

## ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ИНСТИТУТА НА ОТГОВОРНОСТТА НА МИНИСТРИТЕ

ас. д-р Кръстю Георгиев Георгиев  
*Бургаски свободен университет*

### ORIGINATE AND EVOLUTION OF THE RESPONSIBILITY OF THE MINISTERS

Krastyu Georgiev Georgiev  
*Burgas Free University*

**Abstract:** *This Article examines the originate and the evolution of the responsibility of the Ministers and the monarch's power preserving the integrity of the government. The responsibility of the Ministers is a consistent textual theme found in the virtues of the government and a part of the obligation to preserve the government itself.*

**Keywords:** *political responsibility, Head of the State, Parliament, Minister, countersign, integrity of the government.*

Държавата, разгледана като властническа институция, изисква отделният гражданин и дори самото общество да спазват и изпълняват предвидените в действащото право правила за поведение, което представлява съществен елемент на държавното управление. При разглеждането на този процес от неговия социален аспект, все пак следва да се отбележи, че държавното управление трябва да бъде адекватно на интересите на отделния гражданин, както и на обществените очаквания. Ето защо упражняването на властническите правомощия на държавните органи задължително се съпровожда и от отговорността им пред обществото.<sup>1</sup>

Подробно описание на принципа на отговорността в държавното управление е невъзможно, защото може да доведе до нарушаване на съществени характеристики на конституционните норми, а именно – тяхната висока степен на абстрактност и функцията им на основополагащи правни принципи. Този факт обаче довежда до сериозни проблеми при дефинирането на института на отговорността в държавното управление като юридическа категория.

Ето защо, за да бъде дефиниран принципа на отговорност в държавното управление, следва да бъде установено семантичното съдържание на самия термин. В Рим се е използвал термина „*gegere*”, който обаче означава не само управление, но също така и упражняване на власт и ръководство. Древните римляни са използвали със същото предназначение и термина „*gubernare*”, но са свързвали значението му по-скоро с постигането на определена цел. В тази връзка немският автор Scheuner достига до извода, че държавното управление представлява единство от поставяне и постигане на

---

<sup>1</sup> Merkl, A. Staatszweck und öffentliches Interesse, Verwaltungsarchiv 1919, 27 B., S.268 ff; Kelsen H., Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S.286.

общи цели.<sup>2</sup> Доста по-късно в САЩ за първи път се въвежда термина „administration“, като на практика с него се обозначава модела на президентско управление.<sup>3</sup>

Паралелно с разграничаване на държавното управление като самостоятелна част или област като съществен елемент на принципа на разделение на властите, принципа на правовата държава поставя въпроса доколко управлението като държавна дейност следва да бъде съобразено с принципа на законността, респективно необходимост от носене на отговорност при упражняване на властнически правомощия. Именно в този момент възниква необходимостта от разграничаване на политическата отговорност на правителството от неговото задължение дейността му да бъде съобразена със съответната законодателна и конституционна уредба.<sup>4</sup>

Принципът на разделение на властите е в основата на създаването на един коренно различен от абсолютната монархия модел на държавно управление. Въпреки че според теорията на Монтескьо монархът е титуляр на изпълнителната власт поради нейното естество – непрекъсваемост (континуитет) и вземане на бързи решения, тази власт следва да бъде съсредоточена в ръцете само на един. Същевременно обаче идеите на Монтескьо поставят началото на един процес, при който настъпва трансформиране на абсолютната монархия в парламентарна и изпълнителната власт преминава в ръцете на премиер-министъра.<sup>5</sup>

Ограничаването на властта на монарха и превръщането му в титуляр на изпълнителната власт изискват по-детайлно изследване, доколкото по този начин възникват нови механизми за запазване на монархическата институция (напр. след възстановяването на монархията в края на XVII в. във Великобритания). Институтът на министерската отговорност, при който монархът остава неотговорен, а вместо него отговорност носят „неговите министри“ първоначално допринася за стабилизиране на ролята на монарха, но по-късно претърпява еволюция, която го превръща в основен принцип на парламентарното управление. Следва да се отбележи, че правителството и министрите в абсолютната монархия не са притежавали самостоятелни функции в сферата на държавното управление. Абсолютната монархия се изгражда на основата на политическия монизъм. При тази форма на държавно управление е характерно съществуването на властово-заповедна пирамида, на върха на която стои кралят. В подкрепа на подобно разбиране стоят и думите на френския крал Луи IV: „Държавата – това съм аз“ („L'état, c'est moi“). Монархът концентрира в своите ръце най-важните държавнически правомощия, а същевременно едно и също разпореждане се възлага за изпълнение на няколко различни лица. В резултат на тази система на управление се създава хаотична администрация, свързана с инцидентното назначаване на доверени лица, натоварени от монарха с изпълнението на конкретни задачи. Ето защо те носят отговорност единствено пред монарха – „**regis voluntas est suprema lex**“.

Недостатъците на подобен модел на държавно управление – отслабването на властта на монарха и обединяването на дейността на различни лица, довеждат до съз-

<sup>2</sup> Scheuner Ulrich. Regierung. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Band, St.-Tü.-Gö., 1964, S.781.

<sup>3</sup> Löwenstein Karl. Political Power and the Governmental Process, 2. Aufl., Ch.-L. 1965, S.114.

<sup>4</sup> Kelsen, H: „Die als Regierungstätigkeit ausübende Gesetzinitiative ist somit keineswegs eine durch keinerlei Rechtsnormen bestimmte Funktion, sondern stellt nur einen Fall rechtlich gebundenen-wenn auch relativ sehr freien-Ermessen dar“. Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1925, S. 245f.

<sup>5</sup> Bagehot, W. La constitution anglaise. Paris, 1867, p. 99.

