



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „КОНСТИТУЦИОННОПРАВНИ НАУКИ“



ДИСЕРТАЦИЯ НА ТЕМА: ПРИНЦИПЪТ ЗА РАЗДЕЛЕНИЕТО НА
ВЛАСТИТЕ В КОНТЕКСТА НА ФОРМАТА НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по
професионално

направление 3.6 Право (Конституционно право на Република България)

Докторант:
Любомир Талев

София,
м. декември
2019 г.

Научен ръководител:
Професор д-р
Пламен Киров

Съдържание

I. Обща характеристика на дисертационния труд	2
1. Актуалност на темата на дисертационния труд	2
2. Предмет и задачи на изследването	3
3. Използвана научна методология	5
4. Обем и структура на дисертационния труд	5
5. Библиография	5
II. Съдържание на дисертационния труд	6
1. Глава първа. Форма на държавно управление и разделение на властите ..	6
§ 1. Разделението на властите като конституционен принцип	6
§ 2. Понятие за форма на държавно управление	15
§ 3. Видове форми на държавно управление в зависимост от приложението на принципа за разделение на властите	18
2. Глава втора. Възникване и историческо развитие на принципа за разделението на властите. Приложение на принципа в България преди 1991 г.	21
§ 1. Възникване и историческо развитие на учението за разделението на властите от Античността до края на Новото време	21
§ 2. Приложение на принципа за разделението на властите по време на Третото Българско Царство (1879 – 1944 г.)	29
§ 3. Принципът за единство на властта като отрицание на принципа за разделението на властите в България през периода 1944 – 1990 г.	36
3. Глава трета. Форма на държавно управление и разделени власти съгласно конституцията от 1991 г.	39
§ 1. Приложение на принципа за разделението на властите в Конституцията от 1991 г. и в конституционната практика	39
§ 2. Форма на държавно управление съгласно Конституцията от 1991 г. ...	42
§ 3. Еволюция на българския модел на разделение на властите	46
III. Приносни моменти	49
IV. Публикации, свързани с дисертационния труд	50

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата на дисертационния труд

Разделението на властите е колкото класически фундаментална и непреходна във времето тема, чието разглеждане винаги е необходимо, дори най-малкото, заради утвърждаване на свързаните с него принципи на ограничено, умерено и отговорно управление, толкова е и една от най-динамичните и актуални проблеми на съвременния обществен, демократичен, а в този смисъл и правов ред.

Многопластова категория, разделението на властите представлява интерес за изследване от конституционноправни гледна точка, предвид своя ценностен характер в условията на съвременната демократична държава и най-вече от перспективата на взаимоотношенията между отделните власти, както и от гледна точка на определянето на формата на държавно управление като част от по-широкото понятие за форма на държавата.

Интересът към формите на държавно управление съпътства човечеството от хилядолетия. Още в древността хората са се вълнували от изнамирането на „идеалната форма на управление“ – тази, при която държавата ще функционира оптимално, изпълнявайки основното си предназначение да гарантира и защити свободата и правата на своите граждани. В хода на хилядолетното историческо развитие на обществените процеси се достига до извода, че от една страна най-устойчивите и умерени форми на управление са смесените, т.е. тези, при които участие във властта имат всички обществени прослойки, а от друга страна индивидуалната свобода и автономията на личността и на гражданското общество могат да бъдат гарантирани само там, където съществува ефективно разделение на властите. В резултат на това принципът за разделението на властите е обявен за синонимен на демократичната, правова и плуралистична държава.

Същевременно еволюцията на принципа за разделението на властите не спира, като съвременните условия поставят нови предизвикателства пред него.

От една страна, нарастването на сферите, в които държавната намеса се смята за легитимна с оглед на гарантирането на нарастващия каталог от права на гражданите, в сравнение с епохата на класическия либерализъм, когато се формулира и утвърждава принципът за разделението на властите, води до създаването и утвърждаването на многобройни държавни агенции с широкообхватна компетентност. Това води до твърдения за възникването на т.нар. „административна държава“ и поставя по нов начин въпросите за взаимоотношенията между разделените власти и за формата на държавно управление.

От друга страна, засилващите се процеси на глобализация и интеграция на международно и регионално ниво оказват влияние върху разделението на властите както във вертикален аспект, така и по отношение на суверенното право на отделните национални държави да регулират взаимоотношенията между властите.

Тези разнообразни проблеми обуславят актуалността на въпросите, свързани с принципа за разделението на властите в неговите разнообразни проявление и формата на държавното управление, което пък от своя поставя въпроса за необходимостта от непрекъснатото усъвършенстване на тяхната уредба в действащо право. Именно поставянето на позитивноправната уредба и юриспруденцията в контекста на разделението на властите като конституционен принцип, води до необходимостта от неговото цялостно изследване в светлината на един по-общ концептуален, аксиологичен подход.

2. Предмет и задачи на изследването

Предмет на настоящото изследване е разделението на властите като основен принцип на съвременния демократичен конституционализъм и като главен фактор, определящ формата на държавното управление. Обект на изследването е развитието и утвърждаването на разделението на властите в системата от принципи, закрепени в Конституцията, разбрана като ценностна харта, както и неговото проявление и отражение формата на държавно управление. Настоящият труд не си поставя и не би могло да се постави в рамките на една докторска

дисертация амбициозната и непосилна задача за всеобхватен, изчерпателен и пълен анализ на така сложната и многопластова категория разделение на властите. Поради това вертикалното разделение на властите остава извън обхвата на настоящия дисертационен труд.

Целта на настоящото изследване е да се очертае систематичното и структурно развитието на концепцията за разделение на властите като основен конституционен принцип на международно и национално ниво. Ето защо, в дисертационния труд се поставят няколко основни задачи:

(1) Очертаване на понятието за разделението на властите. Разглеждане на неговите проявления и изследване на теориите, свързани с неговото битие, функции и проявления.

(2) Изследване на развитието на концепцията за разделение на властите от Древността до наши дни, неговото утвърждаване като основен конституционен принцип и позитивноправното му закрепване в първите Конституции. Ролята и мястото му в развитието на концепцията за демократична и правова държава.

(3) Историко-правен анализ на разделението на властите в развитието на Третата българска държава и отражението му върху българската правна система.

(4) Сравнителноправен анализ на съвременните форми на държавно управление в зависимост от конкретното приложение на принципа за разделението на властите.

(5) Разглеждане на принципа за разделението на властите от гледна точка на развитието на практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

(6) Анализ на разделението на властите в системата от принципи на съвременния демократичен конституционализъм и доказване и извеждане на ролята и мястото на разделението на властите като предпоставка и условие за приложението на редица други основни конституционни принципи.

(7) Изследване на основни проявления на принципа за разделението на властите, имащи отношение към определянето на формата на държавно управление – разделението между учредителна и учредена власти, хоризонталното разделение на властите, времевото разделение на властите – тяхното развитие, характеристики, съдържание и специфики.

(8) Изследване на границите на принципа за разделение на властите и анализ на другите конституционни принципи с еднакъв ранг, с които той влиза в колизия.

(9) Анализ и обсъждане на актуални проблеми, свързани с принципа за разделение на властите и формата на държавно управление, тяхната уредба, релевантна практика на Конституционния съд, а въз основа на това извеждане на предложения *de lege ferenda*, които да са полезна основа за подобряване уредбата на някои конкретни въпроси.

3. Използвана научна методология

При разглеждане на въпроса за разделението на властите в хода на настоящето изложение наред с най-често познатия и използван от правните изследователи позитивистки подход, са използвани също така аксиологичният и телеологическият подходи. В хода на изследването е използвана правно-догматична методология, а също така и исторически и сравнителноправен метод и последователно се преминава към използване на системния и структурно-функционалния метод.

4. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 460 страници (шрифт 12, разредка 1,5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание и библиография в размер на 9 страници и 450 страници същински текст. В съдържателната част на дисертацията са обособени три глави, като всяка е разделена на параграфи, а всеки параграф на допълнителни структурни подразделения.

5. Библиография

Използваната библиография се състои от 135 заглавия. Кирилическите книги и статии на български и руски език са 121 на брой, а на латиница са 14. По отношение на източниците на латиница, са използвани книги и статии на

английски и френски. Наред с това, изследването включва 8 решения на ЕСПЧ, заедно с 37 решения на българския конституционен съд и редица негови определения.

II. Съдържание на дисертационния труд

1. Първа глава. Форма на държавно управление и разделение на властите

Първа глава е посветена на понятията за разделение на властите и за форма на държавно управление и тяхната взаимосвързаност. В този смисъл, параграф първи разглежда разделиението на властите от една страна като основен принцип на конституционализма, и от друга като механизъм за организираността на държавната уредба, като така очертава теориите, различните проявления и съдържанието на понятието за разделение на властите.

§ 1. Разделението на властите като конституционен принцип

В самостоятелна точка А) е разгледано понятието за принцип на конституцията. Разгледани са различните определения за принцип на конституцията: като „свкупност от ръководни положения, на които се подчинява всяко последващо развитие“; като изходните и ръководни начала, в съответствие с които са изградени съдържащите се в текста на Конституцията институти и отделни разпоредби, ръководните идеи, които обуславят съдържанието и формата на основния закон и на регламентациите, които той дава; като отражение на обективните обществени отношения, обусловени от съществуващия тип икономическа и политическа система, основни начала, които определят същността и характера на Конституцията; като идеи, ценности, принципи, въз основата на които се изгражда, развива и функционира съвременната конституционна система, отразяват най-общите и съществени закономерности на социалните явления и

процеси, определят разбирането за конституционализма и за същността и характера на конституцията (като политически и юридически акт).

Направен е преглед на различните класификации на видовете конституционноправни принципи: на основни и такива, които са база за различните правни отрасли или държавни дейности. (в зависимост от това дали намират приложение в цялата правна система или в отделни елементи на системата); на универсални, особени и единични (с оглед на характера и възприемането им в основните закони на държавите по света); на такива, които са формулирани на национално, международно или европейско ниво (според критерия в коя правна система са формулирани). Отбелязва се, че мнозинството изследователи определят разделението на властите като основен принцип на съвременния конституционализъм.

Точка Б) на първия параграф изследва понятието за държавна власт. На първо място властта е разгледана като родово понятие, обозначаваща качество или свойство на хората и нещата да въздействат с активност, мощ, физическа ири духовна сила върху нещо или някого. В този смисъл властта може да се разглежда като отношение, доколкото при нея един субект въздейства върху друг субект или група субекти; като израз на воля, сила, способност за осъществяването ноа такова въздействие; като средство, защото служи за постигане на определени цели и задоволяване на потребности; като изразител и материализация на определен интерес.

