



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ „ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ“

ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА

докторант на самостоятелна подготовка
в Докторска програма „Политически науки“

**РОЛЯТА НА ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА В ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС.
ПРЕГЛЕД НА БЪЛГАРСКИТЕ КОНСТИТУЦИОННИ МОДЕЛИ**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за придобиване на научната и образователна степен
„доктор“ по професионално направление: 3.3. Политически науки;
научна специалност: 05.11.02. Политология

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:
ПРОФ. Д-Р ЕВГЕНИЙ ДАЙНОВ

СОФИЯ

•

2014

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Обща характеристика на дисертационния труд.....	2
II. Съдържание на дисертационния труд.....	8
III. Научен принос и научна приложимост на изследването.....	32
IV. Публикации на автора по темата на дисертацията.....	34

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Държавното устройство на България, установено с Конституцията от 1991 г., съпътства и донякъде определя развитието на почти четвъртвековния български преход. Неслучайно, при избухването на всяка по-сериозна политическа криза през този период, винаги се появяват силни искания в обществото за промяна на Конституцията или дори за приемане на нова конституция. Такива предложения има и днес, по времето, когато се изготвя настоящето изследване — почти двадесет и три години след приемането ѝ и след като вече са направени четири поправки в нея. Сред най-широко разпространените са идеите за промяна на ролята на държавния глава.

Дебатът се поддържа през целия период от действието на Конституцията от 1991 г. Всички български президенти са се произнасяли и са заемали позиции по темата. Още през 1996 г. президентът Желю Желев в обръщение към народа се обявява републиката с парламентарно управление да бъде заменена с президентска република. По-късно президентът Желев се обявява за полупрезидентска република. Президентът Петър Стоянов смята, че правомощията на президента „никак не са малко, когато става въпрос за съдбоносни за България политически решения“. Президентът Георги Първанов е за промяна на конституционните правомощия на Президента като се промени броят на гласовете, необходими за преодоляване на вето на президента и се даде възможност на Президента „да взема решение за произвеждане на национален референдум без да формулира искане, което да минава през парламент“. Президентът Росен Плевнелиев смята, че президентска република не е решение за България.

Освен държавните глави на България, не малко политици — депутати и министри, настоящи и предишни, подклаждат и участват в дебата относно промяна на правомощията на държавния глава, както и за промяна на формата на държавно управление.

Изследователите на българския конституционен модел приемат, че макар и да се отклонява от типичната уредба за държавен глава при парламентарно управление, правомощията на българския президент му дават възможност за намеса и регулиране на отношенията между институциите и политическите страсти.

Георги Близнашки заключава, че „в Конституцията са залегнали идеите за относително „силен“ държавен глава със самостоятелни функции в рамките на една парламентарна форма на управление“. Че държавният глава не е лишен от реална власт и не следва да се оценява като слаб, е позицията и на проф. Стефан Стойчев. Проф. Борис

Спасов приема, че във всяка страна, където държавният глава „царува, но не управлява“, се чувства необходимостта от тази институция, която в редица случаи се явява „последна инстанция“ да респектира и уравнивява. Според Пламен Киров деленето на „силни“ и „слаби“ президенти не зависи толкова от конституционните особености на институцията и поверените ѝ правомощия, а зависи преди всичко от „моралните и политическите качества на личностите, придавали облика на институцията“. Той приема, че възможностите за институционален арбитраж са значително стеснени, тъй като президентът не може по своя преценка да разпуска парламента, да назначава правителство, да прави промени в него, както и да прекратява дейността му. На подобна позиция е и Франсоа Фризон-Рош, един от малкото външни изследователи на българския конституционен модел. Той акцентира и върху изключителното значение на личността на държавния глава и политическата конфигурация, в която упражнява правомощията си и въз основа на това определя президентите ни и като „символичен“, и като „регулатори“, и като „взимащи решение“.

Дебатът дали са достатъчни правомощията на държавния глава обаче продължава и до днес. Недоволството на българските граждани от начина, по който се прави политика, по който се управлява държавата и се взимат важни решения води до раждането на различни политически идеи. 2013 г. премина в остри политически противопоставяния както между протестиращи граждани и институции, така и между самите институции. Исканията за промяна на политическата система възродиха ново заявяване на позиции за промяна на формата на управление или поне за промяна на правомощията на държавния глава.

Настоящото изследване прави опит да се впише в тази дискусия, като се фокусира специфично върху ролята на държавния глава в законодателния процес при действието на четирите български конституции. Законодателният процес е дейността, през която най-ясно се вижда политическата воля на управлението. Той е съществен елемент за прокарването на определено разбиране за политиката.

В българските конституционни модели единственият механизъм за въздействие от държавен орган извън парламента, който има правомощия относно законодателния процес и може да влияе върху неговите решения, са правомощията на държавния глава. В четирите български конституции държавният глава се явява или съществен пряк участник в законодателния процес, или пък е единственият политически коректив на парламентарното мнозинство с конституционно установени правомощия.

В българското общество се е създадо усещането за слабост относно ролята на държавния ни глава, което се дължи на:

а) предходните конституционни модели в България, в които държавният глава е имал значително по-голяма власт от настоящия държавен глава.

б) дисбалансите между правомощията на президента и останалите институции, заложи в действащата конституция.

Президентската институция според настоящата Конституция е облечена със свръхлегитимността на прекия народен избор. Тя обикновено се радва на много по-голяма популярност в сравнение с българския парламент, без реалната ѝ дейност да е толкова публична и широко известна, колкото тази на Народното събрание.

На този фон, след повече от двадесет години действие на Конституцията от 1991 г. и на базата на натрупания опит, политическа и конституционна практика, вече би могло да се прави един по-задълбочен анализ за това необходима ли е промяна на основния закон относно правомощията на държавния ни глава или не.

2. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ВЪПРОС, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИЯТ ВЪПРОС Е:

А. Съразмерно и балансирано ли са уредени правомощията на българския държавен глава спрямо законодателния процес, според формата на управление, зададена в Конституцията от 1991 г. — *парламентарна република*, в която президентът остава извън трите власти — законодателна, изпълнителна и съдебна, като си „сътрудничи с техните титуляри, но нито ги замества, нито ги измества“.¹

Б. Налага ли се засилване на правомощията на държавния ни глава в областта на законодателния процес и, ако отговорът е да, аргументирано да се обоснове:

- защо се иска по-силен президент;
- какво да се промени.

Цел на изследването:

- да даде принос към конституционния дебат за ролята на държавния глава при действието на Конституцията от 1991 г.;
- да предложи решения на основата на политически и правен анализ за ролята на държавния глава при действието на четирите български конституции.

¹ Спасов, Б., *Конституционно право на Република България.*, С., 2001, ч. 2, с.179.

За постигането на тези цели изследването трябва да изпълни следните задачи:

- Да разгледа правомощията на държавния глава спрямо законодателния процес при всяка една от българските конституции, като специално се анализира балансиращата му функция при вземането на законодателните решения;
- Да се посочат и анализират политическите последици вследствие на различните видове правомощия на държавния глава при действието на четирите конституционни модела;
- Да се направи анализ за необходимостта или не за изменение на основния закон относно правомощията на държавния глава.

Задачата, която си поставя изследването, проследявайки правомощията на държавния глава като начин да се влияе върху законодателството, е с цел да се анализират възможностите за въздействие върху управленските решения и политики.

Изследването проучва правомощията на държавния глава в България, свързани със: законодателната инициатива, свикването и разпускането на парламента; насрочването на избори; правото на обръщения към парламента (респ. Тронно слово); извънредното законодателство; правото на вето. Разглеждат се и възможностите, които има държавният глава, относно промяна на Конституцията и свикването на Велико народно събрание. Сезирането на Конституционния съд също намира място в разработката.

3. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Изследването предполага интердисциплинарност, тъй като в него се засягат въпроси от обекта както на политологията, така и на юриспруденцията. Изборът на конкретната тема и професионалната ми ориентация дадоха предимство на сравнително-историческия правен анализ като основен метод. Той обаче е комбиниран при анализа на конституционната и политическа практика с елементи на политологични методи, както и с теорията за вето актьорите, разработена от Дж. Цебелис. Това е особено необходимо на местата, където настоящият труд осветява кое от правомощията на държавния глава е било повече или по-малко използвано в зависимост от политическата оцветеност на институциите към дадения момент.

