.Костадинов, Ив.Дерменджиев. Административно право на НРБ. Изд. на МВР. С., 1975.
103. М.Н.Костов. За правното понятие "координация" в системата на държавното управление. ПМ, 1973, бр.6.
104. О.Красачиков. Сущность юридического лица. СГП, 1976, кн.1.
105. М.М.Крайсберг. США: системный подход в управлении. М., 1974.
106. И.Н.Кузнецов. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти. М., 1965.
107. И.Н.Кузнецов. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969.
108. Ем.Къндева. Решение на колегиалния орган на държавно управление. ПМ, 1971, бр.3.
109. Б.М.Лазарев. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общонародного государства. СГП, 1963, кн.12.
110. Б.М.Лазарев. О компетенции органа советского государства. СГП, 1964, кн.10.
111. Б.М.Лазарев. Компетенция органов государственного управления. М., 1972.

112. Б.М.Лазарев. Государственное производственное предприятие и его администрация. СГП, 1966, кн.5.
113. В.В.Лаптев. Вопросы правового регулирования народного хозяйства. М., 1962.
114. В.В.Лаптев. Правовое положение предприятий в новых условиях руководства промышленностью. СГП, 1966, кн.2.
115. В.В.Лаптев. Предмет и система хозяйственного права. М., 1969.
116. Л.Майер. Государственное предприятие в монополистическом хозяйстве ФРГ. М., 1961.
117. В.К.Мамутов. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964.
118. В.К.Мамутов. Предприятие и высшестоящий хозяйственный орган. М., 1969.
119. Г.Н.Манев. Государство и политическая организация общества. М., 1974.
120. В.М.Манохин. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963.
121. М.Марков. Програмно-целевой и комплексный подход в социальном управлении. "Политическая просвета", 1973, бр.1
122. М.Марков. Управленческий цикл в големите социални системи и неговата реализация. С., 1973.
123. М.Марков. Субектът на социално управление. С., 1974.
124. М.Марков. Теория на социалното управление. С., 1975.
125. Е.Матеев. Автоматизирана система за управление на народното стопанство. (Икономически основи), БАН. С., 1974.
126. Материалисты древнее Греции. Собрания текстов Гераклита Демокрита и Эпикура. М., 1955.
127. Р.Мигачев. Опыт совершенствования управления отраслью. (Курс лекции). М., 197

128. Ж.Миланов. Разпределение на компетенциите между органите на държавно управление в НРБ. С., 1965.
129. Ж.Миланов. Държавен съвет. ПМ, 1971, бр.2.
130. Ж.Миланов. Държавна власт и държавно управление. С., 1976.
131. Б.Т.Михайлов. Стопанско обединение като кибернетична система. С., 1971.
132. Б.Т.Михайлов. Моделиране и управление на социалната система. С., 1973.
133. А.В.Мицкевич. Субъекты советского права. М., 1962.
134. А.В.Мицкевич. Акты высших органов советского государства. М., 1967.
135. П.Г.Мишунин, И.К.Ильин. Порядок образования и деятельности производственных объединений (комбинатов). СГП, 1971, кн.1.
136. Н.Н.Мулешков. Политическа организация на обществото в НРБ. Кн.1, С., 1978.
137. Най-нови насоки в организацията на управлението на големите фирми в США. С., 1968.
138. Научная организация труда и управления. Сб. под ред. А.Н.Щербаня. М., 1966.
139. Научни трудове. Социално управление. АОНСУ при ЦК на БКП. С., 1975.
140. Научные основы государственного управления СССР. М., 1968.
141. А.Л.Недавный. Органы государственного управления в СССР. М., 1967.
142. Ив.Николов. Кибернетика и икономика. С., 1971.
143. Ив.Николов. Ив.Делчев. Икономическа кибернетика. С., 1971.
144. И.Б.Новик. Философские и социологические проблемы. М., 1963.

