

ОСОБЕНОСТИ НА ПРЕДСТАВИТЕЛНО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Пламен Киров

SPECIFIC FEATURES OF THE REPRESENTATIVE GOVERNMENT IN BULGARIA

Plamen Kirov

Abstract: The parliamentary form of government is adopted in the Bulgarian Constitution of 1991. Unlike the classic European models, the separation of powers in Bulgaria manifests a number of specific features. They are predominantly connected to the place of the presidential institution in the system of the representative government.

Key words: separation of powers, Parliament, Government, President of the Republic, political parties.

Конституционната демокрация предполага разделение на властите между няколко относително независими един от друг титуляри, от които се изисква да си сътрудничат в съответствие с предварително установени процедури във формирането на волята на държавата. Стабилността на конституционната система, изградена върху принципа на разделение на властите, се осигурява преди всичко чрез механизмите за поддържане на равновесие между основните политически институции на държавата.

В конституцията на Републиката от 1991 г. са заложили традиционните схеми за разделение на властите в контекста на парламентарното управление, като наред с това са взети предвид редица модерни тенденции в развитието на европейския политически процес. По-специално в конституционната система е прокарано съвременното разбиране за разграничението между определянето на политиката, изпълнението на политиката и контрола върху политиката¹.

Парламентарното управление предполага обособяване на институцията на държавния глава от изпълнителната функция, която се поверява на правителството. То на свой ред е производно от органа на законодателната власт и си взаимодейства с нея. Същевременно парламентаризмът преодолява независимостта при формиране и функциониране на властите чрез взаимодействието на правителството и законодателното събрание. Гъвкавото равновесие между законодателната и изпълнителната власт, което изисква фор-

мирането на правителството от парламентарното мнозинство се поддържа чрез института на вота на недоверие, който предизвиква падане на правителството от власт или води до разпускане на парламента, когато правителството загуби опората си в представителното събрание. Така парламентарният блам на правителството, който довежда до правителствена криза и, от друга страна, блага на парламента, който предизвиква разпускане на законодателното събрание и възникването на парламентарна криза, са двата инструмента, чрез които се разрешават крайните конфликти и се възстановява съгласуваното взаимодействие между изпълнителната и законодателната власт. Парламентарният контрол и солидарната политическа отговорност на правителството пред парламента оказват влияние върху упражняване на изпълнителната функция от правителството, но без да премахват неговата автономия или да ограничават правомощията му. Парламентарното управление е невъзможно без зависимостта и производността на изпълнителната власт в лицето на кабинета от представителното събрание. Тази зависимост не води до подчинено положение на правителството по отношение на парламента. В действителност, поставянето на правителството в подчинение на парламента е основна характеристика на т.нар. режим на събранието, който достига до логическия си завършек в конвентната система на управление².

В процеса на създаване на Конституцията от 1991 г. е налице стремеж към постигане на

¹ Вж. **Близнашки, Г.** Парламентарната система на управление в България. – В: Парламентарна демокрация, С., 1996, № 1, с. 6–7.

² Вж. **Танчев, Е.** Въведение в Конституционното право. С., 2003, с. 289–291.

оптимален вариант на съчетаване на традиционните изисквания за демократичност и ефективност на системата за управление. В крайна сметка се стига до установяването на конституционен модел, при който се прави опит да се взаимстват някои от най-новите тенденции в развитието на парламентарния режим в Европа³.

Конституцията на Република България от 1991 г. въвежда републиканското парламентарно управление и, отразявайки стремежа на своите създатели да се създадат трайни демократични основи на българската държава, изрично провъзгласява принципите на народния суверенитет, разделението на властите, политическия плурализъм, правовата и социалната държава. Изричното извеждане и категоричното деклариране на разделението на властите е своеобразна реакция срещу антипода на принципа – единството на държавната власт, който при Конституцията от 1971 г. съсредоточава законодателната и изпълнителната функция в представителното събрание, а в конституционната практика се реализира като отрицание на политическия плурализъм и като единство на държавната и партийната власт.