даването на т. нар. „колегиална система” в изпълнителната власт, като се създават съвети, които имат функции на органи със съвещателни и изпълнителни функции.<sup>6</sup>

Страната, в която тази форма на държавно управление придобива своя разцвет, е Франция: върхът на правителството е кралят; под него в държавната стълбица е канцлерът. Но все пак канцлерът е съхранявал държавния печат, което е представлявало средство за косвен контрол върху неотговорния монарх. Нещо повече – съществувала е забрана канцлера да постави печат под т.н. „*desraisonnable*” указ на монарха. Ако монархът е настоявал въпреки възраженията на канцлера да издаде подобен указ, който да бъде подпечатан от канцлера, то тогава монархът е бил длъжен да се разпореди, че освобождава от каквато и да е отговорност канцлера.<sup>7</sup> Като последица канцлера е бил освободен от отговорност както за законосъобразността на акта на монарха, така и за неговата целесъобразност.<sup>8</sup>

Подпечатването с държавния печат на актовете на монарха поставя началото на института на контрасигнатурата, което довежда и до възникване на отговорността на министрите в държавното управление.<sup>9</sup>

С усложняването на задачите в държавното управление се проявяват и недостатъците на колегиалната система – извънредна бавност при разглеждане и решаване на служебните дела и неизбежната сложност на самата служебна процедура; а от гледна точка на принципа на отговорност за изпълнение на служебните задачи, колегиалността довежда до лична неотговорност.

Ето защо неизбежно се достига до създаването на нов модел на държавно управление в рамките на парламентаризма. В този процес можем да открием отделни етапи и определена последователност – от състава на колегиалния орган се създава Комитет, състоящ се от лица, които са лично приближени на монарха и се ползват с неговото доверие и тези лица постепенно започват да осъществяват управленски функции, но само със съгласието на монарха, т. е. те са му пряко подчинени.

Трансформирането на колегиалната система е най-ясно изразено в историята на създаването на английския кабинет – т. нар. „Таен съвет” (*Privy Council*). Той представлява основа на английския парламентаризъм, при който министрите, начело с първи министър изпълняват функциите на висш консултативен орган на краля. Правителството все още не съществува като конституционен орган, а в политически план се явява средство за управление на монарха, тъй като се състои от най-близките съветници на краля. Съвещателните функции на министрите подчертават тяхната зависимост от волята на монарха и определят нейното съдържание. Чрез министрите монархът привежда в изпълнение своята властническа воля, въпреки че министърът е държавен орган в абсолютната монархия, но той не притежава самостоятелна власт.

Едновременно и паралелно със създаването на представителния модел на държавно управление възниква и института на отговорността на изпълнителната власт пред парламента. За първи път чл. 45 на Конституцията на Франция от 3 Септември 1791 регламентира като изрична разпоредба отговорността на министрите, задължаваща ги да приподпишат закон, приет от парламента.

В Германия принципа на отговорността на министрите е закрепен в чл. 20 на Конституцията на Кралство Вестфален от 15 Ноември 1870. За разлика от представи-

<sup>6</sup> Напр. *Conseil du roi, grand conseil, conseil etroit, conseil prive*.

<sup>7</sup> *Abraham Tessereau*. Histoire chronologique de la grande chancellerie de France, Paris, 1676.

<sup>8</sup> *Hans von Frisch*. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate, Berlin, 1904, S.42.

<sup>9</sup> *Frisch, H.* Цит съч., S.5ff.31 ff., 39 ff.

телното управление, в абсолютната монархия, а по-късно в конституционната монархия, министрите носят отговорност пред монарха за точното изпълнение на неговите актове, както и при нарушаване на Конституцията (подобно и Конституцията на Бавария от 1 Май 1808 г.).

Институтът на отговорността довежда и до промяна на служебното положение на министрите. Първоначално те се явяват изпълнители на волята на монарха, което ги прави обикновени служители, които не притежават право да приемат каквото и да е политическо решение. Това положение на министрите намира отражение и върху тяхната отговорност за правителствената им дейност. Те носят отговорност лично пред монарха, като той разполага с определени дискреционни правомощия спрямо тях – правото да ги назначава, но също така може да ги предаде на съд по свое усмотрение. Образно казано, в абсолютната монархия министърът представлява „*орган на зрение, слух и реч на монарха*“. Този довод намира подкрепа и във френската Конституция от 1791 г., която забранява за министри да бъдат назначавани за членове на Националното събрание. Целта на тази забрана е ясна – да не се допусне каквото и да е влияние от страна на законодателното тяло при образуването на министерствата, защото министрите са изпълнителни органи на краля и следователно тяхната власт не изисква доверието на народа.

Еманципирането на властта на министрите от властта на монарха довежда и до еволюция на отговорността на държавния глава. Невъзможността монархът да носи отговорност (не трябва да се забравя фикцията „*Кралят не може да направи грешка*“) стои не само в основата на теорията за същността на неутралната власт. Неговата неотговорност довежда до необходимостта отговорността за политическите решения да премине върху някой друг. Този някой друг може да бъде единствено правителството. Именно предоставянето на самостоятелност на министрите в областта на изпълнителната власт е в основата на еволюцията на абсолютната в конституционна монархия. Въпреки че кралят запазва своето централно място в държавното управление, реалната власт преминава към правителството и парламента. В Англия напр. законодателната власт се разпределя между краля и парламента („Кралят в парламента“). Властта на монарха вече не е абсолютна, тя е ограничена от парламента, който приема законите. Като опосредстващо звено между властта на монарха и изпълнителната власт, дейността на министрите зависи не само от волята на монарха, но и от тази на парламента. По този начин се утвърждава върховенството на закона – министрите са тези органи, които обезпечават законосъобразно държавно управление. Но все пак монархът е неотговорен и следователно напълно независим от парламента в областта на изпълнителната власт. Ето защо конституционният монарх самостоятелно назначава министрите без да е необходимо да съгласува листата им с парламента, като по този начин те се превръщат в „легализатори“ на неговия подпис. От гледна точка на тяхната отговорност обаче следва да се отбележи, че те не носят политическа отговорност, а отговарят само за извършено закононарушение.

