

ПО ВЪПРОСА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ КАТО ГАРАНТ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Доц. д-р Борислав Цеков

Правно-исторически факултет Югозападен университет „Неофит Рилски“

Анотация: Изследването се фокусира върху някои от недостатъците на президентските републики и предимствата на парламентарната форма на управление. Въз основа на социалния и исторически опит в Европа се доказва, че парламентарният модел предоставя по-добри гаранции срещу авторитарни и еднолични политически режими. Изтъкнато е, че в следвоенна Европа се наблюдава отказ от президентския модел и дори във Франция и Финландия се акцентира върху политическата отговорност на изпълнителната власт пред парламента. Голямото изключение – успехът на президентската република в Съединените щати – се дължи на национални характеристики, които отсъстват в Европа. Направен е кратък преглед на българското конституционно развитие, от който е видно, че преобладават личните, авторитарни и тоталитарни режими, а демократичната традиция е твърде крехка. На тази основа авторът поддържа, че единствено парламентарната република е гаранция за устойчиво демократично развитие.

Ключови думи: Парламентарна република, президентска република, демокрация, авторитаризъм.

ON THE ISSUE OF PARLIAMENTARY GOVERNANCE AS A GUARANTOR OF DEMOCRACY

Assoc. Prof. PhD Borislav Tsekov

Faculty of Law and History, Southwestern University "Neofit Rilski"

Abstract: This study focuses on the shortcomings of presidential republics and the advantages of parliamentary forms of government. On the basis of social and historical experience in Europe, the paper argues that the parliamentary model provides better guarantees against authoritarian and one-man political regimes. The point is that there has been a rejection of the presidential model in postwar Europe, and even in France and Finland the emphasis is again on political accountability of the executive to parliament. The great exception, the success of the presidential republic in the United States, is due to national characteristics absent in Europe. The predominance of personal, authoritarian, and totalitarian regimes and the fragility of the democratic tradition are highlighted in a brief overview of Bulgaria's constitutional development. On this basis, the author argues that only parliamentary republics are a guarantee of sustainable democratic development.

Keywords: Parliamentary Republic, Presidential Republic, Democracy, Authoritarianism.

Една от важните теми в съвременната конституционна и политическа теория е свързана с преимуществата и дефицитите на парламентарната и президентската форма на управление. В литературата преобладава схващането, че социалната практика и историческият опит на модерната конституционна държава показват, че парламентарното управление притежава най-ефикасни механизми за постигане на баланс на разнопосочните инте-

реси в обществото, както и за предотвратяване на прекомерна концентрация на власт и установяване на недемократични политически режими. От друга страна, се изтъква, че при президентската република, която се характеризира със стриктно отделяне на изпълнителната от законодателната власт и липса на пълноценен парламентарен контрол върху президента, възможностите за адаптиране на текущото управление към промените в обществените настроения са ограничени, което носи висок конфликтен потенциал. Целта на настоящата публикация е да очертае част от по-важните доктринални постановки, като в същото време ги разположи в контекста на българското конституционно развитие.

За дефицитите на президентската република като форма на държавно управление

През 80-те години на XX век професорът от Йейлския университет Хуан Линц в своето класическо есе „Заплахите на президенциализма“, а по-сетне и в „Президентска или парламентарна демокрация“, доказва, че съвременната демокрация се характеризира с устойчивост най-вече при парламентарната форма на управление. За целите на своя анализ Линц изследва политическите процеси и конституционното развитие на общо 31 държави със стабилна демокрация. За такива, според възприетата от автора методология, се приемат държави с непрекъснато, в продължение на поне четвърт век, демократично управление¹. От включените в изследването държави само четири са президентски републики – Коста Рика, Колумбия, Венецуела и САЩ. Докато 24 са възприели като форма на държавно управление парламентарната република, а 3 – хибридни модификации между парламентарното и президентското управление. Оттогава картината не се е променила съществено, с изключение на това, че президентската република във Венецуела се преобразува в едноличен авторитарен режим, за да потвърди един от основните изводи на Линц. Обобщено този извод гласи: в общества с дълбоко социално разделение, хронична икономическа нестабилност и неукрепнали демократични традиции, президентската република най-лесно деградира и се преобразува в авторитарно управление. Сред аргументите, които привежда Линц се открояват няколко, които имат съществено значение от конституционно гледище².