Отсъствието на стабилна парламентарна традиция в българския политически живот застава конституционния законодател да стабилизира конституционната система и политическите институции чрез въвеждане на елементи на твърдия вариант на разделение на властите. Като резултат от това се наблюдава инкорпориране на елементи на твърдото разделение на властите в преобладаващата за парламентарните режими относително мека и гъвкава интерпретация на принципа. По този начин българският конституционен модел съдържа нюанси на смесеното управление, които присъстват още в генезиса на разделението на властите. Конституцията от 1991 г. съчетава в републиканското управление характеристики на чистата парламентарна система с дуалистични начала, присъщи на твърдото разделение на властите, което функционира в развит вид в условията на полупрезидентското управление.

Проблемите при изясняване на модела на разделение на властите, въведен с действащата конституция, са свързани с обстоятелството, че текстът на чл.8 на основния закон формулира твърдия вариант на разделението, докато при оп-

ределянето на формата на управление категорично се провъзгласява републиканския парламентаризъм, който по необходимост предполага гъвкава диференциация между трите учредени власти и преди всичко между законодателната и изпълнителната власт. Наред с това изричното фиксиране на класическата триада законодателна – изпълнителна – съдебна власт, като че ли оставя в конституционен вакуум президентската институция и Конституционния съд. В същото време конституционната юрисдикция, вместо да разкрие действителното съдържание на принципа на разделение на властите в нашия основен закон, обосновава, че всъщност конституцията разделя само функциите на иначе единната държавна власт⁴.

Прекият избор на президента на републиката не само въвежда в системата на управление двойната легитимност на институциите, при която парламентът и държавният глава получават пълномощията си на равно основание непосредствено от избирателния корпус, но и като засилва представителния характер на конституционната система, практически утвърждава независимостта при формиране на институциите. Това отдалечава българския парламентаризъм от чистата парламентарна система. Отклонения от парламентарния модел на управление чрез въвеждане на елементи на твърдото разделение на властите са налице и при класическите инструменти за преодоляване на конфликтите между властите в парламентарното управление – бламирането на правителството и блама на парламента. При чистите парламентарни форми на управление съгласуваността и равновесието на властите се възстановяват чрез вота на недоверие и разпускането на парламента. Ако при вота на недоверие българската конституция поначало следва изискванията на класическия парламентаризъм, то усложнената процедура на разпускане на парламента, предназначена да изключва честите парламентарни кризи, е единствено възможна само в случаите, когато парламентът не е в състояние да формира работещо правителство⁵.

Парламентарното управление, макар да не допуска пълно разделение на властите, не го изключва, а предполага взаимно проникване между тях⁶. В този контекст парламентаризмът като сис-

³ Вж. **Близнашки, Г.** Парламентарното управление в България. С., 1995, с. 35–36.

⁴ Вж. Решение № 6 на Конституционния съд от 22 април 1993 г. по к.д. № 4/1993 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 30.04.1993 г.).

⁵ Вж. **Танчев, Е.** Въведение в конституционното ..., с. 296–297.

⁶ **Есмен, А.** Общие основания конституционного права. Санкт Петербург, 1909, с. 107.

тема на управление се свързва с наличието на равновесие между носителите на законодателната и изпълнителната власт, което се постига по пътя на т.нар. „взаимна зависимост чрез интеграция“⁷. Проблемът за равновесието между разделените власти е от ключово значение за нормалното функциониране на парламентарната система. Формулата за постигане и поддържане на стабилно равновесие между парламента и правителството се усложнява поради обстоятелството, че в политическата практика центърът на тежестта при определяне на общата държавна политика динамично се измества, тъй като политическото ръководство на страната изисква постоянно взаимодействие между основните конституционни институции, които разполагат с различни правни възможности за участие в управлението на развиващите се обществени процеси.

При създаването на новата конституция на разглеждане се поставят две традиционни, но трудно съвместими изисквания – да се изгради система за управление, която да е едновременно демократична и ефективна. В крайна сметка се стига до съчетаване на признаци и елементи на разнородни модели за управление, като е налице стремеж да се съчетаят техните положителни страни и да се избегнат слабостите им. Най-общо моделът на парламентарното управление, установен с Конституцията от 1991 г., може да се определи като динамичен и асиметричен хибриден модел, при който са налице редица отклонения от „автентичния“ парламентаризъм. Неговото функциониране зависи от конфигурацията президент – министър-председател – парламентарно мнозинство, като промяната в политическата им ориентация оказва силно влияние върху процеса на осъществяване на публичната власт.