Невъзможността монархът да носи лична отговорност (независимо дали наказателноправна или политическа), се явява една от причините за създаването на парламентарната монархия. Трябва да се отбележи, че при този модел на държавно управление се цели не толкова въвеждане на института на личната отговорност на монарха, а по-скоро за първи път принципът на отговорността се превръща в необходим елемент на едно балансирано държавно управление. В парламентарната монархия властта на монарха загубва своята абсолютност, като той запазва своята неотговорност, но принципът на отговорността за държавното управление вече съществува и се носи от правителството пред парламента. При този модел на държавно управление

настъпва промяна и в самите характеристики на държавната власт. Монархът не притежава цялата власт, а тя се трансформира в представително управление. Правителството играе активната роля, като вече е с много голяма степен на политическа независимост от този, който е титуляр на изпълнителната власт – монарха.<sup>10</sup> Именно тази самостоятелност в действията на правителството, респективно министрите, обосновава и неотговорността на монарха. Той придобива по-скоро представителни функции, а неговите реални властнически правомощия отстъпват на заден план. Най-ясно доказателство за ограничаване властта на монарха в парламентарната монархия се открива в модела на държавно управление на Великобритания. Началото на този процес може да бъде открито в думите на Чарлз II (1630-1685) в отговор на епитафията на лорд Рочестър – „*Mouite думи са мои собствени, но делата са на моите министри.*” („*The wise words are my own, the deeds are my ministers.*”).

„Славната революция“ (*The Glorious Revolution*) от 1668 г., след много драматични борби за надмощие, поставя началото на процеса на обезвластяване на монарха и превръщането на парламента в основен център на държавната власт. Оттук нататък властта на монарха е поставена в зависимост от волята на парламента, въпреки че той запазва правото си да наследява короната и е неотговорен. Кралските прерогативи са силно ограничени, което довежда до невъзможността монархът да притежава самостоятелна власт.

В потвърждение на факта, че короната в Англия е лишена от каквато и да е власт, е следното твърде крайно становище на Беджот – кралицата е длъжна да подпише своята смъртна присъда, ако двете палати на парламента решат това единодушно.<sup>11</sup> Чрез този твърде образен пример той доказва, че участието на монарха в държавното управление е нещо илюзорно, то може да се приеме дори и за фикция, защото короната вече не притежава самостоятелна власт.

В парламентарната монархия правителството постепенно се превръща в център на изпълнителната власт. Така едновременно с еманципирането на правителствената дейност от властта на монарха възниква и институтът на политическата отговорност на министрите, който има своите исторически корени в края на XVIII век. Първоначалният кабинет от кралски съветници, които са пряко подчинени на волята на монарха, постепенно се освобождава от пълната си зависимост от краля. Същевременно парламентът се опитва или чрез петиции, или чрез разширяването на понятието за министерска съдебна отговорност, да подчини министрите, като това подчинение се постига чрез политическата и солидарна отговорност на кабинета.<sup>12</sup>

Влияние върху този процес на разграничаване на властта на правителството от тази на монарха оказва установеното равенство между властта на монарха и властта на парламента. В този смисъл, Георги Близнашки приема, че правителството в парламентарната монархия е инструментът на сътрудничество (необходимо с оглед „неутралната власт“ на монарха), чрез който се съгласуват усилията на държавния глава и парламента. Министрите следва да управляват, както при наличието на политическо доверие от страна на краля, така също и от страна на парламента.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Вж. чл. 29 от **Белгийската Конституция**; чл.5 от **Основния статут на Италия** и други.

<sup>11</sup> **Vaghot, W.** La constitution anglaise, с. 119 и сл.; Срв. **Moreau, F.** Pour le regime parlementaire, Paris, 1903, р. 184 относно политическата роля на монарха в парламентарното управление.

<sup>12</sup> **Баламезов, Ст.** Министрите – тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия, София, 1914, с. 29.

<sup>13</sup> **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление. София, 2007; с.87.

Така настъпва своеобразна трансформация на отговорността на държавния глава, като политическата отговорност за неговите актове и действия преминава върху правителството<sup>14</sup>.

Монархът запазва правомощието си да разпуска парламента, но основанието за подобна крайна политическа мярка се явява не волята на монарха, а конфликтът между законодателната власт (парламента) и изпълнителната власт (правителството). Разпускането на парламента се явява по-скоро не санкция, а средство за осигуряване на необходимия баланс между отделните власти. Тази роля на държавния глава се дължи на теорията за неговата „неутрална власт“ и функциите му като арбитър в конфликтите между отделните власти.

И в българската конституционна история властта на монарха и неговата отговорност е предизвиквала научна дискусия. Чл. 12 от Търновската Конституция предоставя изпълнителната власт на българския монарх – *„Изпълнителната власт принадлежи Царю; всичте органи на тая власт действат от негово име и под негов върховен надзор“*. Според проф. Баламезов обаче разпоредбата на чл. 149 от нея, която гласи, че *„изпълнителната власт под върховния надзор и ръководството на Княза (чл.12) принадлежи на министрите и на техния съвет“* противоречи на посочената по-горе конституционна разпоредба на чл. 12. На пръв поглед, още повече като се има предвид препращането, разпоредбата на чл. 149 от Търновската Конституция само пояснява текста на чл. 12, доколкото на царя принадлежи само върховния надзор и ръководство, а правителствената дейност се осъществява от министрите и техния съвет. Но чл. 12 предоставя цялата изпълнителна власт на монарха както единствен неин титуляр. Противоречието между конституционните разпоредби се допълва и от необходимостта за приподписване на всеки един акт от страна на съответния министър, за да влезе акта на монарха в сила (чл. 18 и чл. 154 от Търновската Конституция). Не на последно място, следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 152 от Търновската Конституция, която предоставя на царя правомощието да назначава и уволнява министрите. Тази разпоредба, според становището на проф. Баламезов, окончателно доказва кому „принадлежи“ изпълнителната власт – според него безспорно на монарха.