Изследването проследява различната тежест на влияние на държавния глава върху правенето на политика, посредством законодателството при четирите конституционни режима в България. Смисълът от това занятие е посредством сравнителен политико-правен и документален анализ (контент анализ) да може първо

да се получи конкретно познание, второ — да се предложат решения, адекватни за сегашните българските реалности и в контекста на дебатите за конституционни промени.

4. ПРАКТИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Самите цели на изследването, посочени по-горе, имат практическо измерение. Конкретното приложно поле на дисертацията е в областта на анализа на законодателното и политическото значение на ролята на държавния глава в управлението на държавата. Направени са конкретни предложения за промяна на Конституцията. Изведено е като основно заключение от изследването, че активната позиция на държавния глава може да бъде решаваща с оглед личностните му качества и конкретната политическа конфигурация, в която се намира при предприемането на конкретни действия. Това може да бъде от важно значение при последващи опити за преосмисляне на конституционната роля и правомощия на българския държавен глава.

Други практико-приложни приноси на изследването се изразяват в това, че подробно е събрана и систематизирана съществуващата към момента правна и политическа литература, отнасяща се към дейността на държавния глава. Издирена и обработена е информацията от първичните източници, свързани с изследваната проблематика — стенографски протоколи от заседания на парламента, решения на Конституционния съд, тронни слова, изявления и обръщения на държавните глави в различните периоди от българската история, материали от Държавния архив. Всички те са тематично отразени в изследването и подробно библиографски описани, което ще улесни използването им при евентуални бъдещи изследвания. Посочени се и анализирани редица актове, които имат силата на закон, издавани от държавните ни глави. Събрани и систематизирани са различни типове реакция на държавния глава при законодателния процес, при налагането на вето и т.н. В този смисъл, изследването може да се ползва и като справочник или каталог от практикуващи политолози, историци и юристи, както и от студенти.

5. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Дисертацията е с обем 347 страници, включително съдържание, списък на използваната литература и приложение. Направени са общо 429 бележки под линия. Библиографията и цитираната литература обхваща 67 заглавия на монографии и статии. Използвани са 22 акта на Конституционния съд (определения и решения). Цитирани са стенографски протоколи от заседания на НС и на ВНС от 6-то ВНС; 7-то ВНС; 2-то ОНС; 36-то НС; 37-то НС; 38-то НС; 39-то НС; 40-то НС; 41-то НС; 42-то НС. Също така са ползвани

25 броя на Държавен вестник и Известия на Президиума на Народното събрание, както и информация от 5 интернет сайта.

В структурно отношение дисертацията включва увод, пет глави и заключение. Изготвено е и приложение, представляващо 11 сравнителни таблици за правомощията на държавния глава в законодателния процес според четирите конституции.

В първата глава се разглежда понятието за държавен глава и функциите му. В нея се описва кой изпълнява конституционната роля на държавен глава според четирите български конституционни модели. Посочени са функциите и е направен преглед на използваната основна литература за периода на действие на Търновската конституция, Конституциите от 1947 г. и 1971 г., изменението на Конституцията от 1971 г. и Конституцията от 1991 г.

Във втора глава е разгледана ролята на държавния глава в законодателния процес при действието на Търновската конституция. В третата глава се акцентира върху трансформацията от едноличен държавен глава в „квази“ колективен държавен глава в резултат на приемането на Конституцията от 1947г. В четвърта глава се разглежда ролята на Държавния съвет и неговия председател, които изпълняват правомощията на държавен глава според Конституцията от 1971 г., както и измененията на основния закон от 1990 г. Петата глава е посветена на създаването на Конституцията от 1991 г. и проследява ролята на държавния глава при различните президенти и политически конфигурации на държавните органи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В уводната част се разглеждат предмета, целите, задачите и методите на дисертационния труд и изследователския въпрос. Обосновава се необходимостта от изследване на различните конституционни модели, действали в различни периоди от време в българската държава относно ролята на държавния глава в управлението. Залага се тезата, че държавният глава винаги е притежавал правомощия, посредством които е бил фактор, оказващ влияние върху законодателния процес. Заявено е и предложение за промяна на Конституцията, чрез което държавният глава да се сдобие с още възможности за реализиране на своята функция на балансър в политическият и институционален диалог.

ГЛАВА ПЪРВА. Държавен глава: понятие, функции. Държавният глава в четирите български конституционни модели.

I. Понятие за държавен глава. Функции на държавния глава.

1. Понятие за държавен глава.

Държавният глава се обособява като отделен орган в резултат на търсенето на нова роля на монарха, която да го раздели с пълната власт. Съществен принос за изясняване на понятието държавен глава дава органната теория за държавата. Етимологията на термина „държавен глава“ създава представата, че той стои на върха на органите на държавата. Всъщност това не е така при различните видове управление. При президентската форма на управление терминът „държавен глава“ въобще не се използва, защото в тях президентът е носител на изпълнителната власт.

Терминът е характерен за страните с парламентарно или полупрезидентско управление. Използването на понятието „държавен глава“ ни отправя към определението за висш държавен орган, чиито правомощия навлизат и имат досег и с трите власти — законодателна, изпълнителна и съдебна. В същото време, държавният глава не е носител на нито една от трите разделени власти. Самото понятие за държавен глава е свързано и с мястото, което той заема спрямо останалите органи и институции на държавата:

- ☉ Държавният глава е част от изпълнителната власт, било като неин титуляр, било като един от органите в нея, наред с министър-председателя и правителството (САЩ, Бразилия и др.);
- ☉ Държавният глава е част от изпълнителната власт, като притежава и правомощия, относими към трите власти (Турция);
- ☉ Държавният глава е самостоятелен орган, който не принадлежи към нито една от трите власти (Франция, Швеция, Унгария, България според Конституцията от 1991 г. и др.);
- ☉ Държавният глава е част от трите власти (характерен е за парламентаризма във Великобритания, „кралят в парламента, кралят в съвета, кралят в съда“);
- ☉ Държавният глава е част от двете власти — законодателната и изпълнителната (България според Търновската конституция).

2. Функции на държавния глава.

В настоящето изследване интерес представляват функциите на държавния глава в контекста на възможностите му за влияние върху законодателният процес и чрез него върху формирането на политиките на държавата. Затова се изследват

комуникационните, гарантиските, както и функцията по участие в управлението и определянето на политиката на страната, които в голяма степен могат да се обобщат чрез по-общото понятие за арбитражна функция на държавния глава и чрез ролята му на пазител на конституцията.

Комуникационните функции на държавния глава включват обръщения, послания, тронно слово, публични изявления. Гарантиските функции могат да се опишат в правото на държавния глава да гарантира спазването на върховенството на закона и конституцията, като упражнява правото на вето или сезира институции с правомощията да съхраняват правовия ред и защитата на политическите малцинства. Арбитражните функции на държавния глава в тесен смисъл най-често предвиждат правото да се предизвика референдум, да се разпусне парламентът, да се уволнява правителството, да се сезират конституционните юрисдикции. Функцията по участие в управлението на страната и определяне на политиката е свързана с правни и политически средства, които дават възможност на държавния глава да бъде основен участник във вътрешната и външна политика на държавата.

Четири български конституции ни дават възможност да проследим различните видове държавни глави, както и функциите им в различни обеми и правомощия. Освен това нашата конституционна история познава и едноличния, и колективен държавен глава. Българската конституционна история ни предлага и монархически институт, и републиканска форма на управление. И в четирите ни конституции държавният глава участва в законодателния процес, като част от правомощията съвпадат, но в много по-голяма степен се различават. Различията се появяват на всички етапи на законодателния процес. Причините за различията се коренят в различните форми на държавно управление, които са приети в конституциите ни.

II. Държавният глава в българските конституционни модели.

1. Държавният глава в Търновската конституция.