Народното събрание заема централно място в политическия живот и конституционната система на страната. То е общонационална представителна институция, която получава своите пълномощия непосредствено от целия народ въз основа на всеобщо, равно и пряко изборително право при тайно гласуване, поради което се ползва с безспорна демократична легитимност.

Парламентът функционира като форум за публични разисквания по основните проблеми, пред които е изправена страната като в него се събира, обобщава и изразява цялото многообразие от социални интереси и свързаните с тях тенденции в общественото мнение. Същевременно

Народното събрание твърде често се превръща в основния форум, в който се осъществява сблъсъкът между основните политически сили по повод на трансформацията и развитието на обществената система. В хода на парламентарните разисквания законодателното събрание осъществява редица функции от по-общ характер като интегрирането на политическите сили, мирното регулиране на конфликтите помежду им и изграждането на подкрепа сред обществото за провежданата политика.

Политическото представителство на народа, което намира израз в състава на Народното събрание, се основава върху принципа на политическия плурализъм и отразява разнообразни социални интереси. Възприетата по законодателен път пропорционална изборителна система по правило осигурява по-широкообхватно политическо представителство на интересите в гражданското общество. Народните представители осъществяват свободен мандат, в съответствие с който те са овластени да изразяват волята и интересите на целия народ, а обвързването им със задължителни поръчения от страна на техните изборители е недействително. В политическата практика обаче народните представители се намират в пряка зависимост от политическите партии, които издигат и поддържат техните кандидатури в изборите. Ефектът на тази зависимост се засилва от обстоятелството, че прилаганата пропорционална система за определяне на изборния резултат включва използването до 2014 г. на твърди партийни листи, като гражданите подават своя глас в полза на една или друга партия, без да могат да изразят предпочитанията си към отделни кандидати.

В условията на парламентарното управление, представените в законодателното събрание партии се разделят на управляващи и опозиционни в зависимост от това с какво доверие се ползват сред изборителите. Единствено изборителите посредством свободни, демократични и състезателни избори суверенно и окончателно решават коя политическа партия или коалиция ще има мнозинство в парламента в рамките на конституционно определения мандат. Съществуването на управляващи и опозиционни партии е нормално състояние на демократичния политически режим и в същото време основно изискване на политическия плурализъм. Приемането от всички политически субекти на демократичния алтернативен

⁷ Loewenstein, K. Political Power and the Government Process. Chicago, 1965, p. 73.

във властта означава, че всяка управляваща партия е готова да премине в опозиция, ако такава е волята на избирателите, а опозиционните партии в резултат на изборите се превръщат на свой ред в управляващи. Така материалното разделение на властите, което гарантира възможността за смяна в управлението чрез промяна на парламентарните мнозинства, осигурява отговорно управление. Ако всяка партия отчита обстоятелството, че не може да възпрепятства демократичния алтернативен, тя следва по необходимост като управляваща политическа сила да отчита разумните предложения на опозицията, докато опозицията следва да провежда отговорна политика, която съответства на националните интереси. Като възпира концентрацията на властта в един политически субект материалното разделение на властите на управляващи и опозиция осигурява гладкото функциониране на формалното разделение на властите между държавните органи, което е съобразено с резултата от вота на избирателите, изразен в общите парламентарни избори⁸.

Парламентарната практика в България остава засега твърде далеч от стандартите на развитите парламентарни демокрации. Основните слабости и недостатъци в работата на Народното събрание са свързани преди всичко с непрестанните опити за налагане на „мажоритарни“ решения от страна на парламентарното мнозинство, без да се вземат предвид обосноващите идеи и предложения на малцинството, както и без да се отчитат неговите възражения. На свой ред поведението на опозицията не съответства на никакви изисквания за конструктивност и диалог, а необоснованото прибягване към крайни средства на политическа борба като обструкции и бойкоти е често срещана парламентарна практика. Общата картина на националния политически живот се допълва от честите и при това успешни опити за подчиняване волята на парламентарните групи на партийните централи и ръководства. Всичко това накърнява цивилизованата представа за същността на парламентаризма като „управление чрез дискусия“ в хода на която се търсят и постигат рационални решения, съобразени единствено с „общото благо“ на нацията⁹.

