
ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА И НЕЙНИТЕ ВРАГОВЕ*

НАТАЛИЯ КИСЕЛОВА**

Катедра „Конституционноправни науки“

Резюме: В статията е представено съвременното разбиране за правова държава като конституционен принцип. Както в правната доктрина, така и в конституционната практика, има едно общопризнато ядро в разбирането за правовата държава, което се асоциира с два ключови компонента: правовата държава във формален и в материален смисъл.

В практиката си Конституционният съд на Република България тълкува същността на принципа на правовата държава. В своите решения конституционната юрисдикция извежда основни елементи от ядрото на правовата държава. Такива са: върховенство на Конституцията, непосредствено ѝ действие и нейното зачитане, върховенство на правото и законността, правна сигурност, съдебният контрол, ефективните правни средства за защита на основните права, вкл. правото на защита, равенството на гражданите пред закона и зачитане на основните права на човека и гражданина.

Изведена е тезата за „вътрешните неприятели“ на материалната правова държава в България. Те могат да бъдат обособени в три групи явления на основата на триадата „създаване на право (правила)“, „прилагане на право (правила)“ и „контрол за спазване на правото (правилата)“ с проявления съответно на формалния и материалния компоненти.

Ключови думи: правова държава, законова държава, върховенство на правото, правна сигурност, „невидими врагове“ на правовата държава.

* Идеите, развити в публикацията, са представени и в статията на авторката – Неприятелите на правовата държава // Върховенство на правото – актуални проблеми. Съст. Катерина Йочева. София: НБУ, 2021, 140–157.

** Доцент по конституционно право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

THE STATE OF LAW AND ITS ENEMIES

NATALIYA KISELOVA**

Department of Constitutional Law Studies

Abstract: The article presents the modern understanding of the state of law as a constitutional principle. In both legal doctrine and constitutional practice, there is a commonly recognized core in the understanding of the state of law, which is associated with two key components: the state of law in a formal sense and in a substantive sense.

In its practice, the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria interprets the essence of the principle of the state of law. In its decisions, the constitutional jurisdiction derives basic elements from the core of the state of law. These are: the supremacy of the Constitution, its immediate effect and its respect, the supremacy of law and legality, legal certainty, judicial control, effective legal means for the protection of fundamental rights, incl. the right to protection, the equality of citizens before the law and respect for basic human rights.

The thesis about the „internal enemies“ of the substantive rule of law in Bulgaria is presented. They can be distinguished into three groups of phenomena based on the triad „creation of law (rules)“, „application of law (rules)“ and „control for compliance with law (rules)“ with manifestations of the formal and material components, respectively.

Keywords: state of law, legal state, rule of law, legal certainty, „invisible enemies“ of the state of law.

*„Управление на законите, а не на хората“
Аристотел*

Конституцията на Република България от 1991 г. се основава на ценностите и принципите на демократичния конституционализъм. Нейните темели са заложени от конституционния законодател в Преамбюла и в Глава първа „Основни начала“. Въз основа на тях се изгражда и трябва да функционира в България конституционната система през XXI век, вкл. в условията на пълноправно членство в Европейския съюз, като демократична, правова и социална държава¹.

Всяка конституционна система има своите интелектуални основания – ръководни начала, принципи, ценности и цели, които предопределят нейното изграждане, функциониране и развитие. Взети заедно в своята съвкупност тези интелектуални идеи изграждат система и са основата на направен политически, икономически и социален избор от суверена при реализация на учре-

** Associate Professor in Constitutional Law, Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“. PhD.

¹ Конституция на Република България. Коментар. София: Сиела, 1999, с. 21.

дителната власт през 1991 г.². Преучредяването на българската държавност се основава на привързаност и вяност към общочовешки ценности (свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост) и издигане на правата на личността, нейното достойнство и сигурност във върховен конституционен принцип.