На второ място властта е разгледана в политически план като възможност на определена социална група или организация да осъществява ръководство в обществото върху основата на установени правни, политически и морални норми. В този контекст държавната власт се явява един от основните видове власти, които съществуват в обществото – обществена, икономическа, политическа, партийна и др. Разгледани са и различните теории за естеството на държавната власт: създадената от юридическия позитивизъм юридическа теория” за държавата, според която държавата е правно явление дотолкова, доколкото е организирана юридически, правото се появява с възникването на правосъздаващата власт, държавата може да борави с правото само в свой интерес, а ценностните елементи

на практика отсъстват; близката до това е разбиране марксистка интерпретация на властта, която е свързана с налагането на волята на дадена социална група в обществото чрез механизмите на държавната организация и произтича от т. нар. „класово деление” на обществото, по силата на което държавата защитава интересите единствено на една класа; и съвременното схващане за държавната власт, което съчетава първоначалните аксиологически дадености на естественоправната теория с прагматичните елементи на социологично-политологичния анализ, разглежда властта най-вече чрез отношението ѝ с гражданина и свързаното с това обезпечаване на неговата сигурност, собственост и свобода на убежденията и се опира на двата основни фактора на социалното регулиране – правото и морала. Правото обезпечава властта, легитимира я пред обществото и в същото време я ограничава в определени разумни граници. Моралът от гледна точка на това разбиране е първична даденост, която служи за нравствена преценка на модерната държава и нейната дейност. Съчетанието на двата нормативни регулатора посредством волевия елемент характеризират държавната власт от гледна точка на нейните методи и средства за ръководство на обществото.

На трето място, са разгледани главните фактори, на които се основава държавната власт: принудата, авторитета и влиянието. Принудата се изразява във възможността по отношение на правните субекти да се прилагат наказателни, административни и физически санкции в случаите, предвидени в законите. Авторитетът на държавната власт се основава на убеждението и вътрешно мотивираното съгласие на правните субекти доброволно да ѝ сътрудничат. Влиянието включва всички други фактори, чрез които властта въздейства върху правните субекти и социалните процеси в съответствие с държавната политика. Характеризира се още с отношенията на йерархичност в държавната система и доминиране в обществената организация.

Най-сетне, анализирани са и специфичните характеристики на държавната власт, които я отличават от другите видове власти: нейният първичен или самопроизведен характер; нейният правнопринудителен характер; нейният върховен или суверенен характер; нейното единство; и нейната обвързаност с

принципите на правото. Специално внимание е обърнато на понятията „легалност” (дали упражняването на държавната власт почива на законно основание) и „легитимност” (дали тази държавна власт е призната от народа на държавата) като характеристики на държавната власт. Прави се извод, че разделението на властите има отношение и към легитимността, и към легалността. И това е така, защото от една страна легитимността не може да се отъждествява само с формално-юридическото изразяване на народния суверенитет. Тя е съвкупност от ценностите на демокрацията и на правото и се проявява в областта на властта. Властноразделителният принцип легитимира както властта като цяло, така и нейните отделни носители. Той се разпростира и върху разделителната граница между държавата и гражданското общество и този факт също поддържа легитимността на властта. От друга страна разделението на властите е и компонент на легалността, защото се изпълнява като законова норма и защото е фактор за спазването на правостта в обществото. То е едно от основанията за демократичната законова дейност на всички субекти на социалното управление.

Буква В) е посветена на понятието за разделение на властите. Учението за разделението на властите е разгледано като идея, като принцип и като механизъм. Като идея то е една смислена теория за организираността на държавната уредба, която води началото си от вечните и всеобщи изисквания за системност и правомерност на обществената дейност, за организирането на общите дела и за включването им в общ ред. Като принцип разделението на властите е един обществен закон, една политическа реалност. Чрез нормите на правото той се въплъщава в конкретни юридически положения, добивайки по този начин качеството на държавноправен принцип. Като такъв той е основна необходимост на всяка правова държава, организационен принцип на демокрацията изобщо. Като механизъм разделението на властите е стройна, държавно установена и правно защитена система от властнически, нормирани отношения, които се регулират от висшия юридически акт – конституцията. Всеки от елементите на тази система изпълнява определеното от конституцията предназначение. То е свързано със съхраняването на обществото и гаранцията за правото. С този механизъм се организира държавният живот и се подчинява на общи, правноустановени правила.

Системата действа като единен механизъм, защото всеки от елементите има своя собствена компетентност, точно и строго регламентирана. Чрез взаимното възпиране се постига баланс между властите, като не се допуска превес на която и да е от тях.

На следващо място принципът за разделението на властите се разглежда в политически, в организационен и в юридически смисъл. В политически смисъл чрез разделението на властите държавната власт дава шанс за автономията на отделната личност, т.е. въпросното разделение се явява гарант за гражданската свобода. Принципът за разделението на властите означава и разпределение на властта между социалните сили в обществото, доколкото балансът между властите означава също баланс между властта на политическите партии и реалната власт на държавата. Принципът за разделението на властите очертава рамките на политическата дейност на партиите.

В организационен смисъл разделението на властите е една сложна система, която служи за организирането на обществото съобразно принципите на правото. Тази система се конструира с помощта на правните норми, нейните отделни компоненти извършват дейност, която е правно установена. Най-важният фактор за действието и практическото приложение на принципа е разпределението на компетенциите, на конкретната дейност, която следва да извършват носителите на държавна власт.

В юридически смисъл принципът за разделението на властите олицетворява юридическата организираност на целия спектър от отношения по повод на реализацията на политическата власт и на признатата възможност на държавата да ръководи съхраняването на обществото. Ето защо той е еманация на правото и реда в политиката. Правото и разделението на властите образуват в съчетание едно правило за сигурността в обществото. Това правило поддържа и сигурността на човека. Следователно принципът за разделението на властите е един от основните ограничители на властта. С неговото действие всички власти – и на държавата, и на гражданското общество – се самоограничават и възпират в името на индивидуалните принципи на правния ред.

Разгледани са различните проявления на принципа за разделението на властите. На първо място хоризонталното разделение на властите, съдържащо класическата триада законодателна-изпълнителна-съдебна власт, позната от учението на Шарл дьо Монтескьо,¹ като са изследвани основните характеристики на всяка от трите власти и взаимоотношенията между тях. Разгледани са съвременните тенденции в развитието на хоризонталното разделение на властите, в т.ч. възникването на нов трипартизъм, имащ силно изразен политически характер и обхващащ съответно функциите по а) определяне на политиката, б) осъществяване на политиката и в) контрол на политиката, който се наслажда върху класическото тройно разделение на властите от една страна и възникването на теорията за т.нар. „административна държава“ от друга страна.

На второ място е разгледано вертикалното разделение на властите, което е свързано със заложения в конституцията модел за разпределение на властта между институции, разположени на различни нива в териториалната структура на държавата. То предпоставя йерархичното плурализиране на публичната власт, пораждащо необходимостта от разграничаване и дефиниране на сферите на компетентност на органите, ситуирани в тази многостепенна конституционна матрица, техните правомощия и начин на взаимодействие. В тази връзка дисертационният труд обръща внимание на съвременните процеси, свързани с възникването на нов транснационален правов ред, означаващи, че освен традиционното делене на унитарни държави с различна степен на децентрализация, федерации и конфедерации, вертикалното разпределение на суверенитета и властването понастоящем включва и форми като международни организации, при които взаимодействието и управлението на суверенните държави е построено на междуправителствено ниво, и предлага анализ на юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (Съда в Страсбург) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Конвенцията), страна по която е и България, доколкото тази юриспруденция засяга и проблема за разделението на властите.

¹ Монтескьо, За духа на законите, С.: Наука и изкуство, 1984 г.

На трето място е изследвано разделението между учредителна и учредени власти като основополагащ момент, който определя върховенството на конституцията като творение на учредителната власт и израз на народния суверенитет. Разгледано е разграничението между оригинерна учредителна власт (*pouvoir constituant originaire*), която е насочена към т.нар. тотална ревизия, т.е. предполага цялостно преразглеждане на действащата или сътворяването на нова конституция, и производна учредителна власт (*pouvoir constituant dérivé*), наричана още власт за ревизия (*pouvoir de revision*), която е насочена към т.нар. частична ревизия, т.е. предполага преразглеждане на отделни норми, за да се усъвършенства действието на съществуващите конституционни механизми. Специално внимание е отделено на двата основни способа за гарантиране на разделението между учредителна и учредени власти: усложнените правила за изменение на съществуващата и за приемане на нова конституция и контрола за конституционносъобразност, упражняван от съдебната власт или от специално създадени за целта конституционни юрисдикции.

На четвърто място е разгледано времето на разделението на властите, изразяващо се в институционализираната асинхронност в момента на заемане, момента на прекратяване и продължителността на мандатите на органите на публичната власт, в неговите различни измерения: моноинституционално (едноинституционално), интеринституционално (междуинституционално) и интраинституционално (вътрешноинституционално).

Точка Г) е посветена на взаимодействието на принципа за разделението на властите с други конституционни принципи. Отбелязва се, че в условията на демократичното конституционно управление конституционните принципи не съществуват изолирано един от друг, а в определени отношения и взаимодействие, което на свой ред предопределя варианти на прилагане на принципите в системата на конституционното регулиране на институциите и основните права. Игнорирането на взаимодействието между конституционните принципи, при което съдържанието и действието на всеки принцип се разглежда самостоятелно от останалите, нерядко води до заблудението, че отделният принцип е абсолютна категория и се реализира в неограничени предели. Разгледано е по-конкретно

взаимодействието на принципа за разделението на властите с три основни конституционни принципа:

- *принципът за разделението на властите и принципът за народния суверенитет*. Прави се извод, че народният суверенитет и разделението на властите взаимно се допълват и между тях има унисон. Принципът на народния суверенитет е принцип на създаването на властта, а принципът за разделението на властите – принцип на осъществяването, упражняването и разпределението на властта между различните титуляри. Той допълва суверенността и е принос в усъвършенстването на властта с оглед на правомерното ѝ функциониране. Народният суверенитет подчертава единството на властта от гледна точка на нейния носител, а разделението на властите подчертава смисъла на юридически съобразеното функциониране на тази власт от гледна точка на различните нейни титуляри. Разгледани са и практиката и различните школи в конституционализма, които често се оказват далеч от препоръчаните идеални модели на взаимодействие на конституционните принципи, давайки превес на единия принцип до степен на пълното изключване на другия и се изследва отношението по темата на радикалната демокрация (с най-видни представители Жан-Жак Русо, Томас Пейн и Томас Джеферсън), социалистическата правна школа, класическия либерален конституционализъм (представен от Шарл Луи дьо Монтескьо, Джон Лок и Джеймс Медисън) и консерватизма от времето на революциите (представен от Жозеф дьо Местр и Едмънд Бърк).