Вече повече от двадесет години в България се прилага пропорционална избирателна система в изборите за народни представители. Това дава своя отпечатък върху функционирането на модела на парламентарно управление и обяснява редица особености на политическата практика в страната. Пропорционалната избирателна система не може да действа без посредничеството на политическите партии като автономни организации в гражданското общество. Ключов елемент за нея е наличието на развита естествено наложена се партийна система, в която, от една страна, всяка партия представлява определен социален интерес, а от друга, съществуват традиционни механизми, гарантиращи отговорност на партиите пред техните избиратели. Пропорционалното представителство поначало изисква гласуване за партийни листи, което по-скоро означава, че идеите и политическите програми, а не толкова отделните кандидати са фокуса на политическата надпревара.

Характерна черта на националния парламентаризъм е наличието на еднокамарна легислатура. Това обстоятелство е историческо обусловено. Известно е, че още при създаването на Търновската конституция се прави предложение за създаване на горна камара на парламента. Това предложение среща сериозна съпротива в Учредителното събрание от страна на представителите на зараждащата се Либерална партия като в хода на дебатите тяхната позиция надделява. Така се създава Народно събрание с еднокамарна структура и това положение се запазва до наши дни като може би единствената твърдо установена парламентарна традиция. Вътрешната небалансираност на единствената камара на законодателната власт съдържа в себе си потенциалната опасност от т.нар. „тирания на мнозинството“¹⁰, както и възможността ролята на парламента да се приближи към практиката на конвентната система.

Друга отличителна черта на модела на парламентарното управление в България е относителната стабилност и „недосегаемост“ на Народното събрание в контекста на взаимоотношенията му с другите политически институции. Веднъж избрано, то не може да бъде „дестабилизирано“

⁸ Вж. **Танчев, Е.** Въведение в конституционното ..., с. 303–304.

⁹ Вж. **Близнашки, Г.** Моделът на парламентарното управление в България. – В: Правна мисъл, С., 1994, № 1, с. 23–24.

¹⁰ За опасността от „тиранията на мнозинството“ вж. **Медисън, Дж., А. Хамилтън, Дж. Джей.** Федералистът (Записките на Федералиста). С., 1997, с. 97–99.

отвън и по общо правило е способно да осъществи целия си твърдо установен от конституцията четиригодишен мандат. Поначало и двете институции – парламент и президент, ползващи се с непосредствена демократична легитимност, доколкото се избират пряко от избирателите, имат строго фиксирани и независими един от друг мандати. Парламентът не може да прекрати предсрочно мандата на президента по своя преценка. Това може да направи само Конституционният съд в случаите на държавна измяна или нарушение на конституцията от страна на президента и то след изключително сложната процедура на импийчмънт. Предсрочното прекратяване на пълномощията на Народното събрание е силно ограничено по конституционен път. Парламентът веднъж избран не може да се саморазпусне. Всъщност до разпускане на парламента може да се стигне само в две крайни хипотези. При първата Народното събрание взема решение за произвеждане на избори за Велико народно събрание, което да извърши конституционна ревизия или да приеме нова конституция. С произвеждането на тези избори, по силата на чл. 160, ал. 3 на конституцията, пълномощията на Народното събрание се прекратяват. Другата хипотеза е свързана с разпускане на парламента от страна на държавния глава, чието правомощие в това отношение е стриктно ограничено от конституцията. До това действие на президента може да се стигне само тогава, когато една правителствена криза прерастване в парламентарна, в резултат на което не може да се образува ново парламентарно правителство при съществуващото съотношение на политическите сили. Невъзможността на президента и парламента взаимно да прекратяват своите мандати е присъща черта на президентската форма на управление с характерното ѝ твърдо разделение на властите. Тази особеност на парламентарното управление в България подчертава неговия хибриден характер.