Основните начала, въз основа на които се изгражда и функционира демократична политическа система³ в Република България като правова държава, могат да бъдат изведени от разпоредбите на действащата Конституция. Те определят същността и характера на демократичната политическа система и регулират най-важните отношения, свързани с формирането и осъществяването на публичната власт при зачитане на върховенството на правото. Това са принципите на политическата система⁴. В правната теория няма единно мнение кои основни начала⁵ следва да бъдат изведени като основополагащи⁶

² Вж. повече при **Киселова**, Наталия. Основни начала на Юлската конституция. – В: *Конституционни изследвания 2010–2011*. Двадесет години от приемането на четвъртата българска конституция – конституционен консенсус и конституционни конфликти. Науч. ред. проф. Пл. Киров. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, 34–59.

³ „Политическа система“ е интердисциплинарно и сложно понятие. Съществуват различни по обхват възгледи за неговото съдържание. Най-общо демократичната политическа система може да се определи като съвкупност от пет елемента. Първият (идеологически) елемент са основните начала, въз основа на които се изгражда и функционира съвременният политически модел. Като втори (регулативен) елемент се посочват нормите, които регулират обществените отношения, които възникват в системата между политическите субекти (институции, политически партии, лидери и др.). Третият (институционален) елемент са публичните институции (представителни и назначаеми), които се формират и осъществяват властта. На четвърто място могат да се открият като самостоятелен (функционален) елемент политическите партии и движения. Те са организирани социални групи, чиято основна функция е представителство и участие в попълване на персоналния състав на публичните органи. Последният (лобистки) елемент са заинтересовани формални и неформални социални групи, които чрез своя потенциал могат да въздействат върху политическите институции, партиите и движенията.

⁴ Вж. **Стойчев**, Стефан. Конституционно право. 5. прераб. и доп. изд. София: Сиела, 2002, с. 102, при което са използвани понятията „политическа система на държавна организация“ и „принципи на политическата система“.

⁵ Авторите използват разнообразни класификации на основните начала, въз основа на конституционната уредба. Така в конституционноправната литература има разграничение както на конституционни принципи (**Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, 255–367), така на принципи на конституцията (**Друмева**, Емилия. Конституционно право. 5. доп. и прераб. изд. София: Сиела, 2018, 122–139), или принципи на политическата система (**Стойчев**, Стефан. Конституционно право. 5. прераб. и доп. изд. София: Сиела, 2002, 102–124).

⁶ Към основните начала на политическата система, освен правовата държава, обичайно се включват народният суверенитет (Ст. Стойчев, Е. Танчев), разделението на властите (Ст. Стойчев, Е. Танчев, Е. Друмева, Г. Близнашки), политическият плурализъм (Ст. Стойчев), социалната държава (Е. Танчев, Е. Друмева).

принципи (на политическата система), но безспорно място сред тях заема принципът⁷ на правовата държава⁸.

I. Кратък преглед на идеите за правова държава – понятие и конституционен принцип

Съвременното разбиране за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание⁹. Дефинициите на върховенството на правото и за правовата държава могат да бъдат сведени до два основни типа¹⁰. Първият тип са тези, които подчертават целите, на които върховенството на правото е предназначено да служи в рамките на обществото като поддържане на спазването на закона и на реда или като предоставяне на предвидими и ефективни решения. Другият тип са тези, които подчертават институционалните атрибути, считани за необходими за задействане на върховенството на правото (създаване на закони, добре функциониращи съдилища и компетентни правоприлагащи органи) и за установяване на правовост в държавата (актове и действия на нейни органи). По исторически и прагматични причини правните учени и политическите философи предпочитат първия тип дефиниции. Практикуващите юристи са склонни да използват втория тип дефиниция, защото съдействат за реализацията на върховенството на правото чрез законосъобразност или конституционност на актовете и действията на органите на публична власт.

Модерната правова държава, такава каквато я разбираме днес, не се ражда отведнъж, а се изгражда на основата на развитието на държавата като социален феномен на основата на политическа философия през Античността¹¹,

⁷ Вж. подробно при **Марчева**, Деяна. Конституционният принцип на правовата държава. София: НБУ, 2021, 63–130.

