

THE EXECUTIVE POWER – CONCEPT AND DEFINITION

Abstract: The principle of separation of powers is one of the key principles of the modern democratic state. As part of the unitary state power, the executive power is a subject of researches in both constitutional law and administrative law. In clarifying the concept of "executive" can be used two approaches originating from two different perspectives. The first approach is based on the principle of separation of powers. The second approach is in terms of management theory.

Author information:

Silviya Saltirova-Radkova
Chief Assistant PhD in Department of Social Work at
"Konstantin Preslavski" – University of Shumen
✉ s.radkova@shu.bg

🌐 Bulgaria

Keywords:

Separation of powers; executive power; democracy;
state government; forms of state; forms of state
government; forms of polity.

Принципът за разделение на властите е една от основите, върху които се гради съвременната демократична, правова държава. След писанията на Джон Лок и Шарл Монетско, принципът за разделение на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна се приема за съществено средство, за да се избегне тиранията и узурпирането на властта, съсредоточаването ѝ на едно място [1, р. 1164]. Поради тази причина е важно да се изясни същността на изпълнителната власт от гледна точка на правната теория.

При изясняване на понятието за „изпълнителна власт“ може да бъдат използвани два подхода, изхождащи от две различни гледни точки. Първият подход се основава на принципа за разделение на властите. Вторият подход е от гледна точка на теорията на управлението.

1. Изпълнителната власт като част от единната държавна власт

От гледна точка на принципа за разделение на властите, изпълнителната власт е част от единната държавна власт. Като такава, тя притежава всички характеристики на държавната власт.

Основна задача на изпълнителната власт, основна нейна функция, както личи и от името ѝ, е да изпълнява приетите от народното събрание закони. В една или друга степен, всички приети закони са общи, абстрактни. Това се дължи на обстоятелството, че е невъзможно в един закон да бъдат обхванати всички възможни житейски ситуации. Поради тази причина, за да може да бъде приложен на практика, законът се нуждае от конкретизация, от доразвиване на основните му положения. Именно тук се проявява ролята на изпълнителната власт – тя конкретизира и доразвива издадените от Народното събрание закони, като ги пригажда към реално съществуващата действителност.

Във връзка с това в административноправната теория се сочат няколко основни характеристики на изпълнителната дейност, т.е. на изпълнителната власт, които ѝ придават специфичен облик и я отличават от останалите видове власти.

На първо място, изпълнителната дейност е вторична. На база на вече създадените от законодателната власт закони, изпълнителната власт има задача да ги доразвие и конкретизира. Тук се появява т.нар. разпоредителен момент в дейността на изпълнителните органи. Това е и творческият момент от тяхната дейност. Поради тази причина често дейността на органите на изпълнителната власт се обозначава с понятията „изпълнително-разпоредителна“ или „творческа“. Следователно, правните норми, които създават изпълнителните органи, могат да бъдат само вторични.

На второ място, изпълнителната дейност е подзаконова. Правните норми, които органите на изпълнителната власт приемат, трябва да бъдат издавани въз основа на закона, в рамките, които законът е определил, и в изпълнение на закона. Оттук следва, че изпълнителната дейност „винаги трябва да бъде дейност въз основа на закона, в изпълнение на закона и в рамките на закона” [2, р. 16].

2. Изпълнителната власт като дейност по осъществяване на единната държавна власт

Друга възможна гледна точка, от която може да бъде разгледан въпроса за изпълнителната власт, това е теорията за управлението. От тази позиция изпълнителната власт се разглежда като дейност по осъществяване на единната държавна власт, т.е. като държавно управление в тесен смисъл на думата.

2.1. Държавно управление в конституционноправен аспект

Конституционното право разглежда държавното управление като дейност за осъществяване на единната държавна власт. В този смисъл, в разглежданото от конституционното право понятие се включва дейността на всички държавни органи – както тези на изпълнителната власт, така и тези на законодателната и на съдебната власт.

Конституционноправната теория свързва по един своеобразен начин държавното управление и държавната власт, за да установи формите на държавата, като „родово понятие, което обхваща различни проявни форми“ [3, р. 93]. Основните три елемента, които формират понятието за държава са народ, територия и власт. Именно разглеждайки по различен начин тези три елемента от съдържанието на държавата, различните теоретици извеждат различни форми на държавата. Най-широко използваният критерий е държавната власт – нейния носител и начина на нейното осъществяване.