На първо място е изведен *конфликтът на легитимности*. При президентската република е налице съединяване – по думите на проф. Емилия Друмева – съединяване на две държавни институции в президента: той едновременно е държавен глава и титуляр на изпълнителната власт³. Същественото в случая обаче е, че изпълнителната власт, чийто титуляр е президентът, е стриктно отделена от законодателната, не носи политическа отговорност пред нея и не подлежи на парламентарен контрол. Изключение от това правило за политическа неотговорност на президента съставляват само случаите на посегателства върху ценностите и принципите на конституционния ред. Такива са т.нар. „висши политически престъпления“ – държавна измяна и нарушение на конституцията, които могат да бъдат основание за ангажиране на политическата отговорност на президента в рамките на

¹ Linz, J. The Perils of Presidentialism. In: Journal of Democracy, Vol. 1, 1990, No. 1, p. 51 – 69, както и: Линц, Х. Президентска или парламентарна демокрация, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 131 (Lints, H. Prezidentska ili parlamentarna demokratsia, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2010, s. 131)

² Цеков, Б. Парламентаризъм или президенциализъм – конституционни щрихи. – В: Консерваторъ. Годишникъ 2022. София: Клуб „Консерваторъ“, 2022, с. 23 – 29. (Tsekov, B. Parlamentarizam ili prezidentsializam – konstitutsionni shtrihi. – V: Konservatora. Godishnika 2022. Sofia: Klub „Konservatora“, 2022, s. 23 – 29)

³ Друмева, Е. Конституционно право. С., Сиела, 2018, с. 90 (Drumeva, E. Konstitutsionno pravo. S., Siela, 2018, s. 90)

квазисъдебна процедура, която по външната си форма наподобява наказателния процес – т.нар. импийчмънт⁴. В релацията парламент-президент обаче не стои въпросът за политическото доверие на законодателната власт спрямо изпълнителната. Дори когато парламентът при президентската република разполага с определени инструменти за въздействие върху политиката на президента, като например изслушвания на висши длъжностни лица от изпълнителната власт, съгласуване и потвърждаване на определени назначения в системата на висшите държавни органи – това е само бледа сянка в сравнение с обхвата и интензитета, които има парламентарния контрол върху правителството в условията на парламентарната демокрация. При президентската република законодателната власт не може да отстрани с вот на недоверие президента. В същото време обаче и президентът, и парламентът са пряко избрани от гласоподавателите – първият, за да осъществява оперативното управление, а вторият – за да представлява нацията и по този начин гарантира общото благо като цел на държавната политика и в същото време – като субстанциален елемент на законодателството. Прекият избор на тези две власти, съчетан със стриктното разделение между тях, е препятствие пред гъвкавото адаптиране на държавното управление съобразно обществените нагласи и критика. Ако при парламентарното управление смяната на политиката, предизвикана от една справедлива обществена критика, може да се осъществи чрез излъчване на ново правителство в рамките на една легислатура, то при президентския режим това е невъзможно. Двете власти са легитимирани от прекия избор на електоралния корпус, но липсват ефикасни механизми за консолидация на държавната политика. В този смисъл президентската република като форма на управление е заредена с висок конфликтен потенциал. Този конфликтен потенциал намира ярко проявление особено в общества, в които ценностите и принципите на демокрацията, културата на политическия диалог и консенсуса нямат вкоренена традиция, а гражданското общество е слабо. Тогава изтъкваният от Линц проблем с конфликта на легитимности се откроява най-релефно и по правило води до ерозия на конституционния ред, до политическа дестабилизация и до предпоставки за авторитарни девиации на политическия режим.

На второ място, *фиксираният мандат* на недосегаемия за законодателната власт президент, според Линц, лишава политическата система от полезна гъвкавост при моделиране на държавната политика. По своеобразен начин този фиксиран мандат имунизира изпълнителната власт от флукуациите в обществените настроения и от възможните сривове в политическата подкрепа. Каквито и политически провали да допуска президентът като едноличен титуляр на изпълнителната власт, каквито и разминавания да има неговата политика с широкия обществен интерес, той има гарантиран мандат, който може да бъде прекратен предсрочно само по лична воля – чрез оставка, поради смърт или в редките хипотези на успешно проведена процедура по импийчмънт на основание държавна измяна или нарушение на конституцията. Всичко това лишава политическата система от механизми за политическо импулсиране на президентската власт, съобразно нагласите на гражданите, а това по правило води до дълбока политическа поляризация и изостряне на политическите конфликти.