При Търновската конституция държавният глава е част от двете власти — законодателната и изпълнителната и законодателството зависи във висока степен от него. Функциите на българския монарх могат да се определят като представителни; комуникационни; арбитражни; балансиращи и интегриращи; конститутивни. Освен това, държавният глава има функция, и то сериозна, при участието и определянето на държавната политика. Резервната функция на държавния глава се проявява в цели периоди, в които управлението е изцяло в негови ръце, игнорирайки една от институциите — парламента.

2. Държавният глава в Конституциите от 1947 г. и 1971 г.

След извършения преврат на 9 септември 1944 г. и в резултат на окупацията от съветската армия управлението на държавата е подменено. Събитията заварват страната ни при непълнолетен монарх и назначени за целта регенти. На 9 септември 1944 г. регентите на малолетния монарх са сменени и се създава „Народно“ регентство. След провеждането на референдум за монархия или република през 1946 г. ролята на държавен глава играе Временното председателство на Републиката, избрано от Великото народно събрание. Все още няма приета нова конституция. След приемането ѝ на 04.12.1947 г. се създава Президиум на Великото народно събрание, тъй като ВНС продължава дейността си до 21.10.1949 г. От 1950 г. до 1971 г. ролята на държавен глава се изпълнява от Президиум на Народното събрание.

Конституцията от 1971 г. продължава тенденцията за централизиране на управлението и премахването на разделението на властите. Концентрацията на власт в ръцете на една партия намира своето място в нормите на този закон. На мястото на Президиума на НС се появява Държавният съвет.

Приема се, че Президиумът на НС и Държавният съвет на НС играят ролята на колективен държавен глава, поради правомощията, с които са натоварени. Те обаче не притежават арбитражна, балансираща или неутрална функция. И при двете конституции фактичката власт е в ръцете на държавната партия, поради паралелното съществуване на държавните и партийните органи, като надмощието е на Комунистическата парти и нейния първи ръководител.

3. Държавният глава според изменението на Конституцията от 1971 г. и Конституцията от 1991 г.

След рухването на тоталитарния режим и падането на „Желязната завеса“ през 1989 г. настъпват промени и в България. През 1990 г. Конституцията се изменя и се създава едноличен държавен глава — Председател (Президент), който се избира с квалифицирано мнозинство от Народното събрание. С оглед мястото, което държавният глава заема спрямо другите органи и институции в държавата, бихме могли да го категоризираме като самостоятелен орган, който не принадлежи към нито една от трите власти. В самия конституционен текст новосъздаденият държавен орган — Председател (Президент) на Републиката — е дефиниран изрично като държавен глава (чл.90, ал.1).

Конституцията от 1991 г., приета от 7-то ВНС създава фигурата на едноличен държавен глава, пряко избран от българските граждани. В конституционния текст изрично е записано, че Президентът е държавен глава, олицетворява единството на

нацията и представлява държавата (чл.92). Президентът е разположен извън трите власти, не принадлежи на никоя от тях, не им е подчинен, но и те не са му подчинени.

Конституцията от 1991 г. предвижда комуникационни, гарантиски и арбитражни функции на държавния глава, като част от тях са осигурени юридически, а други могат да се осъществяват с политически средства. Конституционният съд чрез две свои решения се приближава до тезата, че президентът има балансираща, т.е. арбитражна функция.

ГЛАВА ВТОРА. Ролята на държавния глава в законодателния процес при действието на Търновската конституция.

I. Създаване и обща характеристика на Търновската конституция.

Търновската конституция от 1879 г., приета на Учредителното събрание, прогласява България за „монархия наследствена и конституционна, с народно представителство“ (чл.4). Конституцията, чрез правната основа, която залага, определя формата и характера на държавата. Заимствани са европейски модели и институции. През основния ни закон се залага модернизацията на България.

Според Конституцията, държавен глава на страната е Князът, който е и върховен представител (чл.4). След обявяването на независимостта на България на 22 септември 1908 г. се прави изменение в Конституцията — България става царство, държавният глава на страната е титулуван като цар. На държавния глава е поверена и законодателната, и изпълнителната власт — това е записано в глава втора от Конституцията, която определя каква е княжеската власт и какви са нейните граници.

II. Ролята на държавния глава в законодателния процес според Търновската конституция.

В съответствие с принципите на конституционната монархия още в чл.9 от Търновската конституция е отбелязано, че „законодателната власт принадлежи на Князя и на Народното прѣдставителство“. Този принцип трябва да бъде разглеждан и анализиран съвместно с разпоредбите в глава X „За законите“ (чл.43 и 44).

1. Законодателна инициатива.

Законодателната инициатива според чл.108 от Търновската конституция принадлежи на Князя и Народното събрание. Държавният глава съвсем естествено получава правото на законодателна инициатива. Държавният глава не подлежи на контрол, съответно не може и да отговаря пред парламента за своите действия. Затова и актовете му се приподписват от министрите. Това е институтът на приподписването или контрадигнатурата.

Монархът по Търновската конституция назначава правителството, следователно той може да моделира управлението. Затова в чл.109 се прогласява, че „законопроектите и предложенията на Правителството се внасят в Народното събрание от надлежните министри по Княжеска заповед“.

От разпоредбите на чл.108 и чл.109 от Търновската конституция се разбира, че държавният глава може да упражнява законодателната си инициатива самостоятелно или чрез правителството. Той има два способа за реакция като направи избор в зависимост от политическата цел, която си е поставил. Практиката налага преимуществено да се внасят правителствени законопроекти, т.е. изготвени от министерството и внесени чрез указ от монархът. Правителството, както и министрите, не могат самостоятелно да внасят законопроекти. Те са обвързани от волята на държавният глава.

2. Тронно слово.

Първото подобие на тронно слово и отговор по него се състои в Учредителното събрание във Велико Търново. Макар и да няма формален ред, на базата на парламентарните традиции в страните, които са конституционни и парламентарни монархии, се прочита слово от името на императорския руски комисар в България княз Дондуков-Корсаков. Това става на 10 февруари 1879 г.

Този ред за политическо поведение ще бъде институционализиран след това в приетите текстове на Конституцията. Тронното слово е изискване на Конституцията, т.е. то е правен акт с формално определени от нея белези.

Тронното слово задължително се подписва и от министрите. Счита се, че словото е „декларация на генералната политика на кабинета...“. На тронното слово на монарха по силата на Конституцията се дава отговор. Отговорът на парламента също не е формален акт. Обичайно се е избирала комисия, съставена от различни депутати и те са изработвали официален отговор, който се прочитал в заседание на Народното събрание. В отговора се съдържат оценки за предложенията, които са отправени чрез Тронното слово.

Важността на Тронното слово, която трябва да се изтъкне е, че чрез него държавният глава поставя в позиция на диалог институциите и дава възможност на парламента да заяви отношение към правителството. Практически през отговора на Тронното слово се дава вот на доверие или не към управлението на министрите. Това става именно поради факта, че отговорът подлежи на гласуване.

3. Свикване на парламента, отлагане на заседанията, разпускане на парламента и насрочване на избори.

Чл.127 определя, че единственият, който може да свика камарата, е монархът. Тези разпоредби следва да се разглеждат и във връзка и с чл.135, който пък дава право на монарха да отлага заседанията. Традицията парламентът да се свиква от монарха води началото си от Англия.

Отлагането на заседанията на парламента се оказва способ, който в началото на новата ни държава бива използван при въвеждането на „Режима на пълномощията“. След Прокламацията, която прави Княз Александър I следва писмо, което се изпраща до министър-председателя ген. Ернрот. Това писмо съдържа седем точки, като втората от тях е, че сесията на Народното събрание се отлага.

Разпускането на събранието е един от мощните инструменти на държавния глава, чрез който той влияе на законодателния процес, тъй като ако едно Народно събрание е нежелано от него, той просто го отстранява. Подобно на правото да се отлагат заседанията, и при разпускането в конституционния текст не са предвидени основанията, поради които монархът може да предприеме такова действие. Единственото изискване е новите избори да станат не по-късно от два и не по-късно от четири месеца след разтурването на предишното събрание.