От друга страна, отсъствието на ефективно право на разпускане на парламента, с което да разполага Министерският съвет в противовес на парламентарния контрол от страна на Народното събрание, е друга отличителна черта на модела на парламентарното управление, възприет у нас. Тя подчертава асиметричността на този модел като превръща законодателното събрание в своеобразен център в системата на разделените власти. Ефектът от „недосегаемостта“ на Народното събрание се проявява най-вече в отношенията му с правителството, при което везните се накланят

във вреда на изпълнителната власт като се ограничава нейната способност да провежда енергична и последователна политика.

Разпускането на парламента като правен институт принадлежи към класиката на парламентаризма. То играе роля на балансатор между изпълнителната и законодателната власт. Когато несъгласието между парламент и правителство е дълбоко и съществено, разпускането представлява включване на избирателния корпус като арбитър в спора по държавното управление. Разпускането на парламента има и друга роля – то помага на правителството да не се окаже в тотално подчинено положение спрямо законодателното събрание, при което последното придобива белези на своеобразен конвент. Едновременно с това заплахата от разпускане на парламента стимулира търсенето на диалог, сближаване на позициите и сътрудничество в държавното управление.

Конституцията на Република България прави отклонение от възприетите модели на разпускане на парламента като предвижда такава възможност единствено в случаите на чл. 99, ал. 5 от основния закон. Тази възможност е вместена в процедурата по съставяне на ново правителство, когато след три последователни неуспешни опита не се е стигнало до избиране на министър-председател и правителство, разполагащи с доверието на законодателното събрание. Единствено тогава президентът на републиката разпуска Народното събрание, назначава служебно правителство и насрочва нови парламентарни избори в двумесечен срок. При тази ситуация въпросът не е в наличието на непримиримо несъгласие между парламент и правителство, а е налице политическа и фактическа невъзможност за съставяне на правителство по парламентарен път.

Разпускането на парламента в българския конституционен модел е отклонение от класическите образци доколкото на президента не е предоставено правомощие да прекратява мандата на Народното събрание нито като негово задължение, нито по негова инициатива, нито по искане на правителството. Във всички случаи на предсрочно прекратяване пълномощията на Министерския съвет конституцията предвижда ясно и недвусмислено, че се започва отново процедурата по съставяне на ново правителство в три възможни опита. Разпускането на парламента у нас представлява един краен изход от остра криза на парламентарната система, породена от неспособността на Народното събрание да формира правителство. На този фон се откроява и друга особеност

на парламентарния модел на управление в България – невъзможността парламентът сам да вземе решение за своето разпускане. Макар и конституцията да не съдържа изрична забрана Народното събрание да се саморазпуска, внимателният прочит на нейните текстове води до извода, че такава възможност не е допустима.

Друга отличителна черта на възприетия в България парламентарен модел, която му придава своеобразен характер, е установяването на несъвместимост между депутатския и министерския мандат. В чл. 68, ал. 2 на конституцията се постановява, че „народен представител, избран за министър, прекъсва пълномощията си за времето през което е министър“. В случая е налице по-стриктно прилагане на принципа на разделение на властите в рамките на парламентарната форма на управление като се цели да се създадат предпоставките за по-голяма независимост и самостоятелност на правителството по отношение на Народното събрание. Това е съществено отклонение от структурните елементи на парламентаризма в неговия чист вид, при който министрите са по правило едновременно с това и членове на парламента. Възприетата система наподобява френския вариант на несъвместимост от 1958 г.¹¹ без обаче да се стига до логическия му завършек, при който премиерът, а по негово предложение и правителството като цяло, се назначават от президента. Така моделът на разделение на властите в България се определя като хибриден и създава конфигурация, при която правителството се дистанцира от парламента, като за сметка на това не се обвързва по тясно с държавния глава, т.е. не се стига до дуалистична изпълнителна власт¹². От друга страна, несъвместимостта на мандата като че ли предопределя използването на пропорционална избирателна система в парламентарните избори.