⁴ Близнашки, Г. Свитьци по конституционно право: Президент на Републиката, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 78 – 80 (Bliznashki, G. Svitatsi po konstitutsionno pravo: Prezident na Republikata, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2021, s. 78 – 80).

Трето, *парламентарното управление* – с основание поддържа Хуан Линц – *гарантира възможно най-пълно представителство на различните социални интереси и групи*, като заедно с това стимулира споделянето на власт и формирането на коалиционни управления, основани на широк обществен фундамент. Обратно, при президентската република спецификата на мажоритарния избор при който „победителят взима всичко“ води до това, че изпълнителната президентска власт неизбежно се оказва значително по-малко представителна за обществото. Това, от своя страна, също създава предпоставки за повишена социално-политическа конфликтност и дестабилизация на управлението.

Въобще, от гледище на съвременния конституционализъм винаги трябва да се държи сметка, че при президентската република изпълнителната власт се концентрира изцяло в ръцете на президента, избран с гласовете само на една част от обществото. Опозицията, а това значи и гражданите, които са дали подкрепата си за нея, не може да реализира най-интензивната форма на политическа отговорност – да се гласува вот на недоверие на президента и така да бъдат предсрочно прекратени неговите пълномощия. Победилият в мажоритарния президентски избор дори само със стотна, получава цялата изпълнителна власт, при това за цял, фиксиран мандат, без да е контролиран от парламента. При парламентарното управление е тъкмо обратното – представителството на разнородните политически и обществени среди е много по-пряко и пълноценно, включително с възможности да се влияе върху изпълнителната власт, когато нейните действия са в разрез с преобладаващия обществен интерес. Дори и най-добрият президент в крайна сметка е изразител на своята еднолична воля. Докато и най-лошият парламент винаги е средоточие на разнородни граждански интереси. Само при парламентарното управление правителството зависи пряко от парламента, който може да оттегли доверието си предсрочно от него, когато нагласите в обществото се променят рязко. Дори и най-безпомощната опозиция може да „извика“ един министър на парламентарен контрол и да му потърси сметка за едно или друго. При президентският режим това е невъзможно. С други думи балансът на интересите в обществото е далеч по-достижим в условията на парламентарното управление.

Наред с конституционната теория и политическите науки, разглежданата проблематика е изследвана и от други ракурси. Така например, професорите-икономисти – проф. Ричард Макманъс от Университета в Кентърбъри и проф. Фатма Озкан от Кингс Колидж в Обединеното кралство, публикуваха резултати от свое мащабно изследване, посветено на икономическите последствия, които има формата на държавно управление⁵. Използваната от тях методика обхваща икономически показатели от 119 държави за период от 65 години: 1950 – 2015 година, от които те извеждат математически модели и индикатори, чрез които да дадат отговор на въпроса: коя форма на управление е по-ефективна от икономическа гледна точка – парламентарната или президентската. Изводите, до които изследователите достигат, са категорично в полза на парламентарното управление. Според тях президентските системи по правило се характеризират с по-нисък икономически растеж и изостават по този показател от парламентарните режими с 0.6 до 1.2 процента. Инфлацията при тях е по-висока със средно 4 процента, отколкото при парламентарната форма, а диспропорциите в разпределението на доходите са по-големи – с 12 до 24 процента.

⁵ McManus, R., Ozkan, F.G. Who does better for the economy? Presidents versus parliamentary democracies. Public Choice 176, 2018, p. 361–387