За да обоснове своето становище, проф. Баламезов разглежда възникването и характеристиките на отговорността на министрите. Първоначално те носят само съдебна отговорност, която обаче постепенно бива изоставена:

- било защото се разбира, че изпълнителната власт не се ограничава само с прилагането на законите и следователно трябва да бъде предоставена на лица, избрани от представителния орган;

- било защото самите министри осъзнават предимствата на политическата отговорност, защото при конфликт за целесъобразност между парламента и кабинета, те не се предават на съд, а са принудени да напуснат властта.<sup>15</sup>

Постепенно министрите се освобождават от наказателната си отговорност за своите действия за закононарушения, но принципът на отговорност в държавното

<sup>14</sup> Политическата отговорност на министрите възниква като институт по времето на царстването на кралица Виктория. До 1830 г. няма нито един пример за подаване на оставка на кабинета заради отказ на долната палата да одобри негово действие. Дори и първият кабинет на кралица Виктория, оглавяван от Мелбърн, остава на власт, независимо от неодобрението на долната камара по редица въпроси, но все пак настъпва момент, когато кабинета не може да запази властта си поради наличието на хронически проблеми между него и парламента.

<sup>15</sup> Вж. Баламезов Ст., Цит. съч., с. 30.

управление изисква те да отговарят свои нецелесъобразни действия, т. е. по този начин възниква политическата им отговорност пред парламента. Именно политическата им отговорност поражда необходимостта от сътрудничество между монарха и парламента в сферата на изпълнителната власт, което има за последица одобрението на избора на министрите от парламента. Правителството продължава да се явява „представител“ на монарха, но носи отговорност пред парламента, а титулярят на изпълнителната власт – монархът, е неотговорен.<sup>16</sup>

Този исторически преглед на развитието на различните форми на държавно управление доказва, че в парламентарната монархия монархът, дори и да притежава отделни властнически правомощия, запазвайки своята неотговорност, не може да ги упражнява самостоятелно, а само по инициатива или съвместно с правителството, което се формира по волята на парламента. Примери в подкрепа на подобно становище се откриват в невъзможността той да откаже да подпише предложените му от правителството документи или пък самостоятелно да вземе решение за налагане на вето. В изпълнение, и актовете на монарха се нуждаят от одобрението на правителството с оглед необходимостта от тяхната контрасигнатура, за да станат правно валидни. Правителството се еманципира от волята на монарха и неговата дейност е поставена изцяло под контрола на парламента. От гледна точка на дейността на изпълнителната власт тази зависимост е не само функционална, но също така изисква и адекватна политическа отговорност. В едно балансирано държавно управление винаги съществува необходимост този, който приема политически решения и упражнява власт, да носи отговорност за тях. Следователно отговорността на правителството спрямо парламента придобива ясно изразен политически характер и се превръща в необходима характеристика на парламентаризма.

В парламентарната монархия също така може да бъде открита и още една важна характеристика на принципа на отговорността в държавното управление. За първи път в дейността на министрите възниква необходимостта от обезпечаване едновременно на законосъобразност и целесъобразност. Министрите вече не са само изпълнители на волята на монарха и на законите. Те разполагат с определена свобода, отнасяща се най-вече до средствата за постигане на целите на закона и как те следват да бъдат постигнати. Самостоятелността на дейността на министрите не е безгранична – тя се основава и е в границите на законността, като пред тяхната свобода за вземане на политически решение е поставена и друга граница – те носят отговорност пред парламента.

Въпреки че неотговорността на монарха довежда до неговата пасивна роля в държавното управление („*Кралят владее, министрите управляват.*”)<sup>17</sup>, принципите на възникващото парламентарно управление изискват създаването на юридически и политически механизъм за контрол върху действията на държавния глава, като тази необходимост се явява теоретична основа на института на приподписването на актовете на държавния глава.

„Приподписването“ като правен институт (наричан още „контрасигнатура“) има своя произход в латинския език (лат. „*contrasignatura*“) и означава приподписване на актовете на държавния глава от премиер-министъра или от компетентния министър. Едновременно се използват и други, но аналогични термини – например „контрасигнация“ (от лат. „*contra*“ – *против* и „*assigno*“ – *подпечатвам*). Историческите корени на контрасигнатурата могат да бъдат открити още в древен Рим – без приподпис-

<sup>16</sup> Вж. Баламезов Ст., Цит. съч., с. 37.

<sup>17</sup> Bagehot, W. Цит. съч., с. 95 и сл.

ването от страна на квестора заповедите на императора не са били действителни.<sup>18</sup> Приподписването на актовете на държавния глава намира място и в актуалното конституционно право на държавите с парламентарно и полупрезидентско управление, включително и в българската Конституция от 1991 г. (чл. 102, ал. 2 от Конституцията на РБ).

Процесът на формиране на конституционна монархия в началото на XVII век във Великобритания допринася за развитието на института на контрасигнатурата. Приподписването на актовете на монарха официално придобива регламентация като част от конституционните споразумения между парламента и короната във Великобритания и довежда до ограничаване на властта на монарха. Това ограничаване на практика намира израз в създаването на два института – цивилната листа на монарха, която се одобрява от парламента и въвеждането на приподписване на всички властнически решения и актове на монарха от премиер-министъра или от компетентния министър. Ето защо институтът на контрасигнатурата възниква от стълкновението на два основни елемента на държавно управление: от една страна – неограничената власт на монарха, но съпътствана от неговата неотговорност, а от друга – принципа на върховенство на парламента и парламентарната отговорност на правителството. Личността на монарха не може да бъде свързана с каквато и да е негова отговорност, но ако той изцяло бъде освободен от отговорност, то тогава изпълнителната власт ще остане извън контрола на парламента.<sup>19</sup>