Правителството функционира на колегиална основа, като министър-председателят заема положението на „пръв между равни“. Той оглавява Министерския съвет и ръководи и координира общата политика на кабинета. Съдбата на правителството е обвързана най-непосредствено с тази на премиера, като при неговото бламиране или смърт се прекратяват пълномощията на цялото правителство. Колегиалното правителство функ-

ционира въз основа на принципа на солидарността, който изисква от отделните министри да поемат отговорност за всички негови решения. Водещото положение на министър-председателя не му осигурява еднолично ръководство на изпълнителната власт, както е при „канцлерската демокрация“ в Германия, където премиерът доминира по отношение на останалите членове на правителството. Необходимо е да се отбележи, че съгласно конституционния текст министър-председателят не разполага с твърде широки самостоятелни правомощия, поради което упражняваната от него реална власт зависи до голяма степен от позициите му на политически лидер на партия или коалиция.

Увеличаването на социалните задачи, които решава изпълнителната власт, начело с правителството, а оттук и разрастването на нейната структура и персонален състав, засилват ролята на тази власт и нейния субект. Още в края на деветнадесети и началото на двадесети век в индустриално развитите държави могат да се търсят корените на т.нар. бюрократична държава, която се характеризира със законодателна делегация¹³. Делегираното законодателство на правителството конкурира и постепенно измества законодателството на парламента. Без да му се приписват изключително отрицателни черти то понякога ерозира сериозно законодателната функция на парламента. Затова при гласуване текста на Конституцията от 1991 г. Великото Народно събрание не допусна законодателната делегация, т.е. Народното събрание не може по никакъв повод и форма да прехвърли законодателна прерогатива на Министерския съвет. Така цялата дейност на правителството е подзаконова и се осъществява въз основа и в изпълнение на законите, приемани от парламента. Макар законодателната делегация да е разпространена в някои европейски конституционни модели, тя не намери място в системата на парламентарното управление в България.

Принципно положение в демократичната държава е, че държавният глава не притежава неограничена власт за политически решения и действия, а участва във вземането и изпълнението им заедно с другите политически институции. В българския конституционен модел парламентарната форма на управление предопределя

¹¹ В чл. 23, ал. 1 от Конституцията на Петата френска република се постановява, че „функциите на член на правителството са несъвместими с упражняването на парламентарен мандат“.

¹² Вж. **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление. С., 1997, с. 107–118.

¹³ Вж. **Стоилов, Я.** Държавната власт. С., 2001, с. 96–97.

обема и характера на правомощията на президента на републиката, докато прекият избор укрепва институцията, като ѝ придава особена и непосредствена демократична легитимност. Представата за напълно номиналния характер на правомощията на държавния глава, които при това често се разглеждат като неразделна част от изпълнителната власт не намира опора в политическата практика¹⁴. Правомощията на президента могат да бъдат характеризирани само като се изхожда от неговия самостоятелен конституционен статус на държавен глава, който не се вписва нито в законодателната, нито в изпълнителната, а още по-малко в съдебната власт. В същото време взаимоотношенията на президента с трите разделени власти могат да бъдат синтезирани във формулата, че няма самостоятелна сфера, която да е запазена единствено за него, но няма област, в която да не може при необходимост да се намеси¹⁵. В повечето случаи намесата на държавния глава почива на изрични конституционни основания, но същността на властта, която той упражнява, е политическа.

В теорията и политическата практика понякога се правят опити за отделяне на самостоятелна „президентска власт“, която не само да се обособи от законодателната, изпълнителната и съдебната власти, но и да се постави над техните титуляри. Неприемлива е трактовката, че президентът възглавява цялата държавна система, че стои на върха на държавната пирамида, че се възвисява над трите разделени власти¹⁶. В действителност президентът взаимодейства с всяка от трите власти, но това не го поставя над тях, доколкото последното би влязло в противоречие изобщо с принципа на разделение на властите като основен конституционен принцип. Законодателната, изпълнителната и съдебната власти не са в никакъв случай в йерархическа зависимост от президента на републиката.