⁸ Някои автори използват като алтернативно на понятието „правова държава“ други термини. Напр. Ст. Стойчев използва „принцип на законността“ (**Стойчев**, Стефан. Конституционно право. София: Сиела, 2002, 115–120), Г. Близнашки говори за „господство на правото“ (**Близнашки**, Георги. Принципи на парламентарното управление. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1997, с. 187), докато Д. Топчийска – за „върховенство на правото“ (**Топчийска**, Деница. Върховенство на правото: Теоретични аспекти. София: НБУ, 2020, 318 с.).

⁹ Вж. и Мотиви към Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 от 2019 г.

¹⁰ Вж. **Belton**, Rachel K. Competing definitions of the rule of law. Implications for practitioners. – *Carnegie Papers*. January, 2005, No. 55, p. 3.

¹¹ Най-старият известен писмен документ, регулиращ правила в държавата, е Вавилонският кодекс на Хамурапи (около 1750 г. пр.н.е.). Този кодекс е сборник от правни текстове, а не законодателство в съвременния смисъл на думата „кодекс“ и се основава на правилото, че длъжностните лица са задължени да прилагат описаните правила и че привилегията да тълкуват тези правила е предоставена на съдиите. Вж. *The Code Of Hammurabi*, Translated by L. W. King [1915]. In: <<http://www.general-intelligence.com/library/hr.pdf>>.

В Древна Атина законите служат като един от инструментите срещу тиранията. За да се избегне концентрация на власт в ръцете на един човек, събранието на пълноправните граждани (Екlesia) издава нормативни актове, които са задължителни за всички. Съдиите са избрани

Средновековието¹² и Просвещението¹³. През изминалите три столетия право-

чрез жребий. Всички граждани имат еднакво право на разглеждане на делото им пред съда. Най-висшият съдебен орган е народното жури (Дикастерия). Според правилата конфликтите в търговията трябва да се разрешават не със сила, а въз основа на търговското право и като се вземат предвид сключените договори. В същото време властта на народните събрания е формално неограничена, така че атинската демокрация е подчинена на мнозинството (произвол на тълпата). Аристотел последователно защитава идеята, че държавата трябва да бъде „управление на законите, а не на хората“: „Доброто законодателство трябва да бъде върховен авторитет, а служителите – един или повече – да са решаващи само в случаите, когато законите не дават точен отговор.“. Вж. **Бузескул**, Владислав П. Афинская демократия. Общий очерк [1909]. СПб.: Лань, 2013, 89–97; **Кессиди**, Феохарий Х. К проблеме происхождения греческой философии. – В: **Вернан**, Жан-Пьер. Происхождение древнегреческой мысли. Москва: Прогресс, 1988, 172–219.

Римското право е създадено предимно за защита на интересите на римските граждани (собственици на земя), но в сравнение с атинската демокрация идеята за ограничаване на произвола на властта е по-силно изразена. Републиката установява съдебна система, която следва да гарантира равенството на гражданите пред закона, въпреки че правните гаранции не се разпростират върху роби и неграждани. След прехода от република към империя държавен глава става императорът с практически неограничена власт. В същото време Кодексът на Юстиниан, съдържащ много процедури и правила, отразява възгледа, че законът, а не произволната воля на императора, е правилният начин за разрешаване на конфликти. Вж. **Новкиришка-Стоянова**, Малина. За римското право и правото на съвременна Европа. – В: *Римско право и европейско право*. [Сборник статии]. Пловдив: Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 2008, 53–87; **Waldron**, Jeremy. The rule of law and the importance of procedure. – *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 234. 2010-10-01.