Безконтролността на разпускането на камарата според разпоредбата, която имаме в конституцията се състои и в това, че не само не са предвидени основания, но не е посочено и колко пъти може да се разпусне парламентът. Монархът може да си позволи да разпусне парламента, но не може да го прави неограничено във времето.

Въпреки изричните разпоредби на конституцията за свикване на избори в определен срок след разпускането на парламента фактите говорят, че това изискване не се спазвало винаги. България приблизително осем години е била управлявана без наличието на парламент при действието на Търновската конституция. Само шест български народни събрания при действието ѝ са реализирали пълния си мандат.

4. Санкция, вето, промулгация, обнародване.

Държавният глава има правото да санкционира това, което депутатите са приели чрез разисквания и гласуване. Конституцията му дава правото, а не задължението да утвърждава приетите закони. Това, което обичайно се случва е, че приетите от парламента закони се санкционират безпрепятствено от монарха. Това се дължи на обстоятелството, че мнозинството от приетите закони от парламента са правителствени. Идеята санкцията да е средство за корекция не се реализира, поради големите правомощия на държавния глава.

Не е нужно държавният глава да предприема никакви специални действия за да бъде провален приет от парламента закон — той просто не трябва да придвижва закона в посока промулгиране и обнародване. Не е необходимо ветото на монарха да е скрепено с подпис на министър. Приподписване от министър е необходимо при обратната ситуация — когато монархът санкционира закона.

Законите следва да се промулгират. Това е действие на държавния глава, по силата на което се удостоверява съдържанието на приетия от парламента закон. Промулгацията, също като санкцията, изисква контрасигнатурата на министър.

5. Извънредно законодателство.

За да се стигне до извънредното законодателство на първо място държавата трябва да е заплашена от някаква опасност, било то външна или вътрешна. На второ място, за да се стигне до извънредни мерки, трябва парламента „да не би могъл да се свика“. Третото е, че Князът, „по прѣдставление на Министерский съвет“, и под обща отговорност на министрите, може да издаде наредбата или разпореждането. Държавният глава не може сам да пристъпи към извънредно законодателство. Следващото изискване на чл.47 е наредбите и разпоредбите, които са издадени по силата на този текст, да се внесат на първата сесия на свиканото събрание. По този начин се цели извънредната мярка да е краткосрочна, да служи за спасение от опасностите и при първа възможност да се поиска санкцията на парламента.

Още едно изискване – извънредно законодателство не се допуска за бюджет, данъци и такси. Те трябва да се определят от народните представители и по този начин да се осъществява и контрол върху дейността на изпълнителната власт.

Чрез извънредното законодателство практически се подготвя и реализира управлението на княз Александър I, известно като „Режима на пълномощията“. Издадените укази са в нарушение на конституционните текстове. Най-тежките нарушения на Конституцията чрез издаване на извънредно законодателство се извършват след преврата на 19 май 1934 г. В продължение на четири години България се управлява без парламент.

6. Изменение на Конституцията, Велико народно събрание.

Правомощията на монарха спрямо ВНС са ясно дефинирани. Той може да свиква ВНС, само ако трябва да се обсъждат въпроси за отстъпване или разменяне на някоя част от територията, или за да се измени или прегледа Конституцията. При промяната на закона от 1893 г. основанията, поради които монархът може да свика ВНС, се разширяват, като се включва и хипотезата за произнасяне по случая, предвиден в чл.7 от основния

закон, който от своя страна предвижда, че без ВНС държавният глава не може да бъде същевременно управител на друга някоя държава.

Законодателната инициатива е поверена на носителите на законодателната власт — монарха и народното представителство.

7. Регентство.

В Глава VI от Търновската конституция са уредени въпросите за пълнолетието на Княза, регентството и настойничеството. По Търновската конституция се предвижда, ако Князът встъпи на престола, преди да е навършил 18 години, да му се отреди регентство (чл.26). Регентството се състои от трима души и се избира от Велико народно събрание, свикано от правителството — чл.27 и 143.

Първият случай на назначено регентство е свързано с абдикацията на княз Александър I. Вторият случай, в който се стига до управление на страната чрез регентство е след смъртта на цар Борис III през 1943 г. Третият случай е свързан със събитията след 9 септември 1944 г.

Констатацията, която можем да направим е, че когато България е управлявана чрез регентство, всеки път това е ставало в нарушение на Конституцията. Единственото регентство, което би могло да се определи като съобразено с конституционните норми е това на Стамболов, Муткуров и Желев, санкционирано от 3-то Велико народно събрание през 1886 г.

8. Фазите на законодателния процес и държавният глава.

Фазите на законодателния процес при действието на Търновската конституция са: 1. Законодателна инициатива; 2. Обсъждане на законопроекта от парламента; 3. Гласуване на законопроекта; 4. Санкциониране, промулгиране и обнародване на закона.

От текстовете на Търновската конституция може да се направи заключението, че държавният глава участва пряко в началото и края на законодателния процес и опосредствено във фазата на приемане на законопроекта от парламента.

III. Политическа и правна оценка.

Анализът на ролята на държавния глава в законодателния процес според Търновската конституция сочи, че той е основен фактор, основен вето актър в него. Той участва във всичките му фази, като в част от тях доминира като единствен участник. Прерогативите на монарха са уредени по начин, който му представят както комуникационни, така и арбитражни, интегративни функции, а освен това участва в управлението на страната и определянето на политиката.

Съществено са нарушени балансите в уредбата на властите в Конституцията. Възможностите на държавния глава да свиква събранието, да отлага сесии и най-вече да разпуска камарата без ограничения, го превръщат в доминиращ играч в управлението на страната. Парламентът при действието на Търновската конституция и юридически, и политически е в пълна зависимост като институция от волята на държавния глава. Неслучайно има големи периоди от време, през които държавата се управлява без парламент. Управлението чрез извънредно законодателство, с издаването на наредби-закони, е лост, с който лесно се нарушава Конституцията и се удовлетворяват намеренията на държавния глава.

ГЛАВА ТРЕТА. Конституцията от 1947 г.: Ролята на държавния глава в законодателния процес след 9 септември 1944 г.

I. Създаване и обща характеристика на Конституцията от 1947 г

Новата българска конституция се приема от 6-то ВНС в края на 1947 г. Задачите, които има да решава, са промяна из основи на съществуващото държавно устройство и правов ред, прогласени от Търновската конституция. На първо място е трябвало по конституционен ред България да бъде провъзгласена за република.

Конституцията от 1947 г. прогласява, че България е народна република (чл.1). Общата характеристика на Конституцията я определя като основен закон от социалистически тип, изградена под влиянието и идеите на съветските конституции.

Конституцията създава колективен орган, който поема част от функциите на държавния глава — да свиква парламента; да насрочва избори; да упражнява правото на помилване; да опрощава несъбираеми вземания; да представлява страната; да назначава и отзовава по предложение на правителството дипломатически и консулски представители. Това е Президиумът на Великото Народно събрание, за времето, в което действа 6-то ВНС, а от 1950 г. — Президиумът на Народното събрание.

Президиумът на НС получава широки правомощия, в това число и в областта на законодателния процес. Тъй като няма постоянно заседаващ парламент, на Президиума на НС се пада задачата основно да подготвя и изработва законодателството.

II. Ролята на държавния глава в законодателния процес според Конституцията от 1947 г.

1. Законодателна инициатива.

Законодателната инициатива според Конституцията от 1947 г. принадлежи на правителството и на народното представителство (чл.23). Президиумът на НС не може да осъществява правото на законодателна инициатива. Това обаче не е точно така. В

Правилника за вътрешния ред на НС е предвидена възможност за упражняване на законодателна инициатива от страна на Президиума на НС. Тази хипотеза се отнася до случаите, в които имаме издадени от Президиума на НС укази и решение, които впоследствие трябва да бъдат внесени в следващата сесия на парламента за утвърждаване. Те се внасят във вид на проектозакон от Президиума (чл.49 и чл.50 от ПВРНС).

2. Свикване на парламента, разпускане на парламента, насрочване на избори.