Институтът на контрасигнатурата позволява да се преодолее този конфликт между власт и отговорност в държавното управление, като довежда до пренасянето на отговорността от монарха върху правителството или отделни негови членове.<sup>20</sup> Първоначално контрасигнатурата при абсолютната монархия не е имала това юридическо значение, с което този институт се превръща в основен елемент на парламентарното управление. Приподписването по-скоро е удостоверявало автентичността на подписа на монарха, като е гарантирало достоверността на текста на съответния акт, като по този начин контрасигнатурата извежда на преден план надзаконовият характер на властта на абсолютния монарх, което прави невъзможно да се упражнява контрол за законосъобразност на неговите актове. Ето защо и приподписалият акта на монарха министър носи отговорност пред самия монарх и то не за неговата законосъобразност, а по-скоро за необходимостта, подобен акт да бъде издаден.

Контрасигнатурата при абсолютната монархия също така не може да бъде разглеждана като юридически необходим елемент на валидността на акта на монарха, ако отново се вземе предвид природата на монархическата власт. Министърът е длъжен да приподпише всеки акт на монарха, освен ако този акт не довежда до извършване на престъпление – напр. държавна измяна или корупция от страна на министъра. Ето защо отказ на министър да приподпише акта на монарха поради политическо неодобрение е недопустим. Ако все пак министърът не е съгласен, то той следва да понесе отговорност за своите действия и да подаде оставка.

<sup>18</sup> *Corpus iuris civilis III*, Novellae 114

<sup>19</sup> **Шайо А.** Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Москва, 2001, с. 88.

<sup>20</sup> Вж. чл. 88 от **Конституцията на Белгия** от 7 февруари 1831 г.: Личността на Краля е неприкосновена; неговите министри са тези, които носят отговорност; Чл. 13, ал. 3 от **Конституцията на Кралство Дания** от 5 юни 1953 г.: Кралят не носи отговорност за своите действия, неговата личност е неприкосновена. Отговорност за държавното управление носят министрите.



Контрасигнатурата обаче може да бъде приета и като елемент от процедурата на влизането на акта на монарха в сила, като по този начин приподписването придобива единствено удостоверителен характер относно спазването на формалните изисквания за влизането на акта в сила и по този начин отпада разбирането за контрасигнатурата като предпоставка за носене на отговорност от страна на монарха за нарушаване на принципа за законосъобразност на неговите актове.

В конституционноправната теория контрасигнатурата на актовете на монарха има за отправна точка отношенията монарх – министри. Безспорно една от функциите на приподписването е да се легализира волята на монарха, което превръща приподписването в служебно задължение на министрите. Но проф. Баламезов е на мнение, че те не са длъжни да приподписват всяко разпореждане на монарха. Според него, приподписването довежда до възникване на задължение за монарха да бъде „солидарно“ отговорен – според важността на въпроса, заедно с един от надлежните министри (чл. 18 от Търновската Конституция).<sup>21</sup>

Нещо повече – монархът не разполага и с възможността да принуди министъра да приподпише подобен акт, ако министърът приеме, че актът е противоконституционен. И монархът, и министърът могат само да имат мнение по въпроса за евентуална противоконституционност на акта, но те не притежават конкретни правомощия да установят подобно нарушение.

Довод за отсъствието на задължение да се приподписват актовете на монарха може да бъде открит и във възможността правителството да инициира издаването на съответния акт. Предложението за приемането му, както и неговото приподписване на практика имат една и съща функция – всеки акт на монарха изисква съгласуване с правителството („*by and with the advice of his Privy Council*“).

По този начин се поставя и началото на парламентаризма, доколкото министрите могат да откажат приподписване не само на незаконосъобразните актове на монарха, но и на тези, които те считат за нецелесъобразни. Следователно контрасигнатурата придобива и още една допълнителна политическа функция, която ѝ позволява да осигури необходимата стабилност в държавното управление. Тази нейна функция има за последица отпадане на задължителността за приподписване на актовете на монарха.<sup>22</sup>

Институтът на контрасигнатурата довежда и до промени в института на отговорността на държавния глава, като той запазва своята неотговорност, а отговорността за неговите действия и актове му преминава върху приподписалия министър. Но в този случай министърът придобива самостоятелна власт. След като той носи отговорност, тогава министърът не може да бъде принуден да изпълни разпореждане на монарха против своята воля или да приподпише незаконосъобразен акт. При приподписването на незаконосъобразен акт възниква самостоятелна отговорност за министъра, която обаче се реализира по особена процедура. Министърът ще бъде съден не от граждански или наказателен съд, а чрез процедурата на т.нар. „импийчмънт“, при която обвинението за извършеното нарушение се повдига и разглежда от парламента.

Анализът на същността и функциите на отговорността на министрите при приподписването на актовете на монарха доказва, че институтът на контрасигнатура-

<sup>21</sup> Баламезов, Ст., Цит. съч., стр. 94.

<sup>22</sup> В потвърждение вж. чл.44 от проекта за Конституция на Прусия, която разпоредба прогласява министрите на краля за „отговорни“ при приподписването на неговите актове. Относно отговорността на правителството и на отделен министър, Ваймарската Конституция (чл. 54-59 от нея) е още по-подробна, като поставя въпроса за тяхната отговорност в зависимост от политическото доверие на парламента (*Reichstag*).

та е в основата на два основни вида отговорност в държавното управление – политическа и наказателноправна. Същественото различие между тях може да се открие в различните им последици – политическата отговорност се изразява в уволнението на министъра, а наказателноправната – в предаването му на съд.