Президентската република в САЩ – блестящото изключение

Историческият успех на президентската република като форма на държавно управление, установена в Конституцията на САЩ, е блестящото изключение в съвременния свят. Това е така, доколкото президентската система в САЩ функционира устойчиво вече четвърт хилядолетие в условията на демокрация. Това е така дори и при цялата историческа траектория на постъпателно изземване на власт от американския Конгрес в полза на президента, което американският учен Артър Шлезинджър сполучливо обозначи като формиране на „имперско президентство“ (*imperial presidency*)⁶. Причините за този исторически успех от конституционно гледище могат да се открият в самия генетичен код на американската нация. Ако се върнем в онзи исторически контекст, който обгръща създаването на американската държава и нация, ще видим отчетливия контраст между Новия свят и Стара Европа. Въпреки реформаторските достижения на Холандската революция след 1581 г. и на Славната революция в Англия през 1688 г., Европа все още е в „плен“ на порядките на стария режим, наследствената аристокрация се превръща в задържащ фактор за свободното обществено развитие. Всичко това ще се промени едва с Френската революция, но този исторически прелом ще предизвика дълбоки политически и идеологически конфликти и реструктурирания, които няма да отшумят в продължение на десетилетия. Основното богатство – обработваемата земя, в Европа е недостъпно за огромното мнозинство от хора, чиито живот е подложен на ограничения, имуществени цензове, повинности и налози. Религиозните гонения са един от съществените социални конфликти на епохата.⁷ На този фон, новата земя отвъд океана пленява европейското въображение. Там социалната йерархия е все още в процес на изграждане, няма го омразния църковен десятък, нито репресиите на политическата полиция и цензурата, които са характерни за почти всички европейски държави в онази епоха. По силата на колониалните харти, предоставяни от монарха, Тринадесетте колонии в Северна Америка имат относително висока степен на самоуправление. Из градовете на Англия, Ирландия, Франция, Холандия, Италия от уста на уста се предават разказите на преселници в Америка, в които се говори за високи надници, за изобилие от плодородна земя, достъпна по закон за всеки, за липса на феодална аристокрация и най-вече за невиджани в Европа по онова време демократични порядки и религиозна търпимост⁸. За разлика от Френската революция, която е била насочена към преобразуване на света – пише изтъкнатият американски учен-юрист Клинтън Роситер – светът в Америка вече е бил преобразуван⁹. По-късно, след създаването на САЩ, има места в Европа, където годишните обръщания на американския президент се четат на глас и се поглъщат жадно от хората. Както пише един ирландски вестник от онова време: „Четяхме този документ все едно е писан за нас“¹⁰. Своеобразният обществен култ към свободата на личността, а оттам и съпротивата срещу държавата-потисник и прекомерното държавно вме-

⁶ Schlesinger (Jr.), A. M. *The Imperial Presidency*. Boston-New York, Houghton Mifflin Company, 1973, p. 505

⁷ Цеков, Б. Ню Йорк – олтарът на модерния свят, С., Сиела, 2011, с. 27 – 30 (Tsekov, B. *Nyu York – oltarat na modernia svyat*, S., Siela, 2011, s. 27 – 30); Chirstopher Hill. *Intellectual origins of English Revolution*. Oxford, 1965

⁸ Цеков, Б. Епизоди от конституционната история на САЩ. – *Sudia Iuris*, №1, 2017 (Tsekov, B. *Epizodi ot konstitutsionnata istoria na SASht*. – *Sudia Iuris*, №1, 2017)

⁹ Rossiter, Clinton. *Political Theory and American Revolution*. – In: John Roche (ed), *Origins of American Political Thought*. NY: Harper & Row, 1967, p. 112

¹⁰ Джонсън, П. История на американския народ, С., Рива, 2002, с. 318 (Dzhonsan, P. *Istoria na amerikanska narod*, S., Riva, 2002, s. 318)

шателство в частната сфера, са част от ценностната и социално-политическа амалгама, която характеризира американското конституционно развитие. Наред с това, ключово значение за успеха на американския президентски модел има федералният характер на държавата. Отделните щати имат свои суверенни права, институции, конституции и законодателства, които са недосегаеми за федералната власт и за Белия дом. С други думи, изпълнителната власт не е концентрирана в едни ръце, а е дисперсирана и към множество автономни центрове по вертикала – на щатско ниво. Други ключови фактори са непрекъснатата вече четвърт хилядолетие демократична традиция, независимата съдебна власт, свободните медии и високата гражданска култура и политическа активност на населението. В съвкупност тези фактори липсват в историческото развитие на европейските демокрации. Това е и една от водещите причини в Европа, основавайки се на целия социален опит с авторитарните и тоталитарни режими преди и след Втората световна война, парламентарната форма на управление да е превърната в един неписан императив. Доколкото има модификации, като полупрезидентските модели във Франция или Финландия, които отново са плод на национална специфика и при това отреджат по-силна позиция на парламента в контрола върху изпълнителната власт за разлика от класическата президентска република.