- *принципът за разделението на властите и принципът на правовата държава*. Прави се заключение, че квинтесенцията на правовата държава е съществуването на изграден юридически механизъм за признаване, гарантиране и защита на правата и свободите на личността. Ядрото и идеята на този механизъм е властноразделителният принцип. Законодателната, изпълнителната и съдебната власт са трите нива на претворяването на гаранцията за правото от страна на държавата в обществото. Взаимният контрол между трите опори на властта дава максимална ефективност и гарантираност при реализацията на правата на човека. По този начин разделението на властите е външна, организационна страна на това, което е заложено в основата на самата държавна организация. Принципът за

разделението на властите е формата, а правата на човека са съдържанието на правовата държава. Формата и съдържанието се намират в единство – разделението на властите осигурява съществуването на съдържанието, а то от своя страна разчита на такава организация, която може да признава и гарантира естествените права на индивида. Припомнят се думите на професор Любомир Владикин, че: „Правовата държава по самата си природа предполага разделение на властите: за да бъде управлението подчинено на законите, необходимо е управителната власт да бъде отделена от законодателната и да изпълнява точно издадените от парламента заповеди-закони; защото в противен случай административните органи, бидейки едновременно и законодатели, биха били подчинени сами на себе си, което противоречи на самото естество на правото, предполагащо срещу всяко субективно право известно задължение у друг субект.”²

- *принципът за разделението на властите и принципът на политическия плурализъм.* Сочи се, че материалното разделение на властите, което гарантира възможността на управляващата партия да премине в опозиция, а на опозиционата – да стане управляваща, осигурява отговорното управление. Ако всяка партия отчита обстоятелството, че не може да възпрепятства демократичния алтернатив, тя следва като управляваща политическа сила да отчита разумните предложения на опозицията, докато опозицията следва да провежда отговорна политика, която съответства на националните интереси и на бъдещето потенциално управление. Като възпира концентрацията на властта в един политически субект, материалното разделение на властите осигурява гладкото функциониране на формалното разделение на властите между държавните органи, което е съобразено с резултата от вота на избирателите, изразени в общите парламентарни избори.

В края на последната буква Г) от раздела се прави заключението, че балансираното взаимодействие на конституционните принципи осигурява действието им по такъв начин, че всеки от тях действа в разумните предели, обусловени от зачитането на останалите начала на конституционното управление. На свой ред това означава, че нито един от принципите не е абсолютна категория, между тях не следва да се търси йерархична съподчиненост и всеки

² Владикин, Л., Организация на демократичната държава, С.: Изд. Уъркс, 2014 г., стр. 31.

конституционен принцип е съвместим с останалите, доколкото всеки от тях следва да се разглежда като предпоставка за останалите в контекста на конституционното управление.

§ 2. Понятие за форма на държавно управление

Доколкото формата на държавно управление представлява част от общото понятие за форма на държавата, а формата на държавата е формата на политическо властване, което характеризира конкретната държава, дотолкова вторият раздел на първата глава изследва последователно понятията за държава, форма на държавата и форма на държавно управление.

Буква А) на раздела е посветена на понятието за държава. Направен е преглед на различните теории за същността на държавата: теократичната/богowlастната теория; теориите за „силата/властта” и договорната теория. Разгледани са и трите съставни елемента на държавата според преобладаващото в доктрината виждане: територия, власт и народ/нация.

Следващата буква Б) изследва понятието за форма на държавата. Проследява се възникването и историческото развитие на понятието и се изяснява съвременното му съдържание като начин на интегриране на конститутивните елементи на държавата – нация, публична власт и територия – в цялостното устройство на конкретната държава с оглед на постигането на определени ценности и цели, в резултат на които тя придобива своя специфичен облик.

Отбелязва се, че формата на държавата има основополагащо значение за две други понятия, в които тя намира своята проекция: *форма на държавно управление* и *форма на държавно устройство*, с които се обозначават различни аспекти от организацията на учредените власти в държавата. Една или друга форма на държавата се проявява в различни измерения в зависимост от начина на прилагане на принципа за разделението на властите. В този смисъл формата на държавно управление и формата на държавно устройство отразяват различни страни на формата на държавата. По-специално, *хоризонталното* разпределение на функциите на публичната власт между титуляри от един и същи порядък на

национално равнище очертава формата на държавно управление, докато *вертикалното* разпределение на функциите – в резултат на децентрализацията на властта – между органи от различен порядък, които действат на отделните равнища на държавата йерархия, предопределя териториалната организация на властта, а оттук и формата на държавно устройство.

Последната буква В) на раздела разглежда понятието за формата на държавно управление като част от понятието за форма на държавата. Излага се дефиницията на формата на държавно управление като част от по-широкото понятие „форма на държавата” представляваща конституционен модел на хоризонталното разделение на властите в институционален и функционален аспект на национално ниво. Тя се основава на система от критерии, сред които водещо място заемат статусът, конституирането, функциите и правомощията на висшите държавни органи, както и типичният и предписан от конституцията начин, по който те си взаимодействат за реализиране на публичната власт. В институционален план формата на държавно управление зависи от типа на висшите държавни органи, на които са предоставени правомощия в различните власти. Функционалният аспект на формата на държавно управление касае конституционната динамика на сътрудничество, конкуренция и контрол между тях. Следователно формата на държавно управление представлява конституционен модел за изграждане на системата от вето потенциали на национално ниво.

Отбелязва се още, че понятието „форма на държавното управление” не трябва да се изчерпва с понятието „управление“ в смисъл на изпълнителната дейност на държавните органи. Под „форма на държавно управление“ всъщност се разбира и трябва да се разбира организацията на държавната власт в дадено общество, т.е. нещо различно от изпълнително-разпоредителната форма на държавната дейност. Понятието „държавно управление“ се употребява не само за изпълнителната дейност, но и за означаване на цялата държавна дейност, насочена към организиране на обществените отношения. Този смисъл на понятието „държавно управление“ има предвид дейността на законодателните, съдебните и изпълнителните органи.

На следващо място се изследва въпросът дали политическият режим също представлява елемент от понятието за форма на държавното управление и каква е връзката между двете понятия. Разгледани са различни дефиниции на понятието политически режим, както и различните теории относно наличието или липсата на връзка между понятието политически режим и понятието форма на държавата: от марксисткото схващане, че политическият режим „представлява такъв белег на държавната форма, който е до известна степен доминиращ“, през виждането, че изменението в политическия режим от юридическа гледна точка не представлява изменение във формата на управление, поне докато тези изменения не се превърнат в „установена трайна действителност“, до по-нюансираната теза, че формата на държавно управление трябва да се отграничава от вида на политическия режим, установен в страната, но същевременно да се отчита, че е налице връзка между формата на държавата, формата на държавно управление и вида политически режим.

В тази връзка е направен кратък преглед на основните видове политически режими. Открити са двата най-често срещани в сравнителен план политически режими: демокрацията и диктатурата, разгледани са спецификите им и е изследвана тяхната вътрешна диференциация. По отношение на диктатурите са разгледани разграничението между тоталитаризъм, авторитаризъм и личен режим, както и предложената от Карл Льовенщайн класификация на абсолютна монархия, плебисцитарен цезаризъм от Наполеонов тип и неопрезиденциализъм. По отношение на демокрацията се разглеждат класификациите на пряка, полупряка, партиципаторна или представителна демокрация; на конкурентна или консоциетална (в зависимост от доминиращия модус за вземане на политически решения); на *партийно* доминирана (партийна), лобистки доминирана, медийно доминирана или неопосредена (в зависимост от основните форми за свързване на народа с управляващите от негово име и за негова сметка представители); на *плуралистична* или *корпоративистка* (в зависимост от модела за организиране на политическата и социалната общност); на делиберативна или неделиберативна (в зависимост от наличието или липсата на възможност за свободен и до голяма степен неограничен публичен дискурс, основан на надеждата, че чрез дискусията

между автономни и рационални вето актьори могат да бъдат изработени разумни, ефективни и справедливи решения); на *формално-процедурна* (прагматична, минималистка или реалистична) или *субстанциална* (ценностно натоварена, максималистична или идеалистична)

В края на раздела се прави изводът, че влияние върху формата на управление оказва не само принципът на разделението на властите, но и политическият режим. Тези взаимодействия са изследвани в следващата част на главата.

§ 3. Видове форми на държавно управление в зависимост от приложението на принципа за разделение на властите

Последният раздел на първата глава е посветен на различните форми на държавно управление. Обърнато е внимание на начина на конституиране на държавния глава като критерий за разграничаването им (чрез избор или по наследяване), въз основа на който се разграничават двете основни форми на държавно управление, познати от историята на човечеството – републиката и монархията, основаващи се в своите „идеални“ проявления и на различни ценности порядъци. Същевременно се отбелязва, че в съвременното значение на този критерий да намалява значително, доколкото в практиката са познати както демократични монархии, така и недемократични републики.

В този смисъл водещ критерий при отграничаването на формите на държавно управление е конкретният модел на разделение на властите и на взаимоотношения между разделените властите. От тази гледна точка се предлага следната класификация на видовете монархически форми на управление:

- абсолютна, при която поне на теория разделение на властите не съществува, доколкото те всичките са съединени в личността на монарха, и ако се упражняват от различни лица, това е по негова преценка; на практика обаче наличието на различни влиятелни вето актьори (висша и низша аристокрация, съдии и свободни градове, а също и различни консултативни събрания), на практика много често на монарха се налага да споделя властта си и режимът

функциониран по-скоро като олигархичен, което се явява доказателство за влиянието върху формата на държавното управление, оказвано от политическия режим;

- конституционна, при която монархът запазва значими реални правомощия, най-вече в сферата на изпълнителната власт, но ги съвместява с наличието на парламент, упражняващ законодателната власт, като в класическия стадий от развитието на конституционната монархия се появява и фигурата на правителството и най-вече на неговия председател;

- парламентарна, при която е налице такава система на разделение на властите, при която надмощието се намира в единния властови блок правителство-подкрепящо го парламентарно мнозинство, а ролята на държавния глава е сведена до символични и протоколни функции.

По отношение на републиканските форми на управление се предлага следната класификация:

- парламентарна република, която се характеризира с наличието на гъвкаво разделение на властите, водещо до генетична и функционална връзка между парламент и правителство. Генетичната връзка бива положителна и отрицателна. Положителната генетична връзка се състои в парламентарния произход на правителството, т.е. в неговия избор от парламента и по-специално от мнозинството в него. Отрицателната генетична връзка се състои във взаимната възможност на тези две институции да прекратяват предсрочно мандатите си в случай че политическото доверие между тях изчезне. Друга характеристика на парламентарната република е наличието на държавен глава с номинални и представителни функции, който се избира от парламента;

- полупрезидентска република, характеризираща се с наличието на пряко избран президент и дуализъм от първа (наличие на два висши държавни органа, избрани пряко от народа – президент и парламент) и втора степен (наличието на два центъра в изпълнителната власт – президент и правителство) и две фази: президентска (когато президентът и парламентарното мнозинство са излъчени от една и съща политическа сила и президентът заема водеща роля в изпълнителната власт, а министър-председателят е негов помощник) и полупрезидентска (когато

президентът и парламентарното мнозинство принадлежат към различни политически сили и взаимоотношенията между тях се приближават до тези при парламентарните републики от хибриден тип). От една страна тази форма на държавно управление също се отличава с гъвкаво разделение на властите, доколкото правителството се избира от парламента, но от друга страна в президентската фаза формата на управление е подобна на тази при президентските или президентските от хибриден тип републики;

- президентска република, характеризираща се с твърдо разделение на властите и дуализъм от първи род: пряко избрани от народа президент и орган на законодателната власт, които не могат да прекратяват взаимно пълномощията си (с изключение на извънредната процедура по импийчмънт) и не могат да се намесват в упражняването на правомощията си. Поради тази причина в теорията се предлага и друг вид класификация на формите на държавно управление на две големи групи: парламентарни и дуалистични (конституционна монархия, президентска република и полупрезидентска република през президентския ѝ период). В президентските републики от чист вид титуляр на изпълнителната власт е президентът, поради което не съществува правителство като самостоятелна институция;

- президентска република от хибриден тип, при която е налице правителство като отделна институция, но то се назначава от президента, а не се избира от парламента и не носи отговорност пред него; за разлика от типичните президентски републики, президентът има право да разпуска парламента, докато неговият мандат не може да бъде прекратяван освен в случаите на импийчмънт, т.е. налице е асиметричност във взаимоотношенията в триадата правителство-парламент-държавен глава;

- парламентарна република от хибриден тип, характеризираща се с гъвкавата разновидност на разделието на властите, типична за парламентарните републики, при която правителството се избира от парламента и зависи от неговото одобрение и подкрепа, за да остане на власт; същевременно като противовес на единния блок правителство-парламентарно мнозинство е въведена фигурата на пряко избрания президент, разполагащ с ограничени (в сравнение с президента при

полупрезидентската република), на реални и високопрестижни правомощия в сферата и на трите власти.