Първото от правомощията на Президиума на НС, изброени в чл. 35, е да свиква парламента. В Димитровската конституция правото да се разпусне събранието е в ръцете на народните представители. Въпросът е уреден в чл.30, който разглежда две възможни хипотези. При първата разпускането настъпва в резултат на изтичане на мандата на събранието, а при втората самите народни представители могат да решат да разпуснат парламента по-рано. Предсрочното саморазпускане е оставено изцяло в преценката на събранието.

Президиумът на НС според чл.35 т.2 от Конституцията насрочва избори за Народно събрание. Това свое правомощие той осъществява в случаите, когато е изтекъл мандатът на парламента, или пък последният се е саморазпуснал предсрочно.

3. Санкция, вето, промулгация, обнародване.

Санкционирането на законите или налагането на вето, било то абсолютно или отлагателно, са средствата, с които разполага държавният глава, за да възпира или контролира законодателната дейност на събранието.

В Димитровската конституция санкцията и ветото, както и промулгацията не съществуват като правни институти. Социалистическото право приема, че обнародването не е част от законодателния процес. Това то обосновава с липсата на фигура на държавен глава в класическия ѝ вид и с народовластието, което се е изразило чрез гласуването в събранието. Приема се, че с гласуването законодателният процес е приключил и обнародването в ДВ е само „необходимо условие за влизането на закона в сила“.

4. Укази на Президиума на Народното събрание.

Указите на Президиума на НС, както много други неща са заимствани от съветския модел на управление на държавата. Нормативните укази на Президиума създават юридически норми, които уреждат трайно обществени отношения. В йерархията на нормативните актове те се нареждат непосредствено след законите. Указите, наред със законите, създават правната основа, върху която развиват дейността си всички останали

органи в държавата. Указите обаче не са закони. Те трябва да бъдат внесени за утвърждаване на първата сесия на парламента.

Подобната регламентация на видовете укази е уредена в Закона за Президиума на НС. Детайлно развиване на отношенията между Президиума и парламента, както и със законодателния процес можем да открием и в Правилника за вътрешния ред на Народното събрание на Народна република България от 1962 г. Този правилник е постоянно действащ и не се приема нов от следващите събрания.

Тълкуването на законите е друго важно правомощие на Президиума на НС относно законодателния процес. По силата на чл.35, т.4 от Конституцията, Президиумът дава задължителни за всички тълкувания на законите. Това свое правомощие Президиумът извършва чрез тълкувателни решения.

5. Изменение на Конституцията.

Според Конституцията от 1947 г. Президиумът на НС няма никакви правомощия относно изменението на основния закон.

6. Фазите на законодателния процес и държавният глава.

При действието на Димитровската конституция от 1947 г. се приема, че законодателният процес протича в три фази: 1. законодателна инициатива; 2. обсъждане на законопроекта; 3. гласуване на законопроекта. Това е така, защото се приема, че с гласуването на закона се изразява волята на трудещите се и никакви контролни механизми не се допускат. Дори приемането на закона протича на едно гласуване. Социалистическата доктрина приема, че обнародването на законите остава извън фазите на законодателния процес.

III. Политическа и правна оценка.

Президиумът притежава правото сам да законодателства. Широкият обхват от правомощия, които му дава чл.35 от Конституцията, както и Законът на Президиума го превръщат в орган, обезличаващ Народното събрание.

Президиумът законодателства чрез укази толкова интензивно, че дори се налага ЦК на БКП през 1956 г. да реши, че парламентът трябва да повиши своята активност. „Не бива в бъдеще да продължава практиката важни въпроси да се решават с укази на Президиума на НС. Народното събрание трябва да се свиква по-често на сесии, за да се укрепят и активизират неговите комисии с оглед по-задълбочено и всестранно да се обсъждат поставените за разрешаване въпроси, да се дава по-широка гласност на взетите решения, да се засилят връзките на народните представители с техните избиратели.“

Президиумът на НС е инструмент на комунистическата партия. Като такъв той е формалният изпълнител на взетите на друго място решения. Формално юридически Президиумът няма съществени правомощия спрямо законодателния процес. Но именно поради това, че е превърнат в подчинен на политическите решения, взети от фактическия носител на властта — държавната партия, Президиумът на НС доминира в законодателния процес чрез издаването на нормативните укази, които имат силата на закони.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. Конституцията от 1971 г.: Ролята на държавния глава в законодателния процес. Изменението на Конституцията през 1990 г.

I. Създаване и обща характеристика на Конституцията от 1971 г.

Три са причините, според социалистическото право, поради които се приема Конституцията от 1971 г. и те са: икономически, социално-класови и идеологически.

- Икономическите причини се основават на намерението изцяло да се ликвидира частната собственост.
- Социално-класовите причини се появяват след „ликвидиране на класата на експлоататорите“.
- Идеологическите причини се основават на наложената марксистко-ленинска идеология. Създадената комунистическа практика управлението и всичко останало да е в духа на идеологическата пропаганда трябва да намери своето конституционно изражение. Така още в преамбюла и в чл.1 на Конституцията идеологическата закваска е заложена.

Конституцията от 1971 г. предвижда създаването на нов орган — Държавен съвет (ДС), на който са възложени част от правомощията на държавния глава. Както и в предходната конституция, и тук се предвижда колективен орган, избран от парламента. Разликата с Президиума на НС е, че на Държавния съвет и особено на неговия председател се дават видимо права, които го поставят на върха на пирамидата на държавната власт.

Държавният съвет притежава огромни правомощия, сред които и тези характеризиращи го като държавен глава. За да се засили представата за този орган, че е държавен глава, в закона е предвиден отделен текст за председателя на Държавния съвет (чл.96). Позицията на председател на Държавния съвет през целия период на съществуването си се заема от ръководителя на БКП. Това показва, че сливането на държавната и политическата власт е извършена окончателно, което е целено и със създаването на Конституцията от 1971 г.

От създаването на Държавния съвет до партийния преврат през 1989 г. начело на ДС е бил единствено и само първият (от 1981 г. — генералният) секретар на ЦК на БКП Тодор Живков. След снемането му от длъжност, начело на ДС застава новият генерален секретар на ЦК на БКП — Петър Младенов. Това е и причината през годините да се наложи терминологията за „първия партиен и държавен ръководител на страната“.

Сливането в едно лице на поста ръководител на комунистическата партия и председател на Държавния съвет се предпоставя от разпоредбата на чл.1 от Конституцията от 1971 г.

II. Ролята на държавния глава в законодателния процес според Конституцията от 1971 г.

1. Законодателна инициатива.

Конституцията от 1971 г. разширява кръга на субектите, които имат право на законодателна инициатива. Според чл.80, ал.1 това право принадлежи на Държавния съвет, Министерския съвет, постоянните комисии на Народното събрание, народните представители, Върховния съд и главния прокурор.

2. Свикване на парламента, разпускане на парламента и насрочване на избори.

Свикването на парламента е предоставено на Държавния съвет. Това правомощие е отразено в чл.70 и чл.71, както и в чл.93, т.3.

Единствено Народното събрание е това, което може да се разпусне. В първия случай разпускането става автоматично — с изтичането на срока, за който е избрано събранието. Във втория случай парламентът може да се саморазпусне и преди изтичане на срока на пълномощията му.

Насрочването на избори е първото от изброените правомощия на Държавния съвет в чл.93.

3. Санкция, вето, промулгация, обнародване.

Санкцията, правото на вето на държавния глава върху приетите закони, както и промулгацията им са отречени институти от социалистическото право.

4. Укази на Държавния съвет.

В Конституцията от 1971 г. е обърнато по-голямо внимание на указите, сравнено с предходната. Направен е опит да се дефинира обхватът на материята, спрямо която се издават указите.

Указите, които Държавният съвет издава на основание чл.94 от Конституцията, са основно нормативни и се издават във времето, в което Народното събрание не заседава. Чрез издаването на тези укази имаме пряка намеса в законодателния процес в страната.

Кои закони не могат да бъдат частично променени или отменени според чл.94, т.2, изр.1? На първо място, трябва да имаме неотложност за предприемането на такова действие. На второ място, не може да се изменя или отменя Конституцията. На трето — законите, свързани с налагането на наказания, както и съдоустройствената и съдопроизводствената материя. Те са изключени по силата на конституционни текстове.