¹² След падането на Византия (1453) римското право е възприето и частично навлиза в законодателството на Свещената Римска империя. През Средновековието икономическите и социални отношения обикновено са формализирани под формата на писани закони или писмени договори. Наред със светските правни обичаи, религиозният закон играе значителна роля за ограничаване на произвола на властта. Според християнството (както и при други монотеистични религии) Бог е единственият владетел на Вселената и Неговите закони са еднакво задължителни за всеки човек. От това Тома Аквински заключава, че законността представлява естествен ред в света, в който съществува човекът. Римокатолическата църква взема активно участие в определянето на функциите на управлението и върху светските юрисдикции. Легитимността на държавната структура зависи от степента, в която тя се възприема като съобразена с религиозните предписания и местните традиции. Значителна роля в развитието на правото изиграва унификацията и кодификацията на правните разпоредби, извършени от папите през XI–XIII в., както и провъзгласяването от папа Григорий VII на върховенството на каноничното право над кралската власт и неговия ред относно преподаването на право в университетите. Папските реформи дават началото на първия пример за модерна западна държава, чиято особеност е, че се управлява от закона.

Подобни процеси протичат и в други региони извън континента Европа. Така в Арабския халифат правните норми, основани на изискванията на исляма, стават част от Шериата, а в редица мюсюлмански страни шериятските съдилища все още съществуват съвместно със светските. Вж. повече при **Берман**, Гаролд Дж. Западна традиция права: епоха формиране. 2-е изд. Москва: Изд-во МГУ, 1998, 61–260.

¹³ Пример за усилие за правно регулиране на върховната власт на монарха е английската Магна Харта (1215). Този акт за първи път установява граници на властта на краля по отношение на неговите поданици, като се установява принципът за подчинение на властта на правото.

вата държава става социалноправна реалност чрез преодоляване на негативни практики и политики и създаване на правни уредби, в чиито фундаменти залягат определени разбирания за общочовешки ценности, разгръщат се конституционни принципи и се прогласяват национални цели¹⁴.

В същината си Магна Харта забранява на монарха въвеждането на нови извънредни данъци без съгласието на [средновековното] съсловно събрание на свободните граждани (по-късно наречено Парламент) и задължава монарха при налагане на наказания, свързани с ограничаване на граждански права. През същия век кралският съдия Хенри Брактън за първи път кодифицира основните правила на английското общо право през XIII в. Неговият трактат „De legibus et consuetudinibus Anglia“ (On the Laws and Customs of England, „За законите и обичаите на Англия“, 1250–1256) изиграва решаваща роля за формиране на правото в средновековна Англия. Той твърди, че „кралят не трябва да бъде под човек, а под Бог и закона, защото законът прави краля крал“. Четири века по-късно в Петиция [за оплаквания] от Камарата на общините до крал Джеймс I (1610) се споменава върховенството на правото като най-ценно традиционно право на английските поданици. Последните следва да бъдат ръководени и управлявани при определено върховенство на правото, което дава на управляващите това, което им принадлежи, и да не бъде несигурна и произволна формата на управление...[и че хората не трябва да бъдат подлагани на никакво друго наказание] освен на такива, които са постановени от общите закони на тази земя или от актовете, приети с тяхното общо съгласие в парламента.

Някои принципи на върховенството на правото (разделение на властите, върховенство на закона) намират място в Статута на Великото литовско херцогство (1588). Авторът и активен участник в създаването на Статута, канцлерът Лев Сапега, вярва, че не хората трябва да доминират в държавата, а законите.

До периода на абсолютизма правните методи преобладават в администрацията в западноевропейските страни. По този начин абсолютни монархии в Западна Европа се различават значително от феодалните режими по това време в други страни.

След Ренесанса и Реформацията ролята на църквата намалява, а значението на рационалното обосноваване на принципите на държавното устройство нараства. Аргументите, които поставят основите на естественото право, изиграват важна историческа роля.

Според Томас Хобс страхът на хората от другите хора ги кара да търсят защита от държавата, на чиито закони са съгласни да се подчиняват. Когато всички са равни пред закона, отпада основанието за страх от съгражданите. Въпреки това, както посочва Дж. Лок, самата държава също може да предизвика страх. Следователно е необходимо държавата не само да има власт, но и да я държи в определени граници, за да не допуска произвол. Известното решение на Лок за този проблем е да се изисква владетелите да управляват чрез приложими закони и сами да ги прилагат. Според този аргумент, при липса на върховенство на правото, гражданите не са защитени от насилие с оръжие, а сперниците в управляващата класа нямат лостове за взаимен контрол. Според Лок справедливите закони трябва да признават естествените права на човека и те трябва да защитават, а не да ограничават, свободата.