145. Дж. Обер-Кригс. Управление предприятиям. М., 1973.
146. С.Оптнер. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1969.
147. И.М.Осадчая. От Кейнс към неокласически синтез: критически анализ. С., 1976.
148. Организационные структуры управления производством. Под ред. Б.Е.Мильнера. М., 1975.
149. Основы научного управления социалистической экономикой. Част I и част II. М., 1975.
150. Основы организации управления промышленным объединением и предприятием. Том 2. Институт управления, Прага, 1974.
151. Основы на социалистическото право и законност. С., 1974
152. Основы формирования и развития объединений. Под ред. Федоренко, В.П. М., 1975.
153. Д.Панайотов. Управленски функции в икономиката. Варна, 1975.
154. Т.Петков. Правни въпроси на вътрешната стопанска сметка. С., 1972.
155. Т.Петков. Правни аспекти на управлението на народното стопанство. (Лекция). ИСУ при ЦК на БКП. С., 1977.
156. Г.И.Петров. Сущность советского административного права. МГУ, 1959.
157. Г.И.Петров. Советское административное право. Часть общая. ЛГУ, 1970.
158. Г.И.Петров. Советские административноправные отношения. ЛГУ, 1972.
159. Л.А.Петрушенко. Принцип обратной связи. М., 1967.
160. М.И.Пискотин. Функции социалистического государства и аппарат управления. СГП, 1973, кн.10.
161. Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе¹. (Правовые аспекты). Под ред. Лаптева, В.В. М., 197

162. И.Т.Побирченко. Хозяйственная юрисдикция. Киев, 1973.
163. Г.Х.Попов. Функции и структура органов управления, их совершенствование. М., 1973.
164. С.Попович. Административное право. Общая часть. М., 1968.
165. Правовое положение министерств СССР. МГУ, 1967.
166. Проблемы методологии системного исследования. М., 1970.
167. Программно-целевой подход в управлении - теория и практика. С., 1973.
168. Программно-целевой подход в управлении (Свитък материали), С., 1973.
169. В.С.Пронина. Центральные органы управления народным хозяйством. М., 1971.
170. Я.Радев. Принципи на Конституцията. "Ново време" 1971, кн.5.
171. Е.Развигорова, С.Велев. Методика за проектиране технология на управлението на стопанските системи. ИСУ при ЦК на БКП, С., 1977.
172. И.И.Разумнова. США - организация и управление заводами. АН СССР, ИСША, М., 1975.
173. М.Раман. Программно-целевые методы планирования и структуры управления. Изд. АП Латв.ССР, 1973, кн.4.
174. В.А.Рахмилович. Правовое положение производственных единиц объединения (комбината). СГП, 1975, кн.2.
175. Ф.Рачев. Относно механизма за стопанско управление. ПМ, 1974, бр.5.
176. П.И.Романов. Демократический централизм в управлении советского государства. СГП, 1963, кн.5.
177. П.И.Романов. Принципы советского государственного управления и система его органов. М., 1966.

178. П.Рускова, С.Гевренев, Х.Киров. Методологически и методически въпроси, свързани с изучаване и усъвършенствуване на народното стопанство. Анализ-обзор. ИСУ при ЦК на БКП, С., 1976.
179. Им.Сабо. Основы теории права. М., 1974.
180. А.К.Семонов. Методы системного анализа структуры народного хозяйства. М., 1974.
181. М.И.Сетров. Основы функциональной теории организации. Л., 1972.
182. И.М.Сироежин. Теория на стопанските системи – основни понятия и някои приложения. ВСШСО при ВИИ "К.Маркс", С., 1972.
183. И.М.Сироежин. За системния анализ на социалистическото стопанство. ИСУ към АОНСУ при ЦК на БКП, С., 1975.
184. Б.В.Смирнов. Функции управления социалистическим производством. М., 1977.
185. Советское административное право. Часть особенная. ЛГУ, 1966.
186. Советское административное право. Под ред. Козлова, Ю.М., М., 1973.
187. Советское административное право. Под ред. Манохина, В.М., М., 1977.
188. В.Д.Сорокин. Административно-правовые отношения в сфере управления народным хозяйством. (Тезиси), МГУ, 1966
189. В.Д.Сорокин. Метод правового регулирования (теоретические проблемы). М., 1976.
190. С.А.Сосна. Правовое положение государственного предприятия в развивающихся странах. М., 1976.
191. Социалистическое государство и управление экономикой. Саратовск. у-та, 1975.
192. Б.П.Спасов. Държавни органи на НРБ. С., 1955