Днес президентският модел е характерен за много от държавите от Третия свят в Африка, Централна и Южна Америка, както и за републиките от бившия СССР. Тоест за държави, които в една или друга степен са отдалечени от понятието за демокрация, модерна политическа държава и развито гражданско общество. След процеса на деколонизация в Третия свят, както и след „парада на суверенитетите“ и разпада на СССР в началото на 90-те години на XX век, по правило се създадоха президентски системи, които в повечето случаи бързо се изродиха в авторитарни режими. Да си спомним само историческата драма на Аржентина при прословутия Хуан Перон, който на крилете на своята популистка харизма и под бурните овации на широките народни маси, за броени години съсипва страната и от една от най-обещаващите икономики в Новия свят преди Втората световна война, се сгромолясва в икономически кризи, военни диктатури и хронична политическа нестабилност. Да се обърнем към политическите реалности в Средна Азия и Руската федерация – авторитаризмът, облечен в конституционната форма на президентска или полупрезидентска република, е навсякъде.

За парламентарното управление и едноличните режими в България

Преимствата на парламентарното управление у нас са задълбочено анализирани както в по-старата, така и в съвременната българска конституционна литература. Още в началото на XX век проф. Стефан Киров поддържа последователно тезата, че парламентарният режим е гаранция за правата и свободите и за демократичния характер на държавата, за разлика от персоналния режим¹¹. В съвременния научен дискурс в такава посока се открояват релефно трудовете на проф. Георги Близнашки¹². Парламентарната форма на

¹¹ Киров, Ст. Парламентарен или персонален режим, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 274 (Kirov, St. Parlamentaren ili personalen rezhim, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2020, s. 274)

¹² Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. С: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, 282 с. (Bliznashki, G. Printsipi na parlamentarnoto upravlenie. S: S: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2010, s. 282), както и: Близнашки, Г. Парламентарно право, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 408 (Bliznashki, G. Parlamentarno pravo, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2015, s. 408)

управление – по неговите думи – е формула за политическо равновесие и отговаря на българската национална традиция, макар че, парламентаризмът от развит тип си остава една „несбъдната мечта“¹³.

Следва да се подчертае, че отстъплението от парламентарната форма в полза на еднолични режими заема голяма част от българското конституционно развитие. Това неизменно води до дълбоки вътрешнополитически сътресения, погазване на правата и свободите и до международни, геополитически провали на България. На тази основа българското общество е арена на системен сблъсък (както прочее и цяла Европа, особено преди Втората световна война) между демократичната и авторитарната политическа тенденция. Демократичната тенденция надделява в Учредителното събрание и променя философията на първоначалния проект за Органически устав, предложен от руския император и Временното руско управление, които са базирани на руския и германския монархически авторитаризъм. Не е приета концепцията за неограничена монархическа власт и за свеждането на парламента до съвещателен орган, състоящ се не само от пряко избираеми депутати, но и от значително число назначени лично от монарха. Въведени са либерално-демократични права и свободи, а политическото представителство на народа е поверено на еднокамарен и пряко избираем парламент въз основа на всеобщо, равно, пряко и тайно гласоподаване. Установена е парламентарна монархия, основана на народния, а не на монархическия суверенитет. Монархическата институция, според Търновската конституция, е учредена власт, защото монархът се избира от Великото народно събрание (ВНС), а не е по естеството си учредителна и суверенна. Този първоначален успех на демократичните среди бързо е неутрализиран от авторитарните влияния, които оказват върху България по това време традицията на руското самодържавие и на конституционната монархия от германски модел, основана на етатизма и „силната ръка“.

Първото покушение срещу Търновската конституция и парламентарната демокрация, както е известно, е извършено от Княз Александър Батенберг и подкрепящите го български политици с одобрението на руския император. С държавен преврат се установява т.нар. „режим на пълномощията“, а конституцията е суспендирана. Монархът назначава руския генерал Ернрот, който – по думите на Тодор Влайков – провежда насилнически избори за ново ВНС и смазва Либералната партия, която по онова време изразява демократичните възжеления на преобладаващата част от народа¹⁴. След провала на този неконституционен режим авторитарната тенденция пак взема връх, но в по-ожесточена форма – с диктатурата на Стефан Стамболов. Погазени са демократичните свободи, а както с основание отбелязва проф. Георги Близнашки – тази продължила цели седем години диктатура довежда до безцеремонна корупция във всички сфери на обществения живот¹⁵. Освен всичко друго, Стамболов по редица конюнктурни причини посяга и на Църквата – намалява издръжката на клира, а по-сетне дръзва дори да конвоира митрополитите с жандармерия, след като е раз-