Разсъждавайки върху начините за прилагане на върховенството на закона, Монтескьо в книгата си „За духа на законите“ стига до извода за необходимостта от разделение на властите, без което е невъзможно да се гарантира безпристрастността на съдилищата, а там е висок рискът от легитимиране на тиранията.

Вж. **Belton**, Rachel K. Competing definitions of the rule of law. Implications for practitioners. – *Carnegie Papers*, January, 2005, № 55, p. 55.

¹⁴ The Rule of Law. History, Theory and Criticism. Ed. by **Costa**, Pietro, **Zolo**, Danilo. Dordrecht: Springer, 2007, 699 p.

Корените на съвременното разбиране за законност, предвестник на правовата държава¹⁵, могат да бъдат проследени от Античността¹⁶ през Средните векове¹⁷. Въпросът за историческите¹⁸ и философски¹⁹ предпоставки на правовата държава е важен с оглед на нейния генезис и развитие. Терминът „правова държава“ в смисъл на „държава на правото“ или „конституционна държава“²⁰ е с немски произход (*Rechtsstaat*²¹) и като юридическо понятие започва да се използва в Германия в началото на XIX в., но съвкупността от ценности и идеи, важни за неговото формиране и установяване като конституционен принцип, са свързани с възприетото в англосаксонската правна традиция понятие „върховенство на правото“.

За създател на европейското разбиране за правова държава, като антипод на полицейската, се счита Имануел Кант (1724–1804). Според неговата либе-

¹⁵ Ханс Келзен говори за правова държава в два смисъла – като „правопорядък“ и като специален тип държава. „Ако държавата се разбира като правов ред, то всяка държава е правова държава, а самото понятие представлява плеоназъм. В действителност понятието се използва за обозначаване на специален тип държава, а именно такава, която отговаря на изискванията на демокрацията и правната сигурност. В този специфичен смисъл „правовата държава“ е с относително централизиран правен ред, според който правораздаването и управлението са обвързани със закони (т.е. общи правни норми), приети от парламента, избран от народа, със или без участието на държавния глава начело на правителството; членовете на правителството носят отговорност за своите действия; съдилищата са независими. Някои граждански свободи са гарантирани, особено свободата на религията, свободата на съвестта и свободата на словото.“ (Келзен, Ганс. Чистое учение о праве (2-е изд., 1960). Санкт Петербург: ООО Издательский Дом „Алеф-Пресс“, 2015, с. 380 и с. 386)

¹⁶ Аристотел настоява, че „законът трябва да управлява“ (Глава 16 – Политика). Вж. и Вернан, Жан-Пьер. Происхождение древнегреческой мысли. Москва: Прогресс, 1988, 68–88. Подобни възгледи поддържа и Цицерон, който казва: „Ние всички сме робни на законите“ (Реч в защита на Авел Клуенций Габит. LIII, 146; вж. повече при Грималъ, Пьер. Цицерон. Серия: Жизнь замечательных людей. Москва: Молодая гвардия, 1991, с. 125.).

¹⁷ Обвързването на управлението на основата на закон е задължителното условие за върховенството на закона. Вж. Belton, Rachel K. Competing definitions of the rule of law. Implications for practitioners. – *Carnegie Papers*. January, 2005, № 55, p. 9.

¹⁸ Айзенштат, Марина П. Западноевропейский парламентаризм XVIII–XIX вв.: Этапы становления и развития. Москва: Институт всеобщей истории РАН, 2001, 100 с.

¹⁹ Осипов, Игорь Д. Идея правового государства в европейской философии. – *Вестник СПбГУ*. Сер. 17. 2013. Вып. 3, 12–21.