Разгледани са и други специфични форми на държавно управление като Швейцария, чиято система се квалифицира в теорията като парламентарно независима (тъй като парламентът може само да избира правителството, но не и да му гласува недоверие) или директориална, а още и като режим на събрание; Швеция, която макар по своята конституция да е парламентарна монархия, кралят е лишен от всякакви правомощия, дори и такива, които са типични за номиналните държавни глави на чистите парламентарни монархии и републики, поради което някои изследователи я квалифицират като „монархическа република“; редица „меки“ или „твърди“ форми на републикански авторитаризъм като Северна Корея, Куба, Сирия и др., при които се открива избран държавен глава, но без да има мандат или дори да има такъв, той се преизбира неограничен брой пъти в условията на несвободни избори, поради тези страни, могат да бъдат определени и като „републикански монархии“.

2. Втора глава. Възникване и историческо развитие на принципа за разделението на властите. Приложение на принципа в България преди 1991 г.

Втора глава е посветена на възникването и историческото развитие на принципа за разделението на властите, доколкото без проследяване на неговия генезис и начин на оформяне, принципът не би могъл да бъде разбран и обяснен пълноценно изследвани са както теоретичните постановки на учението за разделението на властите, така и практическите модели по неговото приложение. Доколкото фокусът на изследване на настоящия дисертационен труд е върху българския модел на разделение на властите, дотолкова е обърнато специално внимание на приложението на принципа в България.

§ 1. Възникване и историческо развитие на учението за разделението на властите от Античността до края на Новото време

В самостоятелна буква А) са разгледани идеите за разделението на властите в Античността и Средновековието, като са изследвани неговите корени най-напред в Древна Гърция. Разгледани са количественият и качественият критерии при класифициране на формите на държавно управление, въведени от Платон и Аристотел: от колко души се упражнява властта и дали при упражняването ѝ се спазва законът. Изложено е и въведеното Аристотел разграничение на видовете власти както следва:

- „обсъждаща част“, която решава относно война, мир, сключване и разваляне на съюзи, относно закони, смъртно наказание, изгание и конфискуване и относно избор и отчитане на длъжностните лица;

- „част, която се отнася до ръководните длъжности“ – политически, икономически и помощни, чиито титуляри вземат решенията и дават нарежданията за изпълнение;

- „правораздаване“, което се осъществява от съдилищата.

Прави се извод, че това тристранно деление заляга в основата на съвременната теория за разделението на властите.

На второ място е изследвана формулираната от Полибий и Цицерон концепция за смесеното управление, съчетаваща елементи от монархическото, аристократичното и демократичното управление, така че всички обществени прослойки да имат залог в управлението и да се гарантира неговата стабилност. Изясняван се, че тази концепция е почерпена от опита на Спарта и Римската република и се отбелязва, че в по-нататъшното развитие на доктрината и практиката тя става неразривно свързана с теорията за разделението на властите, която предшества и обогатява.

На трето място е разгледан друг принос на античната мисъл от особено значение в интересуващата ни област, какъвто е поставянето на ударението върху върховенството на закона, върху суверенитета на закона над владетеля. Така се набляга върху необходимостта от установени законови правила, които да ръководят живота на държавата, да му дават стабилност и да осигуряват „справедливост за равните неща“. „Който твърди, че трябва да управлява законът, иска да управляват само Богът и разумът. Който иска да управлява човекът,

прибавя и животното – чувственото желание е едно такова животно и страстта покварява управляващите и най-добрите мъже. Затова законът е разум без желание.”³

Като естествен резултат от върховенството на закона следва отстояването като в гръцката, така и в римската мисъл на принципа за общоприложимост на закона. Аристотел настоява, че „трябва законът да управлява всичко, а длъжностните лица и гражданската общност – всяко отделно нещо”;⁴ „законът може единствено да създава общи правила”.⁵ Същият подход е отразен в правилото на Дванадесетта таблици, съгласно което не може да се приемат закони срещу отделни индивиди. Но ако законът може да борави единствено с общи правила, е необходимо да се предостави дискреция на тези, които прилагат закона към индивидуалните случаи или които трябва да вземат решения в случаи, когато законодателят, поради общия характер на езика, който трябва да използва, не е могъл да формулира. Прокараните от Аристотел разграничения не отговарят точно на по-късно формулираните разграничения между законодателни и изпълнителни функции, но те разглеждат разликата между създаването на общоприложими правила от една страна и преценката на конкретни случаи от друга. След замяната на концепцията за закона като сравнително неизменен набор от правила от идеята за законодателството като система, подчинена на човешки контрол, основата за разграничението между законодателна и изпълнителна функции била налице.

На четвърто място е разгледана обратната тенденция, наблюдавана през Средновековието, а именно към концентрация на властта с цел преодоляване на разпокъсаността и раздробеността на феодалната държава. Въпреки това през споменатия период дават своя принос към теорията за разделение на властите Св. Тома Аквински (1225 – 1274 г.) и особено Марсилией Падуански (1275 – 1340 г.), който отстоява отделянето на светската от папската власт. Обърнато е внимание и на учението на Жан Боден, който отхвърля тристранното деление на Аристотел и го заменя с учението на суверенитета, който може да принадлежи на монарха или на парламента, но не и на народа. Боден учи, че във всяко общество, управлявано

³ Аристотел, Политика, С.: Отворено общество, 1995 г., III, XVI, 1287a

⁴ Пак там, IV, IV, 1292a.

⁵ Аристотел, Никомахова Етика, С.: ГАЛ-ИКО, 1993 г., V, X, 4.

чрез закони, трябва да има една власт, която да създава законите и да стои над тях. Тази власт, независимо дали се упражнява от едно лице или от мнозина, е суверенът в държавата.

Успоредно с това се прави извод, че принципът на смесеното управление като способ за съчетаване на монархическото, аристократичното и демократичното начала се запазва в средновековните европейски държави под специфични форми. Такива в Англия представляват участието на Камарата на общините и Камарата на лордовете в управлението, а във Франция – институтът на Генералните щати, в които на съсловен принцип намират представителство духовенството, аристокрацията и третото съсловие.

На пето място се разглеждат предшествениците на идеите за разделение между учредителна и учредена власт и свързаният с тези идеи контрол за конституционност. В тази насока са изследвани древногръцката процедура „аграфа параномос“, състояща се в блокиране на правни норми, създавани от Еклесията въз основа на законите (паразаконови юридически норми) и процедурата *processus des remonstrances* (процедура на мъмрене, забележки), последством която парламентът в средновековна Франция на практика упражнявал суспензивно вето, насочено към краля.

На следващо място е разгледана създадената от сър Едуард Коук във Великобритания концепция за върховенството на общото право и правото на съдиите да откажат прилагането на законите ако те противоречат на общото право, послужила като идейна основа за налагането на контрола за конституционност в Северноамериканските колонии, превърнали се по-късно в Съединените Американски Щати.

Буква Б) от първия раздел е посветена на развитието на принципа за разделението на властите в Новото време. Разгледан е в крайна сметка неуспешният опит за закрепването му в създадения от Оливър Кромвел писан основен закон (*Commonwealth Instrument of Government*), целящ да ограничи законодателното тяло и да разграничи двете функции – законодателна и изпълнителна.

Подробно са изследвани фундаменталните произведения на Джон Лок „Два трактата за управлението“ и на Шарл Монтескьо „За духа на законите“, които формулират класическата доктрина за разделението на властите и оказват неоспоримо интелектуално влияние върху Американската и Френската революции. Отбелязани са и различията в техните учения. Джон Лок не признава на юдикативната статут на отделна власт, а Монтескьо обосновава класическото днес тройно деление на изпълнителна, законодателна и съдебна власт. На следващо място, докато Лок отрежда на законодателната власт господстващо положение в отношенията ѝ с екзекутивата, отразявайки по този начин английската концепция за парламентарния суверенитет, то Монтескьо настоява на важността на това трите власти да бъдат равноправни, за да могат да се възпират взаимно.

Разгледано е приложението на принципа за разделението на властите в тринадесетте английски колонии в Северна Америка в навечерието на Американската война за независимост и закрепването му в първите щатски конституции, както и в Конституцията на САЩ. Анализирани са ключовите произведения на Александър Хамилтън, Джеймс Медисън и Джон Джей „Федералистът“, в което теорията за разделението на властите в САЩ получава завършен израз и се допълва със системата за взаимен контрол и възпиране (англ. *checks and balances*) на властите. Специално внимание е обърнато на американската система на контрол за конституционност, който е възложен на съдебната власт и поради това се отличава със следните специфични белези: дифузност (децентрализираност); инцидентност и ретроактивно (*ex tunc*) действие на съдебната преценка за противоконституционност на закона.

Изследвано е влиянието на идеите на Монтескьо в предреволюционна Франция, което е толкова силно, че чл. 16 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. постановява, че „Никое общество, в което гаранцията на правата не е осигурена и разделението на властите не е установено, не притежава конституция“. Същевременно се проследява как на практика дейците на френската революция се отклоняват от този принцип. Следвайки стриктно линията на Русо и принципите на народния суверенитет и единството на властта, Робеспьер, Марат и Сен Жуст довеждат идеята за омникомпетентността на парламента до възможния

краен предел, при който върховенството на парламента и законодателната власт прераства в конвентно управление. Изпълнителната власт е погълната от представителното управление и се осъществява от комисии и комисари на конвента, като резултатът е установяването на якобинската диктатура.

В тази връзка е разгледана трактовката на въпроса за разделението на властите от страна на някои от главните участници и съвременници на Френската революция.

Анализирано е най-известно съчинение „Що е това третото съсловие” на един от идеолозите на революцията абат Еманюел-Жозеф Сийес, обосноваващо разделението между учредителна власт (*pouvoir constituant*) и учредени власти (*pouvoirs constitués*), което днес представлява неизменна част от разбирането на принципа за разделение на властите. Сочи се, че според учението на абат Сийес учредителната власт е оригинерна, тя принадлежи единствено на нацията и като такава е ограничена единствено от естественото право. Конституцията е творение на учредителната власт, но не може да я ограничава. На свой ред учредените власти са производни от учредителната и са ограничени от конституцията. Обърнато е внимание на предложението на абат Сийес предлага за създаването на *jury constitutionnaire* (конституционно жури), което да осъществява контрол за съответствие на законите с новата конституция, разбираана от него като задължаващ политическата власт закон.