Идеята за изясняване на формите на държавата на основата на държавната власт не е нова. Тя се е зародила още в древността, като едни от първите нейни основоположници са древногръцките философи Платон (428 – 348 пр.н.е.) и Аристотел (384 – 322 пр.н.е.). Те са смятани и за основоположници на учението за държавата.

Аристотел, например поставя на първо място в чий интерес се осъществява властта в държавата. Така той прави едно голямо разделяне на формите на държавата на две групи – форми, при които властта се осъществява в общ интерес, и форми, при които властта се осъществява в частен интерес.

Към първата група Аристотел причислява следните форми на държавата:

- монархия (на гръцки: *μοναρχία* — „единовластие“: от *μονος*, „един“ и *αρχειν*, „управлявам“) – властта се осъществява от един;
- аристокрация (на гръцки: *ἀριστοκρατία*, отличен и *κράτος*, сила) – властта се осъществява само от определена група от обществото и то от най-добрите;
- демокрация („*δημοκρατία*“ - демос означава „народ“, а „*κράτος*“ — кратос означава сила, власт) – т.е. народовластие, върховната държавна власт принадлежи на народа.

В групата на формите на държава, при които властта се осъществява в частен интерес Аристотел включва следните форми:

- тирания – произвол на един;
- олигархия – произвол на малка група от обществото;
- охлокрация – произвол на тълпата.

Николо Макиавели (1469 – 1527) във „Владетелят” прави разграничение на две форми на държавата – република и монархия. Така Макиавели прави едно ясно разграничение между двете основни форми на държавата.

Формата на държавата е родово понятие. В съвременната конституционноправна теория за определяне на формата на държавата се използват две различни категории – форма на държавно управление и форма на държавно устройство. Именно съчетанието на тези две категории определя формата на държавата.

Формите на държавно управление могат да бъдат групирани в няколко групи в зависимост от различни критерии:

Първият възможен критерий е според носителя на държавната власт. Според този критерий разграничаваме следните форми на държавно управление:

- монархия – при нея върховната власт принадлежи на един;
- аристокрация – типично за нея е господството на група лица, на които принадлежи и върховната власт в държавата;
- демокрация – наричана още „народовластие”, при която цялата върховна власт принадлежи на народа.

Въпреки че и днес съществуват монархии, разбирани като „личен режим, диктатура“ [3, р. 96], най-широко разпространената форма на управление в държавата според носителя на държавната власт е демокрацията. Макар и върховната държавна власт да принадлежи на народа, при демокрацията се поставя и друг въпрос – дали народът, в качеството си на носител на тази власт, може сам да я упражнява или е представляван от избрани представители на обществеността. Според това демокрацията може да бъде разделена на пряка/непосредствена и представителна/опосредена. Важно е да се отбележи, че при нито една от двете форми народът не губи върховната власт – тя принадлежи нему, но при представителната демокрация той не я осъществява сам, а чрез посредничеството на избрани от него представители.

Представителната демокрация, от своя страна, също търпи разграничение на няколко основни вида – според това какво е съотношението между представителите на народа и правителството при упражняването на държавната власт. В зависимост от това съотношение говорим за няколко вида представителна демокрация:

- парламентарна – „народното представителство ... има решаващо въздействие върху образуването и дейността на правителството” [3, р. 98];
- президентска – президентът е едновременно държавен глава и глава на правителството, т.е. той е орган на изпълнителната власт. Законодателната и изпълнителната власт при президентската демокрация са строго разделени.

Друга група форми на държавата могат да бъдат определени въз основа на това как държавният глава е заел поста си. С оглед на този критерий разграничаваме две основни форми:

- монархия;
- република.

При монархията в най-често срещаните случаи държавният глава – цар, крал, княз, заема своя пост по наследство, а в много редки случаи – „чрез избиране от особена колегия” [3, р. 100]. В зависимост от това с каква власт разполага монарха, различаваме няколко типа монархии:

- абсолютна – цялата държавна власт е в ръцете на монарха;
- конституционна – властта на монарха е конституционно ограничена;
- парламентарна – властта на монарха е ограничена, като превес има парламентът и правителството.