Указите по чл.94, т.2, изр.2 от Конституцията дават право на Държавния съвет да издава укази „по въпроси от принципен характер, които засягат изпълнителната и разпоредителната дейност на държавата“. За разлика от указите в изр.1, тук указите на ДС могат да се издават само когато Народното събрание не заседава. Това са укази от „принципен характер“.

Държавният съвет има правото и да тълкува законите. В чл.93, т.8 от Конституцията е записано, че Държавният съвет дава задължителни за всички тълкувания на законите и нормативните укази. Подробната регламентация за този вид дейност на ДС е заложена в Закона за нормативните актове.

5. Изменение на Конституцията.

По силата на Конституцията от 1971 г. е дадено право на Държавния съвет да има законодателната инициатива за изменение на основния закон.

6. Фазите на законодателния процес и държавният глава.

Фазите на законодателния процес при действието на тази Конституция са три: законодателна инициатива, обсъждане на законопроекта, гласуване на закона. Обнародването на законите не се приема за фаза в законодателния процес според социалистическата правна доктрина. Това е така защото се отрича държавният глава да притежава правомощия от типа на промулгиране или санкциониране на издадените от парламента актове.

Държавният съвет участва активно в първата фаза на процеса. Той притежава правото на законодателна инициатива. Във втората фаза — обсъждането на законопроектите, участието на Държавния съвет като колективен орган не е предвидено в Конституцията. Членовете на Държавния съвет участват в тази фаза в лично качество, тъй като те са и народни представители. В третата фаза — гласуването на закона, Държавният съвет като колективен орган няма никакво участие.

III. Изменението на Конституцията от 1971 г. през 1990 г.

През 1989 г. започва процес на демократизиране на държавата ни. Основите са заложи в решенията на Кръглата маса, които се постигат в преговори между БКП и нейните сателити от една страна и нововъзникналата опозиция от друга.

В резултат на постигнатите договорености от Кръглата маса през 1990 г. се извършва изменение на основния закон на страната. Според тези изменения, Народното събрание избира Председател (Президент) на Републиката и заместник-председател (заместник-президент) (чл.78, т.11). За първи Председател (Президент) е избран на 3 април 1990 г. Петър Младенов, съобразно договореното на Кръглата маса. Последният подава оставка и на 1 август 1990 г. на поста бива избран лидерът на опозиционния СДС д-р Жельо Желев.

Основните промени относно правомощията на държавния глава са:

- Държавният глава има правото на законодателна инициатива (чл.80).
- Председателят (Президентът), според чл.93 издава укази и решения, които нямат нормативен характер.
- Според чл.92, т.7, Председателят (Президентът) отправя обръщения към народа и към Народното събрание.

IV. Политическа и правна оценка.

Конституцията от 1971 г. е същинска тоталитарна рамка за управление на държавата. Самият факт, че проектът и основните принципи на този закон се приемат първо на партиен пленум, а едва след това се обсъждат и приемат от законодателното тяло, са аргументи в тази посока. Силата на Председателя на Държавния съвет идва не толкова от конституционно създадения държавен пост, а от факта, че той е съвместяван на практика с най-влиятелната партийна позиция.

Народното събрание, макар и на хартия да е върховен орган на държавна власт, се превръща в орган, който не задава политиката на държавата. Чрез указите на Държавния съвет се създава законодателството, което парламентът само утвърждава. Държавният съвет е в ролята на всевластен господар на управлението.

Измененията, които се правят през 1990 г., се опитват да решат въпросите за демократизирането на България, за да могат да се проведат свободни избори, които да дадат възможност да се изработи изцяло нова конституция. Частта от закона, която засяга държавния глава е също правена с цел, да се положат демократични стандарти.

ГЛАВА ПЕТА. Конституцията от 1991 г.: Ролята на държавния глава в законодателния процес.

I. Създаване и обща характеристика на Конституцията от 1991 г.

Конституцията от 1991 г. се появява с цел да се извърши пълна трансформация в държавното, общественото, социалното и икономическото устройство на страната.

Конституцията на Република България създава унитарна държава с парламентарно управление. Причините да се избере този вид управление се коренят от една страна в традиции, свързани с Търновската конституция, а от друга страна се търси най-демократичната форма, поради излизането на страната от тоталитарно управление.

Конституцията от 1991 г. формулира фигурата на държавен глава — Президент на републиката. На него е поверено да олицетворява единството на нацията. Натоварен е и с типичната за държавен глава представителна функция. Президентът на Република България е разположен извън трите власти, но в същото време има отношение и съприкосновение с всяка една от тях.

Българският конституционен модел поставя президента в позицията по-скоро на „неутрална власт“, като в зависимост от личностните му качества, може да бъде и арбитър в политическия живот. Чрез прерогативите, които са поверени на държавния глава, от него може да се очаква да бъде и гарант на конституционния ред.

Конституцията от 1991г. приема пряк избор на президент. До това решение се стига колкото с юридически, толкова и с политически мотиви. На първо място е високата демократична легитимност на президента чрез пряк избор от гражданите. На следващо — създаването на висок авторитет на институциите, а оттам и принуда към партиите да излъчат популярна фигура. По-нататък аргументите са: да се създадат два центъра на власт, произтичащи директно от суверена, които да се контролират; по-честа проверка на политическите настроения на избирателите; по-голяма независимост на президента от политическата сила, която го е излъчила; допълнителен баланс на властите; еднокамарността на парламента.

II. Ролята на държавния глава в законодателния процес според Конституцията от 1991 г.

1. Законодателна инициатива.

В чл.87 от конституцията от 1991 г. е прогласено, че право на законодателна инициатива има всеки народен представител и Министерският съвет. На президента не е представено това право.

Аргументите, с които се придружава тази позиция са следните:

- Правото му на отлагателно вето;

- Възможен конфликт между институции;
- Парламентарната форма на управление;
- Дисбаланс в законодателния процес;
- Риск законодателната инициатива на президента да не бъде одобрена от парламента;
- Обединител на нацията по Конституция;
- Правото за обръщания към народа и Народното събрание.

2. Обръщания към народа и Народното събрание, послания, информиране на Народното събрание.

Обръщанията и посланията на държавния глава, които са предвидени в основния ни закон, са заимствани от френската и американската конституции. В нашата Конституция не се прави истинско разграничение между обръщанията към народа, обръщанията към Народното събрание и посланията, направени в кръга на правомощията на президента.

И обръщанията, и посланията, които се отправят от президента, са неюридически актове. Те не водят пряко до резултати, но често имат политически последици. Обръщанията и посланията, независимо към кого са отправени — към парламента или към народа, имат различни адресати, които могат да са както вътре в страната, така и извън нея. Чрез тях могат да се дават оценки за лица, събития и институции, могат и да доведат и до предприемане на определени действия. Те могат да съдържат предложения или да отправят заявки за възпиране от извършване на определени действия. Могат дори да са насочени към лица, институции и събития извън пределите на страната ни. Конституцията ни не предвижда ограничаване на предмета на обръщанията.

Относно правомощието по чл.98, т.14 от Конституцията — президентът може да информира Народното събрание по основни въпроси в кръга на своите правомощия се развива дискусия по време на приемането на новата ни Конституция и при трите четения на закона. Спорът е дали президентът може да се подлага на парламентарен контрол. Приема се това правомощие на държавния глава да се намира в конституцията, в главата за президент, „за да бъде като един ангажимент за него“ като „не се създава впечатление, че той непосредствено е подчинен, в прекия смисъл на думата, на парламента, след като се избира от народа.“

Отправянето на обръщания към народа и Народното събрание, отправянето на послания, информирането на парламента по основни въпроси в кръга на правомощията на президента са мощни механизми за политическо въздействие. Чрез тях президентът

би могъл да се превърне в двигател на предприемането на определени действия, в това число и в областта на законодателния процес.

3. Насрочване на избори, свикване на парламента, разпускане на парламента.

Според чл.98 от Конституцията от 1991 г., Президентът на Републиката насрочва изборите за Народно събрание. В Изборния кодекс (чл.10, ал.1) се казва, че изборите за народни представители се насрочват от Президента не по-късно от 75 дни преди изборния ден.