Различна трактовка получава принципът за разделението на властите от страна на основните критици на Френската революция и бащи на съвременния политически консерватизъм Едмънд Бърк и Жозеф дьо Местр. Атакувайки учението за народния суверенитет като противоречащо на традициите и неприложимо на практика, двамата консерватори в никакъв случай не се явяват защитници на монархическия абсолютизъм и на неограничената кралска власт. В действителност и двамата се обявяват за привърженици на смесеното и балансирано управление, съществуващо от столетия, при което смесицата от монархически, аристократични и демократични елементи представлява надеждна гаранция срещу крайностите на всяка форма на „чисто” управление и срещу заплахите за свободата, които тези крайности поставят. В наличието на съсловно

представителство двамата виждат формирано гражданско общество. Що се отнася до съществуващите недъзи на системата, те трябва да бъдат отстранявани чрез реформи, а не по радикално-революционен път.

На следващо място се разглежда развитието на принципа за разделението на властите в следреволюционната епоха. Сочи се, че появата на писаните конституции в Европа, които въвеждат изрично или имплицитно са построени върху принципа на разделение на властите, означава края на абсолютизма. Дуалистичните монархии установяват разделението на властите в неговия твърд вариант, при който както формирането на правителството, така и неговото оставане на власт предполага двойно доверие и двойна отговорност – от и спрямо държавния глава и парламента.

Изследва се епохата на класическия парламентаризъм, която е свързана с налагането там на т. нар. гъвкаво разделение на властите, при което изпълнителната власт произтича от законодателната и остава отговорна пред нея, поради което е налице известно проникване между властите (англ. *fusion of powers*). Двете политически власти в държавата – законодателната и изпълнителната – си взаимодействат и поддържат равновесието помежду си по пътя на „взаимната зависимост чрез интеграция“. Това взаимодействие се изразява чрез институтите на вота на недоверие, чрез който парламентът може да свали правителството от власт, разпускането на парламента от страна на правителството в случай на противоречие между двете власти и т.н.

Разгледана е и теорията на Бенжамен Констан, обосноваваща нова роля за държавния глава в качеството му на носител на т.нар. неутрална власт (фр. *pouvoir neutre*), като му възлага функциите на арбитър в политическия живот, който посредничи между институциите на трите власти и по този начин съдейства за нормалното им функциониране.

Подробно е изследвана кризата на парламентаризма между двете световни войни. Обърнато е внимание на факторите за нейното възникване, сред които са небалансираните взаимоотношения между разделените власти и нестабилността на изпълнителната власт, наследени от ерата на класическия парламентаризъм, както и усложняването на проблемите и засилената динамика на обществените

противоречия, които налагат потребността от ускоряване на процеса на вземане на политически решения и за които наследените от класическия либерализъм междуинституционални отношения нямат отговори.

Анализирани са произведенията, посветени на кризата на парламентаризма, на двама от най-бележитите съвременници и познавачи на това явление – Карл Шмит и Петко Стайнов, като вторият предлага като способи за преодоляване неограничената демокрация и произтичащите от нея недостатъци Стайнов въвеждането на Сенат, който да уравни законодателната власт, и Държавен съвет, който да се произнася предварително по всички законопроекта и така да съдейства за повишаване на качеството на законодателството, както и въвеждането на контрол за конституционност на законите.⁶ На практика Петко Стайнов посочва като един от основните проблеми на нерационализирания парламентаризъм липсата на достатъчно механизми за уравниване и взаимен контрол между отделните власти и вътре в доминиращата законодателна власт.

Сочи се, че кризата на парламентарната демокрация особено по отношение на загубата на баланс между отделните власти е преодоляна след Втората световна война посредством инструментариума на т.нар. рационализиран парламентаризъм, включващ способи като забрана на инцидентния блям, въвеждането на позитивния вот на недоверие, който може да бъде успешен единствено ако едновременно с него бъде избрано ново правителство, квалифицираните мнозинства при гласуване на вот на недоверие и т.н. Поуките от Втората световна война са осмислени и водят до институционализирането на партиите и въвеждането на контрол върху тяхната дейност и финансиране, както и на гаранции за вътрешнопартийната демокрация, която е призвана да не допуска появата на нови масови тоталитарни партии от рода на болшевишката и националсоциалистическата. Същевременно се прави извод, че ако възгледите на Карл Шмит, че изграждането на устойчива, демократична и привлекателна за мнозинството от образувалия я народ държава е невъзможно без определено ниво на културна и ценностна хомогенност, са верни, то съвременната

⁶ Вж. Стайнов, П., Компетентност и народовластие. Политически изучавания върху кризата на парламентаризма и демокрацията, С.: „Изток-Запад“, 2015 г., стр. 35-42, 73-76, 87-90, 95-112.

неолиберална глобализация и присъщата ѝ хетерогенност поставят нови предизвикателства и изпитания пред националната държава.

Разгледано е и масовото въвеждане под влиянието на идеите на Ханс Келзен и след като по безспорен начин се установява, че управлението на мнозинството може да бъде също толкова тиранично, колкото това на малцинството, в четвъртото поколение конституции в Западна Европа на конституционните съдилища като важни институции на правовата държава и гарант срещу „диктатурата на мнозинството“. Открити са характерните черти на европейския модел на контрол за конституционност: неговата централизираност или осъществяването му от специален орган – Конституционен съд, чиито решения имат *erga omnes ефект*.

В края на раздела се прави извод, че всяка от изброените по-горе мерки на свой ред изменя съотношението между отделните власти. Същевременно независимо от претърпяните трансформации значението на принципа за разделението на властите е признато и имплицитно въведено или изрично прокламирано в редица съвременни демократични конституции.

§ 2. Приложение на принципа за разделението на властите по време на Третото Българско Царство (1879 – 1944 г.)

Вторият раздел на втора глава е разделен на три подчасти. Това решение е подчинено на следната логика. В първата част се прави анализ на модела на разделение на властите, какъвто е заложен в Търновската конституция от бащите учредители и се проследява как се стига до формулирането на неговите конкретни параметри. Втората част проследява практическото проявление на принципа в периода до края на първата световна. Третата част е посветена отново на практическото му приложение, но в периода между двете световни войни. Основанията за това разграничение се коренят в обстоятелствата, че двата периода разкриват съществени различия помежду си, доколкото вторият от тях и в Европейски, и в национален мащаб се характеризира с кризата на парламентаризма и с навлизането на „масовото общество“ и поставя нови и специфични проблеми.

Буква А) е посветена на уреждането на принципа на разделението на властите в Търновската конституция. Прави се заключение, че формата на държавно управление според българската конституция се основава именно на принципа за разделение на властите. Разгледана е уредбата на трите разделени власти: законодателна, изпълнителна и съдебна, като се сочи, че безспорно достижение на българския конституционализъм от разглеждания период е уреждането на правителството като самостоятелен институт. Подробно са анализирани и правомощията на монарха в сферата на трите власти. Прави се заключението, че с оглед на тяхната многобройност и значимост държавният глава играе ключова роля за разбирането на заложения в Търновската конституция модел на разделение на властите.

Проследени са споровете между двете основни течения в българската политика, оформили се в Учредителното събрание – консервативното и либералното и особено техните сблъсъци по въпросите относно необходимостта от създаването на Държавен съвет и Сенат. Формулира се изводът, че в основата на тези сблъсъци стои именно различната интерпретация на принципа за разделението на властите. За консерваторите е важно след петстотингодишното деморализиращо робство преходът към свобода да бъде постепенен, за да се избегне рискът от изпадане в анархия, за която цел е нужна силна изпълнителна власт. С оглед на това те предлагат вътрешно разделение на законодателната власт, посредством въвеждането на горна камара и създаването на Държавен съвет, който да служи като посредник между княза и законодателното събрание и да осъществява контрол за конституционност. И обратно – за либералите най-важно е гарантирането на индивидуалната свобода, с оглед на което те ратуват за силен еднокамарен парламент, между когото и изпълнителната власт да отсъстват посредници.

Разгледани са споровете относно формата на държавно управление, произтичащи от двусмислеността на конституцията по този въпрос. От една страна консерваторите, позовавайки се на чл. 4 от основния закон, определящ България като наследствена и конституционна монархия с народно представителство, както и от правомощието на монарха да назначава и уволнява министрите (чл. 152), определят формата на управление като конституционна монархия. От друга страна,

крупният български конституционалист професор Стефан Киров, посочвайки наличието на Великото народно събрание като орган на учредителната власт и следователно като изразител на народния суверенитет, който е несъвместим с принципа на монархическия суверенитет, както и отговорността на правителството не само пред княза, но и пред Народното събрание, застъпва тезата за парламентарния характер на формата на управление. Тази теза се споделя и от либералната партия, която разполага с мнозинство в първите парламенти и последователно се стреми да въведе в политическия живот на младото княжество практики от арсенала на парламентарното управление, подлагайки на блам консервативните правителства, които не се ползват с неговото доверие.

Прави се изводът, че наличието както на парламентарни, така и на извънпарламентарни фактори за прекратяването на пълномощията на правителството, както и конституционно отредената роля на монарха като конституиращ орган по отношение на правителството, който не се нуждае от подкрепата на Народното събрание за тази цел, дават основания за преценката, че Третото Българско Царство не изминава пътя докрай пътя към парламентаризма, който си остава за него една „несбъдната мечта“.

Обърнато е внимание и на въпроса за осъществяването на контрол за конституционносъобразност на законите като гаранция за разделението между учредителна и учредени власти. Като слабост в конституционната уредба е посочена разпоредбата на чл. чл. 49 от Търновската конституция, съгласно който „само Народното събрание има право да решава опасени ли са всичките, показани в тая Конституция, условия при издаването на някой закон“. Това решение е в унисон с преобладаващото по онова време в Европа недоверие към поверяването на контрола за конституционност на друга власт, разглеждано като несъвместимо с принципа на народовластието, олицетворявано от суверенния парламент. Прави се извод, че този подход се показва като неефективен, за което свидетелства фактът, че до 1944 г. има едва два случая, когато българският парламент е отменил закони като потивоконституционни. При това, това е „свързано с остра политическа борба – една легислатура решава да съди министри от предходни правителства, следващата легислатура (с новото си политическо мнозинство) е отменяла

съответния закон”. Посочено е, че за разлика от законодателя, правната мисъл в периода на Третото българско царство често се е връщала към идеите за контрол за конституционосъобразност, различен от упражнявания от народното събрание.