¹³ Близнашки, Г. Конституционно право. Принципи, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 202 (Bliznashki, G. Konstitutsionno pravo. Printsipi, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2020, s. 202)

¹⁴ Влайков, Т. Личният режим у нас. Бележки върху неговото развитие и върху условията за премахването му, С., Изток-Запад, 2010, с. 3 (Vlaykov, T. Lichniyat rezhim u nas. Belezhki varhu negovoto razvitie i varhu usloviyata za premahvaneto mu, S., Iztok-Zapad, 2010, s. 3)

¹⁵ Близнашки, Г. Свитъци по конституционно право: Конституционното развитие на България, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2019, с. 16 (Bliznashki, G. Svitatsi po konstitutsionno pravo: Konstitutsionnoto razvitie na Bulgaria, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2019, s. 16)

пуснал заседание на Светия синод. Неслучайно един от най-авторитетните британски историци, посветил научни трудове на българската история, Ричард Крамптън, обозначава периода 1887 – 1894 г. с носещия негативна конотация термин „стамболовщина“¹⁶. Следва да се подчертае, че нито ярките лични качества и безспорни приноси на Стамболов в националноосвободителното движение; нито неговите заслуги в изграждането на българската държава и икономика; нито пък успехите във външната политика, свързани с оттласкването на България от опеката на Руската империя, които дават основание на неговия бележит биограф, писателят Антон Страшимиров, да го нарече „западник“ („Диктаторът“¹⁷) – нищо от това не може да засенчи историческата реалност, че диктатурата на Стамболов осакатява в дълбочина наченките на демократично развитие и формиране на демократични нрави в България. Нещо повече, отваря вратите за неконституционно управление и за превръщането на политическото насилие и репресиите в норма на българския живот в дългосрочен план. Ето защо, следва да се отбележи, че някои съвременни опити стамболовщината да бъде глаорифицирана, като небивал успех в модернизацията на България, са не толкова опит за по-комплексна оценка на противоречивата личност и политика на Стефан Стамболов, а са по-скоро търсене на лични и идеологически индулгенции за последвалите авторитарни и тоталитарни режими и свързаните с тях политически репресии¹⁸.

След диктатурата на Стамболов се навлиза в личния режим на Цар Фердинанд, който запазва като фасада Търновската конституция, но всъщност установява едноличен контрол върху важните държавни решения и така продължава да ерозира демократичните конституционни устои. Всеки едноличен режим значително ограничава капацитета на управлението, защото рано или късно го превръща в заложник на личните недостатъци, страсти и неспособности на властника, които не са подлагани на контрол и не са компенсирани или поне балансирани от механизмите на обществената критика и парламентаризма. Двете национални катастрофи, до които личният режим на Фердинанд довежда България, имат непреодоляно и до днес травматично отражение върху националната ни психология. След изгонването му от страната и поредицата осеяни с политическо насилие събития около и след Деветоюнския преврат през 1923 г., демократичната тенденция в българското развитие, която издига за свое знаме именно Търновската конституция, за кратко се стабилизира. За да бъде отново погазена с държавния преврат от 19 май 1934 г., който установява авторитарен режим, оформил се по-сетне като личен режим Цар Борис III. След 1934 г. Търновската конституция е частично и мълчаливо суспендирана¹⁹. Народното събрание е изтласкано в периферията на политическия живот. Липсата на реално, а не фасадно парламентарно управление, и произтичащата от това концентрация на политическа власт – явна и задкулисна – в монархическия институт, са и сред причините за пагубното геополитическо ангажиране на България с Германия през двете световни войни. Веригата от исторически събития в крайна сметка води до преврата на 9 септември 1944 г., който дава началото на

¹⁶ Крамптън, Ричард. Кратка история на България, С., Сиела, 2023, с. 132 – 138 (Kramptan, Richard. *Kratka istoria na Bulgaria*, S., Siela, 2023, s. 132 – 138)

¹⁷ Страшимиров, А. Диктаторът. Животът на Стефан Стамболов, С., Изток-Запад, 2014, с. 204 (Strashimirov, A. *Diktatorat. Zhivotat na Stefan Stambolov*, S., Iztok-Zapad, 2014, s. 204)

¹⁸ Вж. Иванов, Д. Стефан Стамболов – българската енергия, С., Арес Прес, 1993, с. 222 (Ivanov, D. *Stefan Stambolov – balgarskata energia*, S., Aris Pres, 1993, s. 222)

¹⁹ Токушев, Д. История на новобългарската държава и право 1878 – 1944 г., С., Сиби, 2008, с. 345 (Tokushev, D. *Istoria na novobalgarskata darzhava i pravo 1878 – 1944 g.*, S., Sibi, 2008, s. 345)

още по-голям възход на авторитарната тенденция в българската политика, която под съветски диктат се трансформира в тоталитарен режим от марксистко-ленински тип, съществувал в продължение на 45 години.