²⁰ Bellamy, Richard. Constitutionalism. – *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage, 2011, 416–420.

²¹ Съществува неяснота относно израза *Rechtsstaat* и неговите съответни, еквивалентни нему, в континентална Европа, които са преводни от немския израз, като *Etat de droit* (фр.), *Stato di diritto* (итал.), *Estado de derecho* (исп.). Те се използват в юридическата литература и в публични документи по два различни начина. В първото си значение изразът се използва за държава, която е подчинена на правото, а във второто – за държава, чиито органи действат в съответствие със законите, създадени от други органи. Вж. повече при Troper, Michel. *Obedience and Obligation in the Rechtsstaat*. Democracy and the Rule of Law. Ed. by Maravall, J. M., Przeworski, A., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 97.

рална философия и учението за Rechtsstaat силата на държавата е ограничена, за да се защитят гражданите от произволно упражняване на власт. Кант подчертава, че в правовата държава гражданите споделят основания на закона граждански права (в смисъл на права на гражданите, б.м.) и могат да ги защитават пред съдилищата²².

Кантовата концепция, развита още преди Френската революция (1789), може да бъде видяна в трактата „Идея за всеобщата история във всемирния граждански мир“ (1784) и по-късно в труда „Метафизични начала на учението за правото“ (1797). Идеята на Кант за подчинение на обществото на правото, бива изведена от нравствената природа на човека като разумно същество²³.

В трактата „Идея за всеобщата история във всемирния граждански мир“ Кант формулира концепцията си за „всеобщото правово гражданско общество“. Неговите фундаментални принципи следва да станат гаранция за личната свобода на всеки член на това общество и тази свобода хармонично да се съчетава със задължителните в еднаква степен за всички членове на социума закони.

Държавата, според Кант, е обединение от множество хора, подчинени на правови закони, в духа на договорните теории²⁴. Според Кантовото разбиране за общественния договор, факторът, който обединява хората, са моралните императиви. Изходна точка в етиката на философа е убеждението, че човешката личност е самоцел и не следва да се разглежда като средство за осъществяване на каквито и да било задачи, дори от позицията на „общото благо“. Отделният човек, личността, поради това стои на преден план в Кантовото учение за държавата и правото.

Правото, според възгледите на Кант, задължително трябва да се основава на човешкия разум и на свободата. Изискванията на разума и на свободата трябва да са съответни на предвиденото в закон. Разумът трябва, поддържа Кант, да обосновава изцяло и изключително законосъобразна принуда при съблюдаване на принципа на свободата, само благодарение на който е възможна устойчивост в правовите отношения на държавното устройство.

Сферата на свободата на индивида, неговото „изначално“ право, е отправна точка в конструираното от Кант „гражданско състояние“. Върху нея е изградена знаменитата максима: „Постъпвай така, че свободното проявление на

²² Вж. **Марчева**, Деяна. Кога специализираното наказателно правосъдие нарушава конституционния принцип на правова държава. – *Съдебно право*, 11.01.2018, <<http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2018/1/11/->> [07.01.2024]

²³ История буржоазного конституционализма XVII – XVIII вв. Нерсисянц, В. С. (отв. ред.). Москва: Наука, 1983, 228–233.

²⁴ За договорните теории за произход и съществуване на държавата вж. повече при **Влашкин**, Любомир. Общо учение за държавата. С., 1992, 145–172; **Йелинек**, Георг. Договорната теория. – В: Дюги, Леон, Малберг, Карл дьо, Йелинек, Георг. Общо учение за държавата. София: Софи-Р, 1993, 263–273.

твоя произвол да бъде съвместимо със свободата на всеки, съобразявайки се с всеобщия закон“.

Свободата, придобита по рождение от човека, според Кант се състои от няколко елементи. Първият от тях – равенството е независимостта, състояща се в това другите да не могат да задължат когото и да било към мнозинството, както той, от своя страна, да не може да ги задължи. Хората, които имат само задължения, не са личности. Друг елемент е правото да се извършва по отношение на другите онова, което само по себе си не намалява притежаваното от тях, иначе казано, в общество, в което хората са взаимозависими, сферата на свободата на индивида има граници – дейността на другите хора.