При абсолютната монархия правителството, за разлика от неговата роля в парламентарния модел на държавно управление, не може да се разглежда като изразител на политическата воля на парламента. Ето защо установената зависимост в отношенията монарх – министър довежда до извода, че приподписването има по-скоро „служебен“ характер и лишава министъра от каквато и да е политическа самостоятелност. Историята показва, че след като монархът разполага с възможността да уволни неудобния министър по свое усмотрение и по всяко време, много рядко се стига до предаването на министъра на съд за извършено нарушение. Това е и причината, за да не можем да се открие и правна регламентация за реализирането на наказателноправната отговорност на министрите.

Свършено друга роля придобива контрасигнатурата при конституционната монархия. Властта на монарха е ограничена поради необходимостта от сътрудничество с парламента в областта на законодателната власт, но основните му функции са в сферата на изпълнителната власт. С приподписването на актовете на държавния глава министрите вече поемат отговорност не само за законосъобразността, но също така и за целесъобразността на монархическия акт. Ето защо министърът може да откаже да приподпише акт на монарха, считайки, че актът нарушава тези изисквания. Този отказ може да бъде оправдан с изпълнение на неговите служебни задължения и отговорността, които имат за основа отношенията на правителството и на отделния министър с парламента.<sup>23</sup> Следователно монархът загубва своята абсолютна неотговорност и това е причината неговите актове, които не са приподписани, да се приемат за недействителни.

Полагането на подписа на министъра не само придава на актовете на монарха необходимото правно действие и юридическа сила, но се превръща и в основен елемент от личната отговорност на министрите – те вече отговарят не за действие на монарха, а носят отговорност за свое собствено неправомерно деяние – приподписване на неправомерен акт. Тази теория обяснява защо отговорността на министъра е лична и то предимно с наказателноправен характер – приподписването представлява нарушение на неговите служебни задължения, извършено от висш държавен орган. Но тази теория не обяснява защо е необходимо министрите да носят отговорност пред парламента. Отговора на подобен въпрос откриваме при разглеждане на отношенията между правителството и парламента. Независимостта на политическата власт на министрите има определени граници, която намира своя израз в изискването за законосъобразност и целесъобразност на техните действия и актове. Тази отговорност може да бъде носена само спрямо върховната власт, която притежава единствено парламента.

Друга теория разграничава отговорността на министрите при приподписването на актовете на монарха като политическа и като наказателноправна, предвид не толкова нейното съдържание и обем, а по-скоро от гледна точка на формата на извършеното нарушение от страна на министъра. По общо правило той носи политическа отговорност при неспазване на изискването за целесъобразност в неговите служебни

<sup>23</sup> Frisch, M. Op.cit., p. 191 sqq; Perrin, Fr. De la Responsabilité pénale du chef de l'Etat et des ministres en France, P, 1900, p. 247 sqq; Bolzani. G. Die Verantwortlichkeit der preussischen Minister, Berlin, Puttkammer & Mühlbrecht, 1909, S. 18.

действия, а наказателноправната му отговорност има за основа нарушаване на принципа на законосъобразност. Но в историята съществуват примери, които доказват, че дори и наказателноправната отговорност е отговорност за целесъобразност, а не само за законосъобразност. В родината на парламентарното управление – Англия, мерките на наказателноправната отговорност на министрите се явява средство, което позволява на парламента да отстрани неудобния министър. Наистина министрите биват привлечени към отговорност за държавна измяна („*high treason*“) чрез процедурата по импийчмънт, но самото понятие за измяна по английското право е неопределено и неясно, което позволява на парламента да поиска министър да бъде привлечен към отговорност за деяние, което не винаги представлява състав на престъпление. За пример можем да посочим процеса през 1678 г. против лорд Данби, при който категорично е установен принцип, доказващ по неопровержим начин политическия характер на наказателноправната отговорност на министрите – те следва да отговарят за честността, справедливостта и полезността на своите действия.<sup>24</sup>

Във Франция отговорността на министрите възниква само при извършване на престъпление – подкуп или държавна измяна.<sup>25</sup> Това обаче не е пречка, палатите на Националното събрание да предадат на съд министрите на Карл X, които са приподписали незаконните актове на краля. Конституционният Закон на Франция от 11 юли 1875 г. предоставя право на палатата на перовете да привлече към отговорност министри, които са извършили длъжностно престъпление.<sup>26</sup> Терминът, от гледна точка на неговата юридическа формулировка, е твърде абстрактен и неясен, което прави на практика тълкуването и прилагането му твърде трудно. Примерите от епохата на третата република доказват този извод, доколкото министрите са били привлечени към отговорност за всяко тяхно деяние, което е нарушавало сериозно държавните интереси.<sup>27</sup>

Анализът на историческите източници на института на приподписването показва, че освен осигуряването на баланс в държавното управление, контрасигнатурата въвежда и принципът на отговорност на всеки един субект. Проследяването на еволюцията на института на приподписването на актовете на монарха доказва по безспорен начин, че от формално изпълнение на служебни действия, контрасигнатурата се превръща в ясно изразен инструмент за носене на политическа отговорност в държавното управление.

От гледна точка на отговорността на държавния глава, институтът на контрасигнатурата запазва неговата неотговорност при конституционната и парламентарната монархия. Трансформирането на отговорността на монарха в отговорност на „неговите“ министри посредством приподписването на актовете му се явява по-скоро конституционна фикция, при която властта на монарха се ограничава само до осъществяване на властнически функции в изпълнителната власт.

В съвременната правна наука съществува спор относно възможността да се достигне до носене на реална отговорност от министрите, които са приподписали актове с противоположно съдържание. Особено показателна в тази насока е разпоредбата на чл. 67 от Конституцията на Австрия. Конституционният текст регламентира

<sup>24</sup> Frisch, Op, cit., p. 255 sqq.

<sup>25</sup> Конституцията на Франция от 1814 г. (чл. 56) посочва „държавна измяна“ като основание за отговорност на държавния глава, като дефиницията на използвания термин следва да бъде дадена в отделен закон, който така и не се приема.

<sup>26</sup> Perrin, Op, cit., p. 263 sqq.