Концепцията за „неутралната власт“ на президента не е в състояние да обоснове поставянето на държавния глава над титулярите на раз-

делените власти. Изобщо за неутрална власт в случая може да се говори само условно и то доколкото президентът не е част от никоя от трите класически власти и поначало е равно отдалечен от тях. Неговият „арбитраж“ се осъществява чрез взаимодействие със субектите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, при което президентът посредничи помежду им и при необходимост ги помирява, за да се възстанови нормалното състояние на техните отношения. Държавният глава е овластен да осъществява възпиращо влияние, без да е в състояние да управлява непосредствено страната.

Арбитражът, осъществяван от държавния глава, може да бъде определен по-скоро като политически арбитраж – въздействащ с политически средства и засягащ сферата на висшата политика в страната. Възможностите за институционален арбитраж са значително стеснени от конституцията, доколкото президентът не може по своя преценка да разпуска парламента, да назначава правителството, да прави промени в него, както и да прекратява дейността му. Той не може да „заобиколи“ Народното събрание и да се обърне пряко към народа като постави важен според него въпрос на национален референдум. Политическият арбитраж придава активен характер на „неутралната власт“ на държавния глава. Изобщо „неутралитетът“ на институцията може да бъде силно моделиран от личността на президента. В едни случаи може да е налице висока активност по всички значими проблеми на вътрешната и външната политика и засилен диалог с останалите институции, докато в други случаи пасивността ще накара президента да върви след събитията и ще сведе ролята му до чисто символична и церемониална. Конституцията на България предоставя и двете възможности. Коя ще бъде реализирана – зависи от президента.

Политическият арбитраж се обосновава с непосредствената демократична легитимност на държавния глава, произтичащ от прекия избор от народа. Прекият избор стабилизира институцията

¹⁴ Погрешни са априорните оценки, че президентската институция в България е слаба и лишена от реална власт. В повечето случаи те се свързват единствено с прекия начин на избиране и съответстващия му в президентската и полупрезидентската система „силен“ президент, без да се държи сметка за ролята на президента в парламентарния модел на управление. Погрешно е и делението на президентите на „слаби“ и „силни“ единствено въз основа на техните правомощия в различните конституционни системи. Вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С., 2002, с. 480–481.

¹⁵ Вж. **Близнашки, Г.** Функции на президентската институция в България. – В: Правна мисъл, 1992, № 3, с. 17–18.

¹⁶ Вж. в този смисъл **Близнашки, Г.** Парламентарната система ..., с. 7; **Друмева, Е.** Конституционно право. С., 1998, с. 398.

и я превръща във фактор на постоянство и приемственост в политическия живот на страната. Материална гаранция за тази конституционна позиция на държавния глава е неговият твърдо фиксиран петгодишен срок на пълномощията (чл. 93, ал. 1 от Конституцията), който е по-дълъг от мандата на останалите политически институции – парламент и правителство. От тези позиции президентът на републиката е в състояние да призовава държавните органи и политическите партии към спазване на конституционните „правила на играта“.

Същевременно значението на прекия избор на държавния глава от народа не трябва да се абсолютизира, тъй като в България не са налице предпоставките за евентуална трансформация на парламентарното управление в полупрезидентски режим¹⁷. В конституционната система на републиката не са предвидени елементи на дуалистична изпълнителна власт. По-специално, президентът на републиката не е овластен да председателства заседания на правителството, а освен това не разполага – нито номинално, нито реално – с

класическото правомощие да назначава и освобождава от длъжност министрите, както не е в състояние да прекратява едностранно дейността на ползващото се с доверието на парламента правителство. При създаването на конституцията се вземат достатъчно мерки, за да не се допусне държавният глава да действа вместо другите власти. Всъщност ясното и категорично разграничение на функциите на президента на републиката от тези на правителството е необходимо условие за съществуването на парламентарно управление¹⁸.

Конституцията на Република България от 1991 г. изгражда твърде специфичен, но заедно с това сполучлив и съобразен с националните особености хибриден модел на управление, в който преобладават елементите на парламентарната система. Относителната тежест на президента на републиката в разделението и сътрудничеството между политическите институции може да се променя в относително широки граници, в зависимост от съотношението на политическите сили.

¹⁷ По този въпрос вж. **Дюверже, М.** Полупрезидентският режим (Шах на царя). С., 1995, с. 62–74.

¹⁸ Вж. **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното ..., с. 110.