Буква Б) е посветена на приложение на принципа за разделението на властите от Освобождението до края на Първата световна война (1879 – 1918 г.). Проследени са политическите борби от есента на 1879 г. и пролетта на 1880 г., свързани с двете противоположни разбирания за формата на държавно управление, когато се налага разбирането, че правителството трябва да се излъчва от политическата партия, която разполага с мнозинство в Народното събрание и на това основание в последствие то носи отговорност пред парламента за всичките си действия. В резултат на тези борби на власт идва либералната партия, която на свой ред с редица свои действия (гласуването на „законодателни правомощия на правителството на Петко Каравелов; законопроекта за народното опълчение, предвиждащ то да бъде поставено под контрола на Народното събрание, в нарушение на чл. 11 от Търновската конституция; произволното прибегване до инструмента на касиране на изборите в ущърб на загубилата изборите консервативна партия, насието над опозицията в Народното събрание, намеса в дейността на съдебната власт и т.н.).

Разгледано е последвалото тези събития и инспирираното от различното виждане относно формата на държавно управление у княза и консервативната партия суспендиране на Търновската конституция и неуспешен опит за въвеждане на Държавен съвет и изменение на основния закон в консервативен дух. Прави се извод, че разделението в обществото, предизвикано от този противоконституционен акт, до голяма степен подкопава авторитета на княз Александър Батенберг и предрешава насилственото му отстраняване от трона.

Разгледан е Стамболовият режим, който наред с положените усилия за икономическо развитие на княжеството, отстояване на националната независимост и българската кауза в останалите под османска власт населени с българи земи, се отличава с недемократичност и нарушаване на принципа за разделението на властите в полза на изпълнителната власт. Следва анализ на консервативното управление на д-р Константин Стоилов, характеризиращо се с възстановяване на

конституционно предписаните взаимоотношения между властите, но и със засилваща се намеса на монарха в политическия живот. На следващо място е изследван личният режим на княз (в последствие цар) Фердинанд I, характеризиращ се с изпразване на демократичните процедури от съдържание без те формално да се отменят, като по този начин на практика разделението между властите отново е нарушено, този път в полза на държавния глава. .

Разгледани са конституционните изменения от 1893 и 1911 г., насочени към засилване на изпълнителната власт и монархическата институция. Особено внимание е отделено на промяната в чл. 17 относно сключването на международни договори, посредством който се изменя балансът между висшите държавни органи в сферата на външната политика и то определено в полза на монарха. Освен че се стеснява кръгът на договорите, сключвани с одобрението на Народното събрание, се ограничава и приложното поле на парламентарния контрол върху външната политика с възможността изобщо да не му се предоставя информация относно сключените договори със съображения за опазване на интересите и сигурността на страната. Поставя се въпросът дали сред причините за претърпените две национални катастрофи в Междусъюзническата и Първата световна война и крушението на националните идеали не са и дадените прекалено широки правомощия на царя при сключването на международни договори.

Буква В) разглежда приложението на принципа за разделението на властите в периода между двете световни войни (1918 – 1944 г.). На първо място е разгледано управлението на Александър Стамболийски, представляващо ярък пример за потъпкване на това разделение от страна на правителството и подкрепящото го парламентарно мнозинство, кулминирало в бруталната саморазправа с опозицията на 17 септември 1922 г. и противоконституционния законопроект за допитване до народа за виновността на министрите от кабинетите на Иван Ев. Гешов, на д-р Стоян Данев и на Александър Малинов.

На второ място е изследвано продължаването на кризата на парламентаризма, хапрактеризиращо се с деветоюнския преврат от 1923 г.; с редуват се вълни на „червен терор” и „бял терор”, сред най-печалните върхове на които са юнското и септемврийското въстания от 1923 г. и извършените

жестокости при потушаването им, включително убийствата на редица видни интелектуалци, опитът за покушение срещу държавния глава цар Борис III и атентатът в катедралата Св. Неделя, превърнал се в най-кървавия терористичен акт по времето на извършването му, и последвалия го терор от страна на правителството. Отбележи се обаче и обстоятелството, че правителството на Демократичния сговор, поело властта след преврата, я напуска след загубени през 1931 г. парламентарни избори, т.е. налице е стремеж към нормализиране на политическия живот и завръщане към демократичните принципи на управление.

На трето място е обърнато внимание на последвалото управление на Народния блок през периода 1931 – 1934 г., характеризиращо се като период на истински парламентаризъм, зачитащ и спазващ принципите на демократичната държава, в това число и този за разделение на властите. По ирония на обстоятелствата, именно институт, свързан с взаимния контрол между властите – единствената успешна интерпелация в историята на българския парламентаризъм, отправена до уличения в корупция министър на железниците, пощите и телеграфите, ще доведе до неговата оставка на 4 май 1934 г. Бламирането на министъра ще повлече след себе си падането от власт на правителството на Народния блок, ръководено от Никола Мушанов, а това обстоятелство ще предизвика правителствена криза с далеко отиващи последици.

На четвърто място е изследван деветнадесетомайският режим, поставил си за цел да изгради „една нова държавна организация”, която се характеризира със „силна, авторитетна и компетентна изпълнителна власт” и парламент, който да „застъпва всички по-важни компетенции, за която цел да обема представителството на стопанските, културните и професионалните организации”, а самите корпоративни структури се предвижда „да бъдат преустроени върху принципа на задължителното членуване и доброволното ползване от правата”. На практика обаче се слага край на парламентаризма в нарушение на провъзгласените в Търновската конституция принципи на управление, вкл. и на принципа за разделението на властите, доколкото чрез превратно използване на чл. 47 от Търновската конституция правителството пристъпва към издаването на редица наредби със силата на закон без да е налице външна или вътрешна опасност за

държавата и невъзможност да се свика Народното събрание. Удар срещу парламентарното управление представляват и предприетите марки по разтурянето и забраната на политическите партии, доколкото същите като изразители на волята, ценностите и интересите на различните групи от граждани представляват важен елемент от това управление. Неглижиран е и държавният глава, като на практика цялата власт се съсредоточава в ръцете на правителството.

На пето място е разгледан периодът след падане от власт на деветнадесетомайците, характеризиращ се с утвърждаването на водещата роля на цар Борис III в държавното управление и частичното връщане към някои от практиките на парламентаризма, доколкото отново се произвеждат избори за Народно събрание, но вече в условията на „надпартийно“ управление. Същевременно с един от своите първи актове Народното събрание одобрява издадените на основание чл. 47 от Търновската конституция от 19 май 1934 г. до 31 май 1938 г. наредби, временни наредби, наредби-законали, решения и постановления. По този начин биват узаконени не само наредбите-законали на деветнадесетомайското правителство, но и тези, издадени от следващите правителства и на практика се затвърждава водещата роля на изпълнителната власт във взаимоотношенията между разделените власти през разглеждания период.

От друга страна се отбелязва, че след възстановяването на парламентарната практика, макар и в условията на безпартиен режим и независимо от опитите на изпълнителната власт да ограничи ролята на Народното събрание, в парламента се провеждат бурни дебати, като нееднократно правителството се озовава в малцинство.

На следващо място са разгледани няколко проекта на нова конституция, датиращи от този заключителен етап от историята на Третото Българско Царство са изготвени и отразяващи както актуалните за времето си авторитарни тенденции към засилване на изпълнителната власт, така и констатираните при прилагането на Търновската конституция слабости, а именно двата проекта, изработени от правителството на Андрей Тошев и проекта на нова конституция през разглеждания период предлага и видният български конституционалист професор Стефан Баламезов.

В края на раздела се прави заключението, че прегледът на приложението на принципа за разделение на властите в Третото Българско Царство и неговото често нарушаване от страна било на правителството, било на парламентарното мнозинство или на държавния глава, оправдава наблюдението, че „в определен смисъл историята на Търновската конституция не е нищо друго освен история на нейното потъпкване”.⁷ Факторите за това са многобройни и често дискутирани: политическата незрялост на българското общество след петвековно чуждо робство, недостатъчните или несъвършени гаранции за спазването на разпоредбите на конституцията, вкл. и недостатъчно прецизно уреден баланс между отделните власти, прекомерната ожесточеност и острастеност на политическите борби, обстоятелството, че партиите в България често не се оказват на висотата на гласуваното им доверие. Нищо от казаното по-горе обаче не може да отнеме силата на факта, че по думите на професор Любомир Владикин това е „най-демократичната конституция на света по време на нейното създаване”.⁸ Осветените от нея демократични принципи, в т.ч. и принципът за разделение на властите, спомагат да се положат основните на съвременната българска държавност, съчетаваща в себе си модерно стопанство и защита на правата на българските граждани. Именно това определя непреходното значение на Търновската конституция и непресъхващия интерес към нея от страна на изследователите и практиците.

§ 3. Принципът за единство на властта като отрицание на принципа за разделенияето на властите в България през периода 1944 – 1990 г.

Последният раздел на втората глава е посветен на периода между 1944 и 1989 г., който се характеризира със стремеж към налагане на нов тип форми на държавно управление и политически режим. Прокламирани са революционни преобразувания, насочени към създаването на „истинска народна демокрация”, а в

⁷ Близнашки, Г., Парламентарно право, С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2015 г., стр. 115.

⁸ Вж. Владикин, Л., История на Търновската конституция, С.: Народна култура, 1994 г., стр. 150-151.

перспектива – и на „безкласова държава”, представляваща и защитаваща интересите на целия народ. Разбира се, след изчезването на „експлоататорските класи”. На практика се стига до изграждането на тоталитарно еднопартийно управление, характеризиращо се със сливането между управляващата партия и държавата и подчинението на всички власти на партийната идеология и воля – подчинение, прокламирано както на конституционно, така и на теоретично ниво. Всичко това води до нова трактовка на принципа за разделение на властите, изоставен в полза на вдъхновения от екстремната интерпретация на учението на Жан Жак Русо принцип за единство на държавната власт. Съгласно тази интерпретация, доколкото суверен и източник на властта в държавата е народът, а суверенитетът е неделим, дотолкова неделима е и властта.

Отбелязва се, че от гледна точка на класовия подход, залегнал в марксистката доктрина за държавата и правото, разделението на властите е плод на временния компромис между аристокрацията и търсещата своето утвърждаване във властта буржоазия по време на прехода от феодалната абсолютна монархия към конституционната монархия и по-късно парламентарната форма на управление като по-подходящи за реализирането на новите капиталистически отношения. Съответно конструкциите, обосноваващи разделението на властите, са отживелица от този преход и нямат място в социалистическата държава, където суверенът – т.е. народът, е пълновластен господар. Доколкото принципът на представителното управление не е отречен, дотолкова се приема за логично именно Народното събрание, сформирано от представителите на суверена, да бъде върховен орган, на когото да бъдат подчинени останалите държавни органи.

Прави се извод, че фактичката конституция на страната през разглеждания период бележи определени отлики спрямо прокламираните в писаната конституция принципи, които ще бъдат разгледани по-долу. На практика Народното събрание е превърнато в сесийно действащ орган, чиято главна задача по време на кратките заседания, за които е свикано, е да одобрява безропотно изработените от правителството и Президиума на Народното събрание (след 1971 г. от Държавния съвет) законопроекти и нормативни укази. По този начин парламентът се превръща

във фасада на сливането на партийната и държавната власт, което подменя официално прокламирания принцип на народния суверенитет.

Доколкото през времето от 1944 до 1990 г. действат три конституции – Търновската, от 1947 г. и от 1971 г., дотолкова изложението в този раздел е структурирано съобразно действащата през съответния етап конституция.