<sup>27</sup> Perrin, Op, cit, p. 306.

упражняването на всички властнически правомощия на федералния президент да се осъществяват или по инициатива на федералното правителство, или по предложение на федерален министър. За да бъдат правно валидни, актовете на държавния глава се нуждаят от приподписване от същите тези лица.<sup>28</sup> Отговорността на министрите може да бъде както политическа (ако се гласува вот на недоверие на цялото федерално правителство или на отделен негов член (чл. 74 от Конституцията на Австрия), така и юридическа – в случай на виновно нарушаване на закон, извършено от федерален министър. Ето защо отговорността на членовете на правителството има собствено основание и следователно не става въпрос за трансфер на отговорност от държавния глава върху някой друг, а по-скоро се отнася до изпълнение на конституционно регламентирани функции в сферата на изпълнителната власт и държавното управление. Допълнително доказателство за подобна теза се явява и фактът, че съвременните конституции не предвиждат никаква специална форма на отговорност за министър, който е приподписал акт, нарушаващ закона или Конституцията. Чл. 108 от Конституцията на Испания например изключва носенето на персонална политическа отговорност на министрите за приподписване на противозаконен акт на държавния глава.

Парламентарното управление също допринася за промяна във функциите на института на контрасигнатурата. Правителството и отделните министри не се назначават от монарха, а от партийно-конституирани парламенти и в резултат отговорността на министрите вече се носи пред съответния представителен орган. По този начин контрасигнатурата се превръща по-скоро в средство, механизъм, за постигане на политическа съгласуваност между акта на държавния глава и парламентарното мнозинство. Тази функция на контрасигнатурата променя съществено и въпроса за отговорността на държавния глава в модерните модели на държавно управление. Редуцирането на неговата отговорност има за последица същественото ограничаване на властта му. Държавният глава, за разлика от монарха, не притежава реални властнически правомощия. Той не е титулярят на изпълнителната власт; не назначава правителството и съдебните органи. Неговите функции се ограничават само до чисто представителни такива и като последица неговите актове не се нуждаят от приподписване. Тази тенденция относно ограничаването на властта на държавния глава е характерна не само за парламентарните републики. Съвременните монархии също я следват, като пример в тази насока е конституционната история на Швеция, като нейната Конституция от 1974 г. не съдържа разпоредба относно задължително приподписване на актовете на монарха, но същевременно той е лишен от реална власт.<sup>29</sup>

В подкрепа на разбирането, че контрасигнатурата се явява средство за ограничаване на властта на държавния глава са разпоредбите в повечето действащи конституции, по силата на които актът на държавния глава, който следва да бъде приподписан, но не носи подписа на съответния министър, е недействителен.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Вж. чл. 67 от Конституцията на Австрия.

<sup>29</sup> Институтът на контрасигнатурата възниква в конституционната история на Швеция в началото на XIX век, но съществено е изменен с установяването на партийната система на правителствата в края на XIX и началото на XX век – контрасигнатурата се превръща в акт на съгласуване на акта на монарха с парламентарното мнозинство в Риксадага. Конституцията на Швеция от 1974 г., която запазва само чисто представителни функции на монарха, изобщо премахва контрасигнатурата на актовете на монарха.

<sup>30</sup> Вж. чл. 89 от Конституцията на Италия, чл. 58 от Основния закон на ФРГ; актът „не притежава сила и не се изпълнява“ (чл. 35 от Конституцията на Гърция), липсата на контрасигнатура довежда до юридическа нищожност на акта (чл. 143 от Конституцията на Португалия). Държавният глава дори има задължение да отмени акта при отказ от контрасигнатура. Съгласно §

Необходимо е да се отбележи, че някои актове на държавния глава не подлежат на приподписване. Не се ли поставя по този начин държавният глава в привилегировано положение спрямо трите власти? Разгледани по-подробно, тези изрично посочени актове, притежават по-скоро „техническо-организационно“ съдържание (за разлика от актовете, с които държавният глава реализира своите дискреционни правомощия – напр. когато той налага вето върху приетия от парламента закон; при възлагане на мандат за формиране на правителство, което е поставено изцяло в зависимост от политическото доверие на парламента). Примери в тази насока са и актът за разпускане на Бундестага; актът за назначаване и уволняване на федералния канцлер на ФРГ, разпускането на Националното събрание, назначаването и оставката на премиер-министъра във Франция.<sup>31</sup>

Носенето на лична отговорност от страна на държавния глава при изпълнение на неговите правомощия поставя интересни въпроси. Така например, възможно ли е министър-председателят или съответният министър да откажат да приподпишат акт на президента? Отговорът на този въпрос следва да бъде положителен, доколкото президентът носи отговорност при упражняване на самостоятелни властнически правомощия. В подкрепа на това становище е българската конституционна теория и практика, според която на приподписване подлежат само указите на българския президент, които са насочени към сферата на изпълнителната власт, като единствено тогава правителството споделя отговорността за издаване на указа пред Народното събрание. В подкрепа на този извод е и Решение № 13 от 25.VII.96 г. по к. д. № 11 на КС на РБ от 1996 г.<sup>32</sup>

Друг въпрос от значение за същността на института на контрасигнатурата е дали актовете на президента, които не подлежат на приподписване (те дори могат да се определят като „прерогативи“), могат да доведат до отпадане на отговорността на президента относно тяхното издаване и последици? Все пак държавният глава притежава функции, които му предоставят водеща роля в държавното управление и политическата система. Дори самият институт на контрасигнатурата му осигурява политическа свобода в отношенията с парламента, доколкото друг – правителството, поема отговорност. Притежаването на властнически правомощия на основата на самата Конституция, които той може да упражнява самостоятелно (най-вече в сферата на отбраната и националната сигурност, на външната политика и правото му на вето) дават възможност на президента да играе важна роля в политическите процеси на държавното управление.