След произвеждането на изборите новоизбраното Народно събрание се свиква на първото си заседание от Президента не по-късно от един месец след избирането си.

Правото на Президента да разпуска парламента е характеристика на парламентарна форма на управление, като възможност да се балансира между изпълнителната и законодателната власт. Разпускането помага и за натиск от изпълнителната власт върху парламента, тъй като винаги тегне угрозата да се стигне до предсрочни избори, ако парламентарното мнозинство е недисциплинирано и своенравно.

Конституцията ни дава право на държавния да разпуска парламента, само когато всички стъпки в процедурата по чл.99 за възлагане на мандат за съставяне на правителство са преминали. Това означава, че разпускането по нашия закон е просто логичен край на невъзможността парламентът да излъчи правителство. Разпускането на събранието тук е далеч от идеята, заради която е възникнало — а именно средство за балансиране между властите и предоставяне на арбитража на избирателя. При действието на новата ни Конституция до сега имаме три случая, в които президентът е пристъпил към разпускането на парламента.

В нашата конституция възможностите на държавния глава да влияе на законодателния процес чрез разпускане на парламента не са особено големи, тъй като е ограничен от една-единствена възможност за разпускане, а именно несъставяне на правителство.

4. Санкция, промулгация, вето, обнародване.

Държавният глава по нашата Конституция участва в заключителния етап на законодателния процес, където има сериозна роля. В чл.98, т.4 от Конституцията се казва, че Президентът на Републиката обнародва законите. Новата ни Конституция се връща към нормалността, в която обнародването на закона е част от законодателния процес, поради което това не е формален акт. Държавният глава има възможността или да санкционира закона, като го промулгира и обнародва, или пък да наложи вето върху закона и го върне за ново разглеждане от Народното събрание. Това означава, че

Президентът изразява отношение към приетия от парламента закон, като в същото време няма право да го изменя или променя. Оценката, която прави президентът, може да е както по конституционносъобразност на акта, така и по целесъобразността му.

Държавният глава е в правото си да не се съгласи изцяло или отчасти с приетия от парламента закон. В такъв случай той може да наложи вето и да върне закона за ново разглеждане на НС. Според чл.101 на Конституцията Президентът може само веднъж да върне закона за ново обсъждане. В случай, че законът бъде приет с необходимото мнозинство, президентът няма възможност за избор — трябва да обнародва закона в 7-дневен срок.

Три са характеристиките на върнат за ново обсъждане закон от парламента:

а) вето на президента е отлагателно — временно препятства действието на закона.

б) мотивите на президентското вето — задължително да се мотивира връщането на закона на парламента, като те не са ограничени от определени изисквания. Президентът има пълната свобода за своята мотивация.

в) мнозинството, с което парламента преодолжава вето на президента — в зависимост от това дали вето се преодолява лесно или трудно, в правната доктрина се приемат три категории: силно вето, умерено вето и слабо вето.

Конституционният текст, свързан с отлагателното вето на Президента, не дава яснота дали президентът може да върне за ново обсъждане само целия закон или е възможно да се върнат и части от закона. Решението на поставения въпрос е дадено чрез приети правила в парламента, както и чрез няколко решения на Конституционния съд. Приема се, че закон може да бъде върнат както изцяло, така и в отделни негови части. Процедурите, по които се разглежда върнатия закон, са различни.

Отношенията между държавния глава и парламента във връзка с отлагателното вето през годините сочи различни модели на поведение в зависимост от разположението на политическите сили. От преглед на случаите на наложено вето е видно, че в периодите, в които президентът не е излъчен от политическата сила, която провежда управлението в страната, имаме и засилена дейност чрез правомощието му да връща законите за ново обсъждане на парламента. По този начин се търси уравнивяване разделението на властите и постигане на баланс на интереси — както между мнозинството и опозицията, така и в обществото.

В заключение ще кажа, че правомощието на държавния глава да връща на закон за ново разглеждане от Народното събрание е изключително мощно оръжие за коригиране

и осмисляне на законодателството в България. Президентът би трябвало да го упражнява, дори и да е сигурен, че депутатите ще приемат повторно закона. Смисълът на отлагателното вето не е законът да бъде спрял, а да бъде премислен и обсъден още веднъж. Неслучайно Конституцията използва израза „обсъжда“, т.е. парламентът следва още веднъж да се занимае с всички аргументи „за“ и „против“, и едва тогава да отсъди окончателно.

5. Изменение на Конституцията. Велико народно събрание.

Правото на законодателна инициатива за изменение на основния закон е с повишени изисквания. Смисълът на въведеното ограничение — 60 депутати или президентът да могат да инициират законодателния процес за изменение на Конституцията, се корени в желанието към този процес да се подходи внимателно и да се търси широка политическа и институционална подкрепа.

От приемането на конституцията до настоящия момент нито един президент не е упражнил правото си на законодателна инициатива за промяна на основния закон. Има само една заявка от страна на държавния глава, че би се възползвал от законодателната си инициатива за изменение на конституцията. Това прави президентът Първанов при произнасянето на словото си по повод полагането на клетва в Народното събрание след избирането си. Тогава той заявява: „Предстои труден процес на хармонизация на българското и европейското законодателство. На финала на този процес, след като сме покрили останалите изисквания на Европейския съюз, аз ще предложа на Народното събрание законопроект за изменение на Конституцията, който да бъде естественят завършек на адаптацията на националното към европейското право.“

Защо държавният глава не се възползва от правото си на инициатива за изменение на основния закон? Отговорът се крие във високото мнозинство, с което може да се извърши изменението. Според чл.155, се изисква мнозинство от три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни, за да се стигне до приемането на изменение или допълнение на Конституцията.

6. Законодателният процес и държавният глава.

Колко и кои са фазите на законодателния процес при действието на Конституцията от 1991 г.?

Въпреки споровете мнението ми е: 1. Законодателна инициатива; 2. Обсъждане на законопроекта; 3. Гласуване на законопроекта; 4. Санкциониране или налагане на вето на закона; промулгиране и обнародване на закона.

7. Държавният глава и Конституционният съд.

Законодателният процес според Конституцията от 1991 г. приключва с обнародването на закона в Държавен вестник.

КС играе двойка роля в законодателния процес: а) възпираща — преди и по време на приемането на закона; б) последващ контрол за конституционност.

След приемането на новата ни Конституция, 7-то ВНС приема и Закона за Конституционния съд (16.08.1991 г.). Още преди провеждането на парламентарните избори за 36-то НС, Конституционният съд вече е конституиран.

Според чл.150 от Конституцията КС може да бъде сезиран от точно определен кръг лица и органи. Това са: една пета от народните представители; Президентът; Министерският съвет; Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор и омбудсманът.

От създаването на Конституционния съд, държавният глава го е сезирал 21 пъти.

III. Политическа и правна оценка.

Силата на българския президент идва от прекия избор от гражданите, в комбинация с разпоредбата на чл.92 от Конституцията, която го определя като държавен глава и олицетворяващ единството на нацията. Прекият избор на Президента му дава демократична легитимност, прави го сравнително независим, както от политическата сила, която го е излъчила, така и от институциите. Прекият избор на държавния глава прави тази институция много стабилна. Това е така, защото той е и политически неотговорен, освен за държавна измяна и нарушение на Конституцията.

Българският президент, именно поради прекия си избор, се чувства сравнително свободен от останалите институции. Това е колкото предимство, толкова и риск при осъществяването на неговите правомощия и публични прояви.

Българската конституция от 1991 г. дава възможност на държавния ни глава да влияе върху законодателния процес. Част от правомощията на Президента са свързани с произвеждането на натиск върху институциите, за да се стигне до определено решение, а други директно му дават правото да изисква промяна на определен закон.

Когато президент и правителство, съответно парламент са от близка политическа сила, обръщенията, чрез които се цели промяна в законодателството и управлението са използвани сравнително рядко. И обратното, когато са от различни, или противостоящи си политически сили, обръщенията влизат по често в употреба.

Подобна политическа тенденция може да се наблюдава и при използването на правото на Президента да наложи вето върху закон. И при прилагането на това

правомощие реакциите нерядко са политически както от страна на държавния глава, така и от страна на парламента, на който е върнат закон за ново разглеждане.