Според предложения дисертационен труд етапът от 1944 до 1947 г., разгледан в буква А), е илюстрация на изграждане на тоталитарната държава в нарушение на заварената конституция. Въпреки че формално все още действащата Търновска конституция се основава на принципа за разделението на властите, властта се упражнява еднолично първоначално от Отечественофронтовското правителство, контролиращо назначеното от него регентство в условията на разпуснат парламент, а след от това от доминираното от Отечествения фронт Народно събрание, поставило в подчинено положение правителството и регентството.

При действието на двете социалистически конституции от 1947 г. и 1971 г., разгледани съответно в букви Б) и В) принципът за единство на властта е издигнат в конституционна норма и официална доктрина. Прави се извод, че макар писаните конституции да прогласяват върховенството на парламента над всички останали държавни органи, този принцип е отречен от факта, че Народното събрание е сесийно, а не постоянно действащ орган. На практика цялата власт в държавата принадлежи на управляващата комунистическа партия (чиято ръководна роля е официално закрепена в чл. 1 на Конституцията от 1971 г.), която я упражнява посредством Президиума на Народното събрание и заменилия го впоследствие Държавен съвет. Самото Народно събрание е сведено до ролята на регистратор на взетите от партийното ръководство решения, приведени в изпълнение от посочените държавни органи.

Сочи се, че осъзнатата необходимост от демократизиране на държавата и обществото в края на осемдесетте години на миналия век водят до завръщане към принципа за разделението на властите. Приетите през 1990 г. изменения на Конституцията от 1971 г. в тази насока имат временен и непрецизен характер, като

последователното провеждане на принципа за разделение на властта е извършено едва с Конституцията на Република България от 12 юли 1991 г.

3. Глава трета. Форма на държавно управление и разделени власти съгласно Конституцията от 1991 г.

В началото на третата глава се предлага кратка характеристика на Конституцията на Република България от 12 юли 1991 г. според съществуващите критерии за класификация на конституциите. Действащият основен закон се определя като числяща се към третата вълна от четвъртото поколение конституции; писана според формата си на изразяване, твърда от гледна точка на процедурата за изменението ѝ, реална от гледна точка на съответствието между юридическа и фактическа конституция, учредена с оглед на формата на създаването ѝ; унитарна предвид формата на държавно устройство; постоянна, от категорията на нормативно отворените с оглед на наличието или липсата на уговорка за продължителността на действието; реактивна според отношението ѝ към предходното конституционно развитие, тъй като е приета с оглед на осъществяването на преход от тоталитарно към демократично общество; прагматична (операционална) според идеологическата наситеност на съдържанието си.

§ 1. Приложение на принципа за разделението на властите в Конституцията от 1991 г. и в конституционната практика

Раздел първи е посветен на конституционната уредба на принципа на разделението на властите според Конституцията от 1991 г. и на неговото практическо приложение. Разгледани са разделението между учредителна и учредени власти, хоризонталното и времето разделение на властите. С оглед на неговата относимост към формата на държавното устройство, вертикалното разделение на властите не е засегнато. Анализирани са функциите, правомощията и

взаимоотношенията между титулярите на отделните власти, с оглед на което са открити следните особености на българския модел на разделение на властите:

На първо място, разделението между учредителна и учредени власти (разгледано в буква А) на раздела) се гарантира от една страна от наличието на специална конституционна юрисдикция в лицето на Конституционния съд, който осъществява контрол относно конституционността на актовете на Народното събрание и на президента. Посредством своите правомощия по даването на задължителни тълкувания на Конституцията, по осъществяването на нормен контрол, както и чрез осъществяването на статусните си правомощия и на правомощията си във връзка с конституционното осъществяване на междуинституционалните отношения в обществения и политически процес Конституционният съд играе важна роля в осигуряването на върховенството на Конституцията и в създаването на гаранции, че взаимоотношенията между разделените власти ще протичат според предвиденото в основния закон. Също така юриспруденцията на Конституционния съд спомага за изясняване на съдържанието на принципа за разделението на властите. В тази връзка предложението дисертационен труд съдържа анализ на тълкувателната практика на Конституционния съд досежно разделението на властите и формата на държавно управление.

Другият способ за гарантирането на разделението между учредителната и учредените власти е в създаването на специални и усложнени правила за изменение и допълнение на Конституцията и за приемане на нов основен закон. Съгласно глава девета от Конституцията най-важните въпроси като приемането на нова Конституция, промените във формата на държавно устройство и на държавно управление, измененията на територията на Република България, неотменимостта на основните права, промяната в реда за изменение и допълнение на Конституцията и т.н. са в компетенцията на Великото народно събрание като орган на първичната учредителна власт. Останалите въпроси, отнасящи се до ревизия на основния закон, са оставени за решаване на Обикновеното народно събрание, действащо като орган на производната или рационализирана учредителна власт – т.е. при завишени мнозинства и специални процедури досежно субектите на

законодателна инициатива, срокове, брой четения и т.н. По този начин се постига равновесие между нуждата от сравнително улеснено ревизиране на Конституцията, когато от практиката по прилагането ѝ се установи необходимост за това от една страна и нуждата от гарантиране на устоите на конституционния ред (в това число формата на държавно управление и принципа за разделението на властите) срещу недостатъчно обмислени изменения от страна на конюнктурни мнозинства от друга страна.

На второ място, времевото разделение на властите (на което е посветена буква В) от раздела) е заложено в българския конституционен модел и в трите си измерения. Моноинституционалното разделение на властите се характеризира поначало с разминаването на изборите за парламент, президент и вицепрезидент, местни органи на самоуправление, както и за членове на Европейския парламент от Република България. Интраинституционалното разделение на властите се осъществява посредством частична, периодична и квотна промяна на състава на Конституционния съд и посредством нееднаквата продължителност на мандатите на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на неговите членове по право. Интеринституционалното разделение на властите се проявява в умишлено заложената асинхронност в мандатите на основните вето актьори на национално ниво – Народно събрание и Министерски съвет, президент и Конституционен съд.

На трето място, хоризонталното разделение на властите (обект на изследване в буква Б) на раздела) и взаимоотношенията в триадата парламент-правителство-държавен глава съдържат елементи както на гъвкавото разделение на властите, типично за парламентарното управление в неговия чист вид, така и за твърдия вариант на този принцип, с който се характеризират президентските и отчасти полупрезидентските форми на управление. Това дава основание в теорията да се говори за хибридна на българския хоризонтален модел на разделение на властите, а оттам и на формата на държавно управление, възприета с Конституцията от 12 юли 1991 г.

Към анализа на хоризонталното разделение на властите съгласно настоящия основен закон на Република България са добавени и взаимоотношенията между съдебната власт от една страна и двете политически власти – законодателната и

изпълнителната. В съответствие с принципите на съвременната правова държава, Конституцията прогласява, че те се осъществяват въз основата на т.нар. твърдо разделение на властите, като независимостта на юдикативата е изрично прокламирана от основния закон. Това обаче не пречи на практика точно тези взаимоотношения да са най-проблемните след приемането на действащата Конституция, като именно те са причината България заедно с Румъния да бъде включена в Механизма за сътрудничество и проверка след приемането си в Европейския съюз.

Именно препоръките, получени по линия на Механизма, както и от Европейския съд по правата на човека, водят до последните засега изменения в Конституцията от м. декември 2015 г., насочени към последващо засилване и гарантиране на независимостта на съдебната власт посредством допълнително намаляване на ролята на министъра на правосъдието при управлението на юдикативата, разделянето на Висшия съдебен съвет на пленум, съдийска и прокурорска колегии, засилване на правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет за установяване на действия, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите и въвеждането на пряк избор за членовете на Висшия съдебен съвет от магистратската квота, поради което са подбродно изследвани в настоящия дисертационен труд.

Предложеният дисертационен труд съдържа и анализ на функциите и правомощията на създадените и действащи при настоящата Конституция държавни регулаторни органи, който показва, от една страна, че страната ни се движи в крак със съвременните тенденции по нарастването на броя на агенциите, упражняващи изпълнителни, нормотворчески и юрисдикционни (или квазиюрисдикционни) компетенции. От друга страна, с оглед на обстоятелството, че нормотворческите им компетенции са разположени изцяло в сферата на подзаконовите нормативни актове, издавани от органите на изпълнителната власт в рамките на законната делегация и с цел да се осигури прилагането на съответните законови норми, както и че дейността им подлежи на контрол от страна на законодателната и съдебната власт в съответствие с присъщите за принципа на разделенияето на властите механизми за взаимно възпиране и контрол между трите власти, се прави извод, че

на настоящия етап няма основание да се търси обособяването на някаква четвърта „административна“ власт, различна от изпълнителната.

§ 2. Форма на държавно управление съгласно Конституцията от 1991 г.

Проекциите на тези аспекти на хоризонталното разделение на властите, които имат пряко отражение върху формата на държавното управление при действащия конституционен модел, а именно взаимоотношенията в триъгълника парламент-правителство-президент, са изследвани във втората част на третата глава. От анализа на хоризонталния модел на разделения на властите, заложен в Конституцията от 12 юли 1991 г., и по-специално на взаимоотношенията в триадата парламент-правителство-държавен глава, се правят следните изводи.:

Прогласената от основния закон форма на държавно управление е „република с парламентарно управление“, но с оглед на спецификите, които разкрива българският конституционен модел, формата на държавно управление основателно се определя в теорията като парламентарна република от хибриден тип. Във взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт като част от хоризонталното разделение на властите, които основно предопределят формата на държавно управление, се наблюдават типичните за парламентарните демокрации генетична и функционална връзка.

Положителната генетична връзка се състои в правомощието на Народното събрание да избира министър-председателя и по негово предложение – Министерския съвет, както и да извършва промени в него. Отрицателната генетична връзка се състои в правомощието на парламента да освобождава министър-председателя и правителството. В отклонение от каноните на чистия парламентаризъм, правителството няма право на предложение до държавния глава да разпусне Народното събрание в случай на противоречи между изпълнителната и законодателната власт. Това от една страна предотвратява опасността от злоупотреби с разпускането на парламента в периода на утвърждаване на демократичните ценности в българския политически живот, но от друга страна засяга равновесието между двете власти в полза на законодателната. Отново в

отклонение от практиката в повечето държави с парламентарно управление, избраните за министри народни представители не запазват постовете си – решение, което е насочено към постигането на по-голяма самостоятелност на изпълнителната власт и нейното еманципиране от законодателната.

Стабилизирането на Народното събрание посредством невъзможността то да бъде предсрочно разпуснато от президента – било по негова инициатива, било по предложение на правителството, с изключение на хипотезата по чл. 99, ал. 5 от Конституцията, когато правителствената криза прераства в парламентарна, както и несъвместимостта на депутатския и министерския мандат, без обаче тази несъвместимост да бъде доведена до логическия си завършек и министрите да се назначават от държавния глава, представляват отклонения от каноните на чистия парламентаризъм и са елементи на твърдото разделение на властите. На свой ред това дава основание българският модел на разделение на властите да бъде определян като динамичен, асиметричен и хибриден.