Допълнителен фактор, който може да допринесе за активната политическа позиция на държавния глава, се явява и твърде трудната процедура за носене на отговорност от негова страна (пример в това отношение е чл. 103 от Конституцията на РБ).

Функциите на президента като „неутрална власт“ също допринасят за модифициране на функциите на контрасигнатурата в парламентарното управление. От средство за контрол, този институт се превръща по-скоро в средство за осигуряване на необходимия стабилитет и интегритет в парламентарното управление. Ако съпоставим актовете, които подлежат на приподписване с тези, които не изискват контрасигнатура, то ще се открие доказателство, че този институт предполага една по-пасивна политичес-

---

35 и § 45 на Конституцията на Финландия от 1919 г., ако актът на държавния глава е противоконституционен, министърът е длъжен да откаже да го приподпише, а ако актът е незаконосъобразен, той е длъжен да уведоми Държавния съвет, който има право да предложи на президента (след становище на министъра на правосъдието) да отмени или да измени своя акт.

<sup>31</sup> Чл. 58 от **Основния закон на ФРГ**; чл. 19 от **Конституцията на Френската Република**.

<sup>32</sup> Обн. ДВ, бр. 66 от 1996 г.

ка роля на държавния глава, доколкото неподлежащите на приподписване негови актове са твърде малобройни. От друга страна, необходимостта да се приподписват актовете на държавния глава на практика осигурява спазването на принципите на парламентарното управление, тъй като по този начин спрямо него може да бъде упражнен, макар и в косвена форма, което има за последица поемане на политическа отговорност от негова страна пред парламента. Ето защо институтът на контрасигнатурата на актовете на държавния глава в парламентарното управление го лишава от политическа власт, която може да го превърне в опонент на парламента. Нещо повече – институтът на контрасигнатурата силно ограничава възможностите на президента да се противопостави и на правителството, което е парламентарно легитимирано. Довод в подкрепа на подобно становище се открива при разглеждането на последиците при отказ за приподписване на акт на президента от страна на член на правителството. При подобен случай актът на президента не влиза в сила.<sup>33</sup>

В българската Конституция не съществува изрична разпоредба, която да регламентира въпроса относно действителността на указ на президента, ако той не бъде приподписан от ресорния министър или министър-председателя. На мнение съм, че този въпрос не следва да се предоставя само на политическата воля и логика, а е необходима изрична регламентация.<sup>34</sup>

В заключение, след разглеждането на отделните характеристики и функции на контрасигнатурата, може да се приеме че институтът на контрасигнатурата представлява средство за осигуряване на необходимото взаимодействие между президента и правителството, като по този начин не се допуска доминация на нито една от двете страни или превръщането им в политически конкуренти.<sup>35</sup>

Анализът на възникването и развитието на института на отговорността на министрите и на института на контрасигнатурата изтъква на преден план въпроса за отговорността в държавното управление. По принцип държавното управление се свързва предимно с изпълнение на законите. Разгледано в по-широк смисъл, обаче, държавното управление следва до осигури необходимата легитимност на държавната власт и да осигури представителство на държавния интегритет пред обществото. Принципът на разделение на властите предоставя необходимите гаранции за постигане на тези цели, като създава функционална зависимост на изпълнителната власт от законодателната дейност на представителния орган, но едновременно с това (въпреки че изрична конституционна разпоредба не съществува) релевира отговорност за прилагането и изпълнението на законите. При този модел на държавно управление изпълнителната власт носи отговорност едновременно за законосъобразността и целесъобразността на своите действия, като запазва своята самостоятелност при приемане на определено политическо решение. Отговорността следователно се явява иманентен принцип на всяко демократично управление, но тя придобива различна форма в зависимост от конкретния модел на държавно управление и политическа система.

<sup>33</sup> **Katz A.**, Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht (8 Auflage), 2010, S. 388

<sup>34</sup> В свое Решение № 13 от 25 юли 1996 г. по к.д. № 11/96 г. (Обн., ДВ, бр. 66 от 2 август 1996 г.), Конституционният съд на РБ приема, че приподписването на указа на президента от министър-председателя или от съответния министър на основание чл.102, ал.2 от Конституцията е акт, с който правителството приема указа и споделя отговорността за неговото издаване, включително политическата отговорност, която би могла да бъде реализирана от Народното събрание по реда на парламентарния контрол съгласно чл.1, ал.1 и чл.62 от Конституцията. С това се поема задължение и за съдействие по привеждането на указа в действие и неговото изпълнение. Ето защо приподписването е конститутивен елемент за действителността на указа.

<sup>35</sup> Подобно **Сидерова Е.** Президентът като неутрална власт. София, 2012, с. 30, с. 44.

**Литература:**

1. Баламезов, Ст. Министрите – тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия, София, 1914.
2. Близнашки, Г., Принципи на парламентарното управление. София, 2007.
3. Сидерова, Е. Президентът като неутрална власт. София, 2012.
4. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Москва, 2001.
5. Abraham Tessereau. Histoire chronologique de la grande chancellerie de France, Paris, 1676.
6. Bagehot, W. La constitution anglaise. Paris, 1867.
7. Bolzani. G. Die Verantwortlichkeit der preussischen Minister, Berlin, Puttkammer & Mühlbrecht, 1909.
8. Hans von Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate, Berlin, 1904.
9. Katz A., Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht (8 Auflage), 2010.
10. Kelsen H., Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1925.
11. Löwenstein Karl. Political Power and the Governmental Process, 2. Aufl., Ch.-L. 1965.
12. Merkl, A. Staatszweck und öffentliches Interesse, Verwaltungsarchiv, 1919.
13. Moreau, F. Pour le regime parlementaire, Paris, 1903.
14. Scheuner Ulrich. Regierung, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Band, St.-Tü.-Gö., 1964.
15. Perrin, Fr. De la Responsabilité pénale du chef de l'Etat et des ministres en France, P, 1900, p. 247 sqq.