Републиканската форма на държавата е по-често срещана в днешно време. При нея държавният глава е президент, който заема поста си по демократичен път. Републиката също може да бъде парламентарна и президентска.

Другата плоскост, върху която могат да бъдат разгледани формите на държавата, това е формата на държавно устройство. Известни са няколко основни форми на държавно устройство:

Единната/унитарна държава е едната форма. При нея държавната власт се упражнява на една плоскост [3, р. 105]. Властта е централизирана и всички държавни органи се подчиняват на централата. Същност същността на тази форма на държавно устройство е и неин недостатък. Тъй като унитарната държава по дефиниция е централизирана, то следователно колкото и опити да се правят да се постигне максимална децентрализация, то това се оказва невъзможно – създадените децентрализирани и деконцентрирани структури винаги „функционират в рамките, в които се упражнява централно ръководната власт в единната държава”[3, р. 106]. Типично за унитарната държава е разделянето на държавата на различни административно-териториални единици.

Друга форма на държавно устройство, това е съюзната/федералната държава. При федералната държава властта се упражнява на две плоскости – на ниво федерална държава и на ниво полу-държави. Така държавната власт се поделва между тези две нива, като принципното положение е, че федералната държава се намесва единствено, ако полу-държавите не могат да се справят със съответен проблем. При федералната държава съществуват два много важни принципа – на хомогенността и на субсидиарността. Съгласно първия принцип конституциите на полу-държавите трябва да са в синхрон с конституцията на федералната държава. Според втория принцип „по-голямата общност може да бъде заставена да изпълни една обществена функция само тогава, когато тази функция не може да бъде изпълнена от по-малката единица” [3, р. 109]. Характерно за федералната държава е, че при нея принципът на децентрализация по дефиниция е силно застъпен.

Тук следва да бъде направено едно много важно уточнение относно съдържанието на понятията „федерация” и „конфедерация”. Трябва да се отбележи, че конфедерацията по своята същност е обединение от държави, но сама по себе си не е отделна държава, така както федерацията. Конфедерацията се създава не на основата на международен договор, както при обединението от държави, а на основата на вътрешен акт с конституционноправни елементи, при което отделните държави не изгубват своя суверенитет, докато при федерацията обединяващият акт е федералната конституция и всяка една от полу-държавите жертва част от своя суверенитет в името на федералната държава. Следователно конфедерацията не може да се приеме като форма на държавата.

В крайна сметка формата на държавата се определя като съвкупност от двата елемента – форма на държавно управление и форма на държавно устройство.

Важно е да се отбележи, че установената в страната форма на държавно управление и държавно устройство е една от първите предпоставки за определяне на възможностите и степента на децентрализация и деконцентрация в държавата. Така например, както бе вече отбелязано, в една унитарна държава централизацията на държавната власт е заложена по дефиниция като същностна характеристика на тази форма на държавно устройство. Обратното важи за федеративната държава.

2.2. Държавно управление в административноправен аспект

Държавното управление в административноправен аспект може да бъде разгледано в два аспекта – функционален и организационен[4, р. 79].

Държавното управление във функционален аспект представлява функцията по осъществяване на изпълнителната власт в държавата. При изясняване на понятието за държавно управление следва да се изхожда от общото разбиране за управление. Според Д. Хрусанов, И. Дерменджиев и Д. Костов „самата дума „администрация” в най-широкото ѝ разбиране означава управление, схващано като организиране на съвместната дейност на хората за решаване на определени задачи, свързани с тяхното съществуване и развитие” [2, р. 17]. Добри Димитров определя по сходен начин управлението – като „целенасочена човешка дейност за постигане на определени резултати и цели” [4, р. 79].

От тези определения могат да бъдат изведени няколко основни същностни характеристики на понятието за управление:

- на първо място, управлението е дейност, т.е. съвкупност от действия;
- на следващо място, необходимо е да има ясно поставени цели;
- необходимо е по-нататък да бъде изработен конкретен план за действие за постигане на поставените цели;
- на следващо място е необходимо да бъдат осигурени необходимите материални и човешки ресурси;
- и накрая, необходимо е да бъде осъществявани наблюдения по пътя на постоянен контрол.