Правните възможности за влияние на държавния глава върху законодателния процес се свеждат до правомощията, които той ползва и като политически. Правото на обръщания, както и изявленията пред парламента са правомощия, на които може да се отговори и политически, а и правно, ако бъдат взети предвид от депутатите и правителството, като бъдат извършени съответните законодателни действия. Именно чрез обръщанията на държавния глава се компенсира липсата му на право на законодателна инициатива.

Правомощията на българския президент относно насрочването на избори, свикването на парламент и разпускането му са символични. За сметка на това правото му да връща закон за повторно разглеждане и правото да сезира Конституционния съд са изключително важни. Чрез тях държавният глава реално се намесва в законодателния процес и може да коригира управленски решения. В определени политически и парламентарни конфигурации, ветото на Президента може и се е оказвало сериозно препятствие пред управляващите.

В заключение следва да се отбележи, че ролята на държавния глава в законодателния процес е значима. Той е единственият коректив, който е предвиден от Конституцията от 1991 г. Няма втора камера на парламента, няма достатъчно случаи, в които с квалифицирано мнозинство да се вземат решенията в събранието, няма предвиден предварителен контрол за конституционност от КС. Остава единствено държавният глава, който чрез правни механизми може да се намесва в законодателния процес, следователно той е единственият предвиден юридически коректив.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението са очертани възможностите за влияние на държавния глава върху законодателството в четирите български конституции с различна тежест с оглед различните правомощията на съответните държавни глави. Посочени са правомощията, които по Конституцията от 1991 г. не трябва да бъдат променяни, тъй като съответстват на заложения модел на държавно управление, а именно република с парламентарно управление – президента да няма право на законодателна инициатива, ветото на президента да е отлагателното и да се преодолява с абсолютно мнозинство от парламента.

Даден е ОТГОВОР на ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИЯ ВЪПРОС и той е:

А/ Правомощията на българският държавен глава спрямо законодателния процес при конституционната форма на парламентарно управление са обичайни. Част от тях — свързаните с разпускането на парламента, от което следва насрочване на избори, а след това и свикване на ново събрание, в голяма степен са формални. Тук държавният глава е преди всичко регистратор, а не регулатор на политическия живот и институционалните решения.

Прекият избор на президент предполага наличието на правомощия, които реално да разширяват полето на възможностите му за осъществяване на балансиращата, арбитражната, и гарантиската функции.

Б/ Необходимо е с цел постигане от по-балансирано управление в областта на законодателния процес да се засилят правомощията на държавния глава, свързани с разпускането на парламента, насрочване на избори и свикване на ново събрание. Така ще се отговори на искането за по-силен президент, което се дължи:

- На желание за приемственост — при предходните конституционни модели, ролята на държавния глава и формално, и фактически е била многократно по-силна от това, което може да прави настоящия президент.
- На желание за засилване на консенсусния модел на управление, който осигурява повече демокрация и възпира концентрацията на власт, както и да се дадат механизми за преодоляване синдрома на „безпомощния плурализъм (feckless pluralism)“.

Освен това е направена констатацията, че в конституцията съществува сериозен дисбаланс между някои от правомощията на институциите и държавните органи. Дадени са предложения за конституционни изменения свързани с държавния глава, които могат да доведат до подобряване на взаимоотношенията между институциите и контрол между тях.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В приложението са представени сравнителни таблици за правомощията на държавния глава в законодателния процес според четирите конституции, отнасящи се до: Право на законодателна инициатива на държавния глава; Право на обръщения и послания на държавния глава; Право на държавния глава да свиква парламента; Право на държавния глава да разпуска парламента; Право на държавния глава да насрочва избори; Право на държавния глава да санкционира и обнародва закона; Право на държавния глава на вето върху закона; Право на държавния глава да законодателства. Извънредно

законодателство, укази с ранг на закон; Участие на държавния глава при изменение на конституцията и свикването на Велико народно събрание; Фази на законодателния процес.

III. НАУЧЕН ПРИНОС И НАУЧНА ПРИЛОЖИМОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО.

1. Научен принос.

Дисертационният труд е цялостно изследване на правната и политологична уредба относно ролята на държавния глава в законодателния процес при действието на четирите български конституции:

Разгледан е институтът на държавния глава при конституционно-парламентарна монархия, народна република и република с парламентарно управление според четирите български конституции. Посочени са какви са били функциите на държавния глава, и съответно позитивите и негативите от тях във всяка от конституциите.

Изследван е едноличният и колективният държавен глава според българските конституционни модели, съществували при различните политически режими, през които е преминала държавата — демократични, авторитарни, тоталитарни.

Изяснени са правомощията на държавния глава при действието на четирите конституции, чрез които може да се повлияе върху действията на основния законодателен орган — парламентът: законодателна инициатива; насрочване на избори; свикване на събранието; разпускане на парламента; тронно слово; обръщения; изявления; извънредно законодателство; санкциониране на закона; правото на вето; свикване на ВНС; промяна на Конституцията; сезиране на Конституционния съд.

Посочен и анализиран е моделът и формата на държавно управление в зависимост от мястото на държавния глава и неговите правомощия в четирите български конституции.

Направен е анализ на фазите на законодателния процес с акцент върху държавния глава като регулатор и арбитър според конституционната уредба на четирите основни закона.

Направена е сравнителна политическа и правна оценка за ролята на държавния глава в законодателния процес според разпоредбите на четирите конституции, както и според приложението на правомощията им.

Събрани и използвани са множество архивни документи, литература, закони, решения на КС, които дават възможност за анализиране на процеси и даване на предложения.

Новите моменти, които могат да се определят като принос, са в следните насоки:

- Нова концептуална рамка на разглежданата проблематика;

- Нов сравнителен конституционен модел — правен, исторически, политологичен и чрез теорията за вето актьорите;
- Аналитична обосновка на предложената промяна на дефиницията и правомощията на държавния глава, базираща се на приемственост и засилване консенсусния модел на управление.
- Дава отговор накъде да се разширят правомощията на държавния глава – разпускане на парламента.

2. Научна приложимост.

Демократичната и правова държава изисква управлението да има контролни механизми. Конституцията от 1991 г. не е предвидила много възможности за коригиране на управлението — няма втора камара на парламента, няма предварителен контрол за конституционосъобразност на законите, изключения са решенията, които се вземат с абсолютно или квалифицирано мнозинство от парламента, регионализъмът не е развит. Единственият държавен орган, който може да възпира управленски и законодателни решения е държавният ни глава.

За да може президентът да бъде в по-висока степен коректив на законодателния процес и да се засили консенсусният модел на управление, бих предложила да залегнат следните три изменения на Конституцията, а именно:

- Разширяване на дефиницията за държавен глава, като се впише, че той гарантира суверенитета и териториалната цялост на страната, осигурява нормалната дейност на държавните органи;
- Създаване на конституционни закони като се предвиди квалифицирано мнозинство за преодоляването на вето на президента;
- Предвиждане на повече от една хипотеза, при която държавният глава да може да разпусне парламента, като играе ролята на арбитър между институциите.

Промяна на Конституцията, която би дала повече правомощия като назначаване на правителство, законодателна инициатива, абсолютно вето и пр., идеи които се появяват в публичното и обществено пространство биха довели до промяна на формата на държавно управление.

Ако българските политици решат, че трябва България да стане президентска или полупрезидентска държава, дебатът за конституционни решения, свързани с увеличението на правомощията на държавния глава е открит. Естествено, това би довело

до свикването на Велико народно събрание, при което много внимателно трябва да се преценят балансите на властите.

IV. ПУБЛИКАЦИИ НА АВТОРА, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА:

1. *Парламентаризъм и правова държава в България*. С., НБУ, I изд., 2004 г.; II изд., 2012.
2. „Българският конституционализъм“. — В: **Гълъбов, А. (съст.)** *Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа*. НБУ, С., 2011.
3. „Конституционният съд като пазител на правовия ред между правото и политиката“. — В: „Правна мисъл“, Институт за държавата и правото при БАН, кн.1, 2013.