193. Б.П.Спасов. Въпроси на новата Конституция. С., 1973.
194. Б.П.Спасов, Г.Желев. Държавно право на НРБ. Част I и част II, С., 1974.
195. П.Стайнов. Развитие и приложение на принципа на демократическия централизъм в държавната администрация след 9.IX.1944 г. Изв. на Института за правни науки, БАН. С., 19
196. П.Стайнов. Оперативната самостоятелност на администрацията в социалистическата държава. ГСУ, ЮФ, т.51, 1960.
197. П.Стайнов, А.С.Ангелов. Административно право на НРБ. Обща част. С., 1957.
198. Е.Старосьцяк. Правовые формы административной деятельности. М., 1959.
199. Е.Старосьцяк. Элементы науки управления. М., 1965.
200. Н.Стефанов, Н.Яхиел, Ст.Качаунов. Управление, моделиране, прогнозиране. С., 1970.
201. Структура управления промышленностью в странах СЭВ. М., 1973.
202. С.С.Студеникин. Советско административно право. С., 1951.
203. В.Е.Таджер. За правната същност на държавното предприятие. ГСУ, ЮФ, т.60, 1969.
204. В.Е.Таджер. Правното положение на клона на държавното предприятие. ПМ, 1969, бр.6.
205. В.Е.Таджер. Въпроси на специалната правоспособност на държавните предприятия. ПМ, 1970, бр.6.
206. В.Е.Таджер. Въпроси на правосубектността на новите обединения. СП, 1971, бр.4.
207. В.Е.Таджер. Реформата в режима на обединенията, ПМ, 1971, бр.3.

208. В.Е.Таджер. Държавната стопанска организация – основна единица в народното стопанство. С., 1971.
209. В.Е.Таджер. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял I и II. С., 1973.
210. В.Е.Таджер. Към въпроса за признаците на юридическото лице и поделенията му. СП, 1974, бр.2.
211. В.Е.Таджер. Държавното стопанско обединение и поделенията му според две решения на ВС и ВДА, СП, 1974, бр.11.
212. В.Е.Таджер. Правни проблеми на програмно-целевия и комплексен подход. ПМ., 1975, бр.2.
213. В.Е.Таджер. Правото на държавна социалистическа собственост в НРБ. С., 1975.
214. В.Е.Таджер. Правна същност на стопанския комплекс. Бюлетин на СЮБ, 1977, бр.5-6.
215. Теоритические проблемы хозяйственного права. Под ред. В.В.Лаптева. М., 1975.
216. Теория на държавата и правото. Под ред. К.А.Мокичев, С., 1968.
217. В.И.Терещенко. Организация и управление (Опыт США). М., 1965.
218. Ю.А.Тихомиров. Развитие функции управленческих органов. СГП, 1966, кн.1.
219. Ю.А.Тихомиров. Власт и управление. М., 1968.
220. Л.Тончев. Кибернетика – теоретична основа на организацията на управлението. С., 1972.
221. Ал.Трайков. Организация на управлението. В сб. "Общи проблеми на управлението". Изд. на АОНСУ при ЦК на БКП, серия А, 1971, бр.2.
222. Управление, информация, интелект. Под ред. А.И.Берга. М., 1976.

223. Управление на икономиката. Сборник лекции НТС. С., 1977
224. Управление социалистическими промышленными объединениями и предприятиями. Под ред. Д.М.Гвишиани, т. I, 1974
225. Управление народным хозяйством СССР. (Сборник документов), М., 1968.
226. Н.П.Федоренко, А.А.Модин, Е.Г.Яковленко, Н.Я.Петраков, В.Г.Шорин, А.И.Марек. Основы формирования и развития объединений. Раздел 2 и раздел 3. М., 1975.
227. Е.А.Флейшиц. Соотношение правоспособности и субъективных прав. "Вопросы общей теории советского права". М., 1962.
228. П.С.Флоренс. Структура промышленности и управление предприятиями Британии и США. М., 1958.
229. Р.О.Халфина. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
230. В.Г.Христофоров. Въпроси на взаимоотношенията между държавните стопански обединения и поделенията им. ПМ, 1972, бр.2.
231. Хозяйственное право. М., 1967.
232. Хозяйственное право. М., 1970.
233. Хозяйственное право. М., 1977.
234. Д.Д.Цабрия. Статус органа управления. СГП, 1978, бр.2
235. Ю.М.Швырков, В.П.Аксенова, Н.М.Кулагина. Государственное программирование в капиталистических странах. М., 1975.
236. В.Г.Шорин, Л.П.Стрельников, И.Д.Бреславцев. Организационные структуры управления. М., 1975.
237. В.П.Шпредов. Экономика и право. М., 1967.
238. О.М.Якуба. Советское административное право. Киев, 1975.
239. В.С.Якушев. Экономическая самостоятельность и право оперативного управления предприятия. Свердловск, 1973