Функционалната връзка между законодателната и изпълнителните власти е двустранна. От една страна, посредством упражняването на своите законодателна, бюджетна, контролна функция и на функцията си по импулсиране на дейността на правителството, Народното събрание оказва влияние върху дейността на екзекутивата. От друга страна, посредством възможността да дисциплинира парламентарното мнозинство чрез внасяне на искания за вот на доверие, както и чрез упражняване на правото си на законодателна инициатива и внасянето на законопроект за държавния бюджет, правителството на свой ред влияе върху дейността на законодателната власт.

Взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт се изграждат върху принципите на т. нар. рационализиран парламентаризъм, насочен към засилване на стабилността на екзекутивата и избягването на честите парламентарни кризи. Негови проявни форми в българския конституционен модел са завишеното мнозинство за гласуване на вот на недоверие на правителството в сравнение с необходимото мнозинство за избор на правителство, липсата на институтите на косвения блам и инцидентния вот на недоверие, наличието на „охлаждащи периоди“ между внасянето на предложение за вот на недоверие и

неговото гласуване, забраната за нов вот на недоверие на същото основание в шестмесечен период след отхвърлянето на предходния вот.

Основните елементи на хибридность в българския конституционен модел, които го отличават от типичната парламентарна република, са свързани с фигурата на пряко избрания от народа президент, разполагащ с ограничени, но напълно реални и високо престижни правомощия във всяка от разделените власти. Наличието на пряк избор от страна на суверена осигурява на държавния глава първична демократична легитимност, която му позволява ефективно да упражнява предоставените му правомощия. За разлика от държавния глава при чистото парламентарно управление, българският президент действа далеч не само в условията на обвързана компетентност, но и на съвместна и самостоятелна компетентност.

Като най-многобройни и значими са оценени правомощията на президента в областта на изпълнителната власт. Сред най-важните от тях са откроени участието в съставянето на правителството, осъществяването на функции като върховен главнокомандващ, в областта на външната политика и българското гражданство, назначаването и освобождаването на висши държавни служители и др. В сферата на законодателната власт държавният глава разполага с правомощия по насрочването на парламентарни избори, свикването и разпускането на Народното събрание, обнародва законите, упражнява правото на отлагателно вето, може да отправя обръщения и послания към парламента. В областта на съдебната власт и конституционното правосъдие президентът разполага с правомощия по назначаването на „тримата големи“ в съдебната система, по формиране на една трета от състава на Конституционния съд, упражнява правото на помилване.

Анализът на президентските правомощия показва, че посредством тяхното упражняване държавният глава може да бъде ефективен коректив на единния властови блок правителство-подкрепящо го парламентарно мнозинство, типично за парламентарната форма на управление. Същевременно тези правомощия следва да се упражняват отговорно и при осъзнаване на функцията на държавния глава да олицетворява единството на нацията и да бъде президент на всички българи. От друга страна ограниченият брой на тези правомощия спомага да се избегне

изкушението за осъществяване на авторитарно управление от страна на президента, което е силно при полупрезидентската и президентската форми на управление. Основателни са заключенията, че именно президентската институция е ключът към разбирането на българския модел за разделение на властите. И не е никак случайно, че много от предложенията за изменения в Конституцията са свързани с промяна в тези правомощия.

Заслужава отбелязване фактът, че описаните съществени отклонения в правомощията на президента спрямо предимно номиналните правомощия на държавния глава в страните с типично парламентарна форма на управление свидетелстват за хибридность на установената с Конституцията от 1991 г. форма на държавно управление. Така, макар в чл. 1, ал. 1 от Конституцията тя да е дефинира като „република с парламентарно управление”, на практика теорията с основание я определя като парламентарна република от хибриден тип, заемаща междинно положение между чистата парламентарна република и полупрезидентската република. Стремешът на този модел е да се избегат недостатъците на типичната парламентарна република, при която е налице прекомерна концентрация на властта в колективния вето потенциал „правителство-парламентарно мнозинство”, като се въвежда негов коректив в лицето на пряко избрания и черпещ от това оригинална демократична легитимност президент, разполагащ с реални правомощия в сферите на трите власти. Същевременно се избягва присъщото на полупрезидентските републики изкушение президентът да иземе изпълнителна власт, посредством ограничаването на броя на тези правомощия. Описаният самобитен вариант на формата на управление се отличава с гъвкавост, която е в състояние да обслужи уникалния за България преход от тоталитарно към демократично държавно и обществено устройство.

3. Еволюция на българския модел на разделение на властите

Последният раздел на третата глава е посветен на различните предложения за ревизия на основния закон в областта на разделения на властите и формата на

държавно управление, направени през двадесет и осем годишния период на прилагане на Конституцията от 1991 г.

Подробно внимание е отделено на предложението за промяна на формата на държавно управление с президентска република. Прави се извод, че автоматичното копиране на чужди модели, които са успешни с оглед на специфичните условия и исторически предпоставки, при са се развили, не е и не може да бъде гаранция за повтаряне на техния успех в българска среда. Необходимо е конституционните ревизии да отчитат натрупания опит и българските парламентарни и политически традиции посредством усъвършенстване на съотношението между класическия парламентаризъм и елементите на хибридность, присъщи на възприетия с Конституцията от 1991 г. модел.

Направен е критичен анализ на два от най-значимите цялостни проекти за ревизия на Конституцията: обявената през 2002 г. от Съюза на демократичните сили масштабна програма за конституционна реформа, озаглавена „24 идеи, които ще променят България“, и обявения през 2015 г. от шоумена Станислав (Слави) Трифонов референдум.

Направено е заключението, че *de lege ferenda* внимание заслужават предложенията за въвеждане на двукамарна структура на законодателния орган; за умерено намаляване на броя на народните представители; за предвиждане на правомощие на държавния глава да разпуска Народното събрание по своя инициатива или по предложение на правителството в случая на конфликт между законодателната и изпълнителната власт; за въвеждане на ясен ред и времеви рамки при упражняването на правомощията на президента във връзка със съставянето на правителство, включително и за провеждането на консултации с парламентарно представените политически сили; за въвеждане правото на индивидуална конституционна жалба; за премахването на института на служебното правителство или за реформирането му по подобие на неговата уредба в гръцката конституция; за прецизиране на правомощията на президента като върховен главнокомандващ; за въвеждането на по-подробна и конкретна уредба на правомощията на държавния глава във връзка с назначаването на „тримата големи“

в съдебната власт; предвиждането на възможност президентът самостоятелно да насрочва референдуми, без да му е необходима санкцията на Народното събрание; изричното уреждане на управленската програма на правителството напр. чрез въвеждането на задължение в конституционния текст за внасянето на такава програма в рамките на процедурата за формиране на правителството или във фиксиран срок след това.

Отбелязва се, че не всички промени, засягащи отношенията между разделените власти или вторичното разделение в отделните власти, трябва задължително да се извършват под формата на изменения и допълнения в Конституцията. Някои от тях могат да се осъществят по пътя на обикновеното законодателство, какъвто пример вече има с реформата досежно следствието, предприета с изменения в Закона за съдебната власт или промяната в назначаването на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, изразяваща се в изменения на ЗДАНС. Прецизирането и по-детайлното уреждане на правомощията на президента като върховен главнокомандващ аналогично биха могли да се реализират посредством промени в съответното законодателство и на първо място в ЗОВСРБ.

Други промени могат да се осъществяват посредством изменения и допълнения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание особено по отношение на уредбата на формите и процедурите за осъществяване на парламентарния контрол. В тази връзка заслужава да се отбележи и че ако не всички от тези форми понастоящем се упражняват с максимален ефект и полезност, то това се дължи не толкова на празноти или несъвършенства в нормативната уредба, колкото на отсъствието на стабилна традиция в тази насока, както и на прекъсването ѝ, доколкото е съществувала, за един продължителен период от близо половин век. С натрупването на опит и придобиването на съответната нагласа у представителите на българския политически елит, несъмнено ще нарастнат и ролята и значението на различните форми на парламентарен контрол, което ще доведе и до съответните нормативни изменения.

Сочи се, че не трябва да се пренебрегва и ролята на Конституционния съд, който посредством прилагането на еволютивното тълкуване в своята практика е в

състояние да способства за развитието на българския модел на разделение на властите. По този повод в мотивите към Решение № 4 от 2012 г. по конституционно дело № 14 от 2011 г.⁹ Конституционният съд изрично е посочил, че: „при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест. Примери за такава мотивираната промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд.“

III. Приносни моменти

Като основни приносни моменти могат да се сметат, както следва:

А) Цялостното представяне на разделения на властите при оценката на въздействието на принципа върху формата на държавно управление, което не се ограничава само до класическото разделение на законодателна, изпълнителна и съдебна власт (известно и като хоризонтално разделение на властите), а са анализирани още разделенията между учредителна и учредени власти и времевото разделение на властите.

Б) За приносен момент може да се счете самостоятелното разглеждане на разделения на властите в развитието на Третата българска държава. Проследена е еволюцията както на разделения на властите в западноевропейската традиция, така и неговите проявления в българската конституционноправна традиция, като са анализирани съответните текстове в трите предходни български конституции и относимите закони и нормативни укази, както и практиката по прилагането им.

В) За приносен момент може да бъде счетен анализът на разделения на властите в контекста на защитата на правата на човека от страна на Европейската конвенция за защита правата на човека и юриспруденцията на ЕСПЧ. Обсъдена и анализирана е и относимата практика на Конституционния съд.

⁹ ДВ, бр. 28 от 2012 г.

Г) Приносни моменти има и в анализа на разделението между съдебната власт от една страна и законодателната и изпълнителните власти от друга страна, както и на конституционните и законови изменения, засягащи съдебната власт, в контекста на получените по линията на Механизма за сътрудничество и проверки Венецианската комисия препоръки.

Д) За приносен момент може да бъде разгледан и предложеният анализ на функциите и правомощията на създадените и действащи при настоящата Конституция държавни регулаторни органи (сред които Сметната палата, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията за защита на конкуренцията, Съвета за електронни медии, Комисията за защита на личните данни, Комисията за финансов надзор, Българската народна банка, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за енергийно и водно регулиране, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Технически операции“, Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ и др.) и дискусиата на тема дали те дават основание да се говори за наличието на четвърта „административна“ власт в българския модел на разделение на властите.

Е) За приносен момент може да бъде счетен анализът на всички основни предложения за изменения в нормативната уредба досежно разделението на властите и формата на държавно управление. Направени са критики и предложения *de lege ferenda*.

IV. Публикации, свързани с дисертационния труд

1. Възникване и развитие на учението за разделението на властите от Античността до Новото време. – В: Киров, Пл. (съст.) Сборник Конституционни изследвания 2014-2015 г. 25 години демократична трансформация в Република България, С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016 г., стр. 530

2. Ролята на президентската институция в българския модел на разделение на властите. – В: Киров, Пл. (съст.) Сборник Конституционни изследвания 2016 г. 70 години република, С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2018 г., стр. 286

3. Ролята на Конституционния съд в българския модел на разделение на властите. – В: Киров, Пл. (съст.) Сборник Конституционни изследвания 2017 г. – под печат