Тези щрихи от конституционното развитие недвусмислено очертават липсата на устойчива демократична традиция в България. В този смисъл, парламентарното управление с неговата пъстра политическа картина и възможност за гъвкаво прекрояване на изпълнителната власт, съобразно политическото доверие на парламента, се явява водеща гаранция за демократичното развитие на страната. Всъщност дебатите „за“ или „против“ персоналният режим по същество намериха своя отговор в VII-то ВНС. За разлика от днешните легислатури, избирани на дъното на избирателната активност, VII-то ВНС имаше безпрецедентна и до днес обществено-политическа легитимност и представителност – избрано беше с гласовете на 6 976 620 избиратели, т.е. при избирателна активност от 90,79%. Показателно е, например, че тогава бяха депозирани цели 17 конституционни проекта. От депутати, от партии, от отделни български емигранти и общности. Във всички тях, без изключение, независимо от идеологическите ориентации на авторите на съответния проект, се предвиждаше демократична България да се развива като парламентарна република. Тази воля беше непосредствен израз на негативния социален опит на България с авторитарните режими преди 1994 г. и с еднопартийния тоталитарен режим до 1989 г. Едва с установяването на парламентарната република с Конституцията от юли 1991 г., демократичната тенденция беше установена по-трайно и вече повече от тридесет години нашата страна живее в демократични условия. Това е най-продължителният период на демокрация в българската история. Вън от всякакво съмнение е, че съществен принос за това има конструирането на политическата действителност и разпределението на властта съобразно класическите принципи на парламентаризма, които съчетани с „неутралната власт“ и арбитражната функция на държавния глава, носят стабилност и представителство на широки и разнообразни политически сили и обществени среди.

Заключение

В България няма необходимата социална и политическа основа за устойчиво демократично развитие на една президентска република. Това е така, защото демократичната традиция след Освобождението е незначителна и крехка – близо половината от съществуването ѝ – периода от 1878 г. до днес, е преминало в условията на авторитарни и тоталитарни режими. Тяхната историческа верига започва с режима на пълномощията – 1881 – 1883 г., продължава с недемократичното и авторитарно управление след превратите през 1923 г. и 1934 г., и завършва с тоталитарния режим след 1944 г. Наред с това, липсват и други важни обществени фактори, които могат да съдържат склонността към лични и авторитарни режими. Гражданското общество у нас е неукрепнало, а по-жизнеспособните му сегменти са прекомерно политизирани и вместо да изпълняват своята естествена функция на граждански контрол, все повече придобиват чертите на квази-политически партии, които без да се явяват на избори се опитват фактически да узурпират политическа власт. Съдебната система, въпреки реформистките усилия, все още е проядена от политически и икономически влияния и зависимости. Към всичко това трябва да се прибави и обстоятелството, че в съвременното българско общество има нагласи не просто на латентна търпимост, а дори на открита симпатия към авторитарните методи на управление. Тези нагласи