240. В.С.Якушев. Юридическая личность государственного предприятия. Свердловск, 1973.
241. Ц.А.Ямпольская. Общественные организации в СССР. М., 1972.
242. Ц.А.Ямпольская. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954.
243. Ц.А.Ямпольская. О принципах государственного управления в СССР. СГП, 1967, кн.3.
244. Ян.Янев. Въпроси на държавата и правото в периода на изграждането на развитото социалистическо общество. ГСУ ЮФ, т.63, 1972.
245. "Algérie Actualité". Alger, 1975, № 505
246. L. Bar. Polozenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego. Warszawa, 1968
247. Ludvig von Bertalanffy. Allgemeine Systemtheorie. Wege zu einer neuen Mathesis universalis. "Deutsche Universitätszeitung", 1957, № 5-6
248. W. Dawidowicz. Nauka prawa administracyjnego. Zarus wykładu. T. I, Warszawa, 1965
249. K. Böninger. Der demokratische Zentralismus und die örtlichen Organe der Staasmacht. Berlin, 1957
250. W. Dawidowicz. Zagadnienia ustroju administracji państwowej. Warszawa, 1970
251. W. Dawidowicz. Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej. Warszawa, 1972
252. Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych. PAN, INP, W., 1972
253. C. T. Onions. Oxford English Dictionary. Oxford University Press. New York, 1955

- 254. T. Rabska. Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej. Poznań, 1966
- 255. W. Robson. Nationalized Industry and Public Ownership. London, 1960
- 256. Z. Rybicki. Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym. Warszawa, 1967
- 257. Z. Rybicki. Zarządzanie gospodarką narodową na tle przekształceń ustrojowych. Warszawa, 1969
- 258. J. Starościak. Prawo administracyjne. Warszawa, 1969
- 259. J. Starościak. Prawo administracyjne. Warszawa, 1975
- 260. System prawa administracyjnego. T. I, PAN, IPP, W., 1977
- 261. I. Văntu, M. Angene, M. Stouanu. Organele Administratiei de Stat in Republica Socialistă România. Bucurest, 1971
- 262. J. Zieleniewski. Organizacja i zarządzanie. Warszawa, 1976

ОРГАНИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО
СТОПАНСТВО

С ъ д ъ р ж а н и е

ВЪВЕДЕНИЕ.....	1
Г л а в а I. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО...	14
§ 1. Понятие за орган за управление на народното стопанство.....	14
§ 2. Правен статут на органите за уп- равление на народното стопанство...	57
Г л а в а II. ПРИНЦИПИ ЗА ФОРМИРАНЕ И ДЕЙНОСТ НА СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО.....	75
§ 1. Понятие, значение и класификация на принципите.....	75
§ 2. Социално-политически принципи.....	85
§ 3. Организационни принципи.....	97
§ 4. Съвременни подходи за формиране на управленческите структури.....	127
Г л а в а III. СИСТЕМА НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО.....	136
§ 1. Някои основни положения на сис- темния подход и тяхното значение при изследване системата на орга- ните за управление на народното стопанство.....	136
§ 2. Характеристика на системата на органите за управление на народ- ното стопанство.....	162

§ 3. Структура и действие на системата.....	169
---	-----

ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ОРГАНИТЕ ЗА УПРАВЛЕ-	
НИЕ НА НАРОДНОТО СТОПАНСТВО И НА ТЯХНАТА СИСТЕМА.....	202

СПЕЦИАЛНА ЛИТЕРАТУРА.....	208
---------------------------	-----