Теорията на управлението познава различни видове управление – биологично, техническо и социално. Последното, от своя страна, се дели на държавно и обществено. Общественото и държавното управление са в действителност двете страни на социалното управление. Като различни видове на едно общо явление, те имат както общи допирни точки, така и доста различия. На първо място, за разлика от общественото, държавното управление се обуславя от съществуването на социалноорганизирано общество. На следващо място, държавното управление е обусловено от характеристиките на самата държава, а оттам и на държавната власт, което води до една много важна негова характеристика, която е може би най-същностния разграничителен критерий между държавното и общественото управление – при държавното управление съществува известен елемент на принуда. Д. Димитров посочва, че при държавното управление „волюта на управляващите може да бъде осигурена и с помощта на държавната принуда” [4, р. 80], докато това е невъзможно при общественото управление.

Понятието за държавно управление може да бъде разгледано от две страни – в широк и в тесен смисъл на думата.

В широк смисъл държавно управление е това, което конституционното право разбира, а именно – цялостната дейност на всички държавни органи – законодателни, изпълнителни и съдебни и тази на техните организации, по осъществяване на единната държавна власт.

Държавно управление в тесен смисъл е само дейността на изпълнителните органи или както точно Д. Димитров го дефинира – „онзи вид държавно управление, чрез което се осъществява изпълнителната власт на държавата” [4, рр. 80–81]. Именно в този тесен смисъл на думата административното право разглежда държавното управление.

Някои автори са склонни да поставят знак за равенство между „държавно управление”, „изпълнителна власт”, „изпълнителна дейност” и „администрация“ [2, р. 18]. Все пак не трябва да се забравя, че държавното управление в тесен смисъл се определя като дейност по осъществяване на изпълнителната власт и следователно, неточно и неправилно би било да се отъждествява със самата власт.

На следващо място, при разглеждане на понятието за държавно управление в административноправен аспект следва да се спомене още една особеност. Както беше посочено по-горе, държавното управление в тесен смисъл на думата включва дейността на органите на изпълнителната власт, на т.нар. административни органи и на техните администрации. Съвсем логично и обосновано, обаче, се поставя въпросът за администрацията на другите органи на властта – съдебни и законодателни. Самите съдебни и законодателни органи не осъществяват дейност, която може да бъде отнесена към съдържанието на понятието „държавно управление”, разбирано в тесен смисъл. Дейността на техните администрации обаче е доста близка до дейността на администрацията на изпълнителната власт. Тези администрации също изпълняват подпомагачи и обслужващи функции, но поради тяхната специфика дейността им следва да се възприема като проява на държавно управление в широк смисъл на думата.

При определяне на понятието за държавно управление в тесен смисъл, водещ критерий трябва да бъде не субектът, който го осъществява, а специфичните характеристики на това управление.

3. Двете значения на понятието „администрация“

Когато говорим за изпълнителна власт не може да не споменем и въпроса, свързан със значението на понятието „администрация“

Думата „администрация“ има латински произход – „administrare” със значение „служи, обслужвам” и „administratio” със значение „управлявам”. Оттук и двете значения, с които понятието „администрация” се използва в българския език. Първо, под администрация се разбира органите, които според Конституцията и законите на страната са предвидени като органи на изпълнителната власт, заедно с всички помощни органи и служебни лица. Те формират т.нар. „държавен административен апарат“ [2, pp. 19–21]. Второ, под „администрация” се разбира само длъжностните лица в управлението като цяло, т.нар. обслужващ персонал – тук влизат както обслужващия персонал на органите на изпълнителната власт, така и обслужващия персонал на всички други държавни органи. Това второ значение има предвид Законът за администрацията от 1998 г.

В заключение следва да се отбележи, че изпълнителната власт е проекция на изпълнителната дейност на държавата, т.е. на дейността по осъществяване на държавното управление.

References:

1. **T. Persson, G. Roland, and G. Tabellini, 1997.** “Separation of powers and political accountability,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no. 4, pp. 1163–1202, 1997.
2. **I. Dermendzhiev, D. Kostov, and D. Hrusanov, 2001.** *Administrativno pravo na Republika Bulgariya. Obshta chast.* Sofia: Sibi, 2001.
3. **E. Drumeva, 2008.** *Konstitutsionno pravo.* Sofia: Ciela, 2008.
4. **D. Dimitrov, 2006.** *Administrativno pravo. Obshta chast.* Sofia: Ciela, 2006.