излязахо по особено отчетлив начин в контекста на руската военна агресия срещу Украйна. Според тях евразийските авторитарни модели са „по-добра алтернатива на проваления преход“ или на европейската геополитическа интеграция на България. Заедно с това цели сектори от обществото се оказват неспособни да разпознават свободата от несвободата. Тази реалност излиза на обществената повърхност не един път през последните години – от търпимостта към масовото подслушване и проследяване на интернет комуникациите („не се притеснявам, нека слушат“) до неизтощимото влечение към „силната ръка“, която „ще ни оправи“. На политическо равнище през годините бяха създадени последователно пропагандните митове за „месията“, а след това за „силната ръка“. Паразитирайки върху два остри дефицита – на демократична култура и на траен пиетет към свободата в нашето общество, тези митове плениха за известно време въображението на масите. Така се създадоха условия за управленията на „месията“ (Симеон Сакскобургготски) и на „силната ръка“ (Бойко Борисов). Тезата, че парламентът е ненужна говорилня, която само пречи на управлението, упорито се лансираше, макар и с променлив интензитет, и при правителството „Сакскобургготски“, и при правителството „Борисов 1“. Независимо от опитите да бъдат тласнати към едноличен режим, и двамата – и Сакскобургготски, и Борисов – имаха достатъчно демократични инстинкти и не го допуснаха. Това обаче се дължеше не само на персоналния фактор, а преди всичко на сработването на имунната антиавторитарна система на парламентарното управление, заложен в българския конституционен модел. Винаги се намираха политически среди, партийни фракции и дори отделни експерти, обществени и политически фигури, които заедно и поотделно успяваха да инструментализират успешно властовия ресурс, който дават парламентарният контрол, публичността на парламентарните прения и медийните трибуни, за да не оставят пространство за ескалация на евентуални авторитарни или крипто-авторитарни тенденции. Неслучайно – по думите на проф. Георги Близнашки – същината на парламентарното управление се определя като „управление чрез дискусия“²⁰.

Често в обществената дискусия у нас се поддържа тезата, че дори и при парламентарната форма, фактически системата функционираше като „премиерска република“, т.е. Министерският съвет доминираше над Народното събрание. Един задълбочен анализ без съмнение би стигнал до извода, че дори и такава лоша тенденция – превръщане на парламентарното мнозинство в безгласен регистратор на волята на правителството, се омаломощава именно от парламентарната конструкция на държавата. Тази конструкция, в крайна сметка, осуетява възможността за прекомерна концентрация на власт в премиера и девиация на конституционната система в посока на едноличен режим. Това е така, защото при парламентарното управление са налице редица други центрове на власт и механизми за промяна, сред които в българския конституционен модел се открояват пряко избраният президент, възможността за реструктуриране на парламентарното пространство и сваляне на правителството и пр. Освен това, от гледище на въздействието върху общественото мнение и нагласи, няма по-могъща и висока трибуна от парламентарната. От нея дори и немощни опозиционни гласове звучат понякога като „йерихонски тръби“. Това позволява, особено при опитна и обиграна в парламентарната политика опозиция, общественото мнение да бъде рано или късно насочено към снемане на доверието от действащото

²⁰ Близнашки, Г. Парламентарно право, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 55 (Bliznashki, G. Parlamentarno pravo, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2015, s. 55).

управление без да се чака непременно изтичането на неговия мандат. При парламентарното управление общественото мнение и неговата корективна роля имат съществено значение. Виждали сме многократно как тези съдържащи механизми работят на практика при действието на Конституцията от юли 1991 г. Нищо от това не би било възможно при една президентска република с едноличен титуляр на изпълнителната власт и с парламент, снет от пиедестала на национален политически форум и сведен до най-обикновена „работилница“ за закони, който не може да контролира изпълнителната власт.

Отрицателната кадрова селекция в партиите и ниската политическа култура определено създават хранителна среда за глашатаите на персоналната власт, която днес представя като идеи за въвеждане на президентска република в България. Но посоката, която те сочат е към задънена улица. Достатъчно е да се посочат напреженията, които създаде дългата поредица от безконтролни служебни правителства през последните години. Всички те, в условията на продължителна политическа и парламентарна криза, на практика излязоха от конституционната територия, която им е отредена и се превърнаха в инструмент за пряко президентско управление. С масово кадруване на всички нива на властта, с директна президентска намеса в оперативното управление на системата за национална сигурност и външната политика, с открита намеса в предизборните кампании в полза или във вреда на определени политически партии и коалиции. Поради това се стигна и до конституционна ревизия на служебното правителство с цел намаляване на възможностите за пряка президентска намеса в осъществяването на изпълнителната власт от служебното правителство. Заедно с това, конституционните промени от декември 2023 г. са свързани и с известно „парламентаризиране“ на служебното правителство чрез предоставяне на конституционна възможност за участие на парламентарните групи в консултации по съставянето му.

Прочее, няма никакво съмнение, че парламентарното управление у нас има нужда от сериозно укрепване. България има нужда от силен парламент и от силно правителство, контролирано от силен парламент. Не от безконтролна президентска власт и еднолични режими. Защото единствено парламентаризмът в нашия национален контекст може да уравнива противоборстващите социални интереси, да преодолява по пътя на дискусиата политическите конфликти и да неутрализира недемократичните тенденции.