Към свободата, придобита по рождение, Кант отнася и правото да споделиш с другите своите мисли, поради това той оценява отрицателно държавното регулиране на свободата на мнение, словото и печата, като смята, че в задълженията на управлението (правителството) не се включва надзор върху съчиненията, в които управляваните изразяват своите възгледи. Разбираемо, чрез своите позиции Кант защитава и свободата на съвестта²⁵.

„От природата“ произтича възможността всеки свободен да може да прави всичко, което не е забранено от закона, и да постъпва при това правомерно. Сферата на човешката дейност е очертана от правото, счита Кант, и държавата може да се намесва само в случай, когато индивидуалната дейност премине тези граници.

Народът, по убежденията на Кант, е свободен и длъжен да се обединява в държава, в съответствие само с правните понятия за свобода и равенство. Гаранции за свобода и равенство на човека в държавата са неговите участия в управлението и в законодателството (представителна система). Целта и смисълът на съществуването на държавата е реализацията на правото. Държавата съществува чрез три способа, които могат да бъдат определени и като разделение на властите: създаване на закон (общите норми на правото), осъществяване на изпълнителната и разпоредителната дейност (административни актове) и постановяване на юрисдикционни актове (съдебни актове).

На основата на Кантовото разбиране през XIX в. се формира и уплътнява съвременното понятие за правова държава. Правовата държава е преди всичко конституционна (ограничена) държава, но това не е достатъчно, за да бъде охарактеризирана и да бъде изведена в конституционен принцип през XX в.

²⁵ Соловьев, Эрих Ю. Категорический императив нравственности и права. Москва: Прогресс-Традиция, 2005, 416 с.

Понятието за „правова държава“²⁶ е популяризирано чрез трудовете на Робърт фон Мол (1799–1855)²⁷ и на Вилхелм фон Хумболт (1767–1835)²⁸ в Германия²⁹ и в континентална Европа³⁰.

²⁶ През 1813 г. немският преподавател по право проф. Карл Теодор Велкер (1790–1869) определя правовата държава като „държава на разума“. В своята правно-философска работа върху „основните причини за правото, държавата и наказанието“ („Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe“, Gießen 1813), той извежда като елементи на държавната свобода на изразяване, правото на петиции и правото да се напусне държавата (основни лични права и свободи на гражданите). Вж. **Welcker**, Carl. Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe. Philosophisch und nach den Gesetzen der merkwürdigsten Völker rechtshistorisch entwickelt. Gießen, 1813, S. 25, 91, 95.

²⁷ Книгата на Робърт фон Мол е озаглавена „Немската полицейска наука в съответствие с принципите на правовата държава“ („Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“, 1832–1834). В нея той придава на полицейската дейност изцяло негативен характер и определя полицията като институция, чиято цел е да отстранява външните пречки пред пълното развитие на човешките способности – пречки, които не могат да бъдат премахнати със собствените усилия на индивида. Счита полицейската дейност за прерогатив на държавната власт, отделя полицейските дейности за предотвратяване на опасности, заплашващи от злонамереност човека (Präventiv-Justiz), от общите полицейски дейности, чийто предмет той счита за гарантиране на физическата и духовна личност на гражданите и тяхното отношение към съвкупността от заплахи и опасности, произтичащи от природни сили.

Мол е един от първите мислители, които противопоставят правовата държава на аристократичната полицейска държава. За него държавата е само средство за постигане на различни житейски цели и за защита на индивидуалните права.

²⁸ В правната литература има и становища, които поддържат, че основоположник на доктрината за правова държава е Вилхелм фон Хумболт с неговото произведение „Идеи за опит за определяне на границите на държавната дейност“ („За пределите на държавната дейност“/ („Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“), написано през 1792 г. и публикувано посмъртно през 1851 г. В него е противопоставена идеята за правова държава с практиката на т.нар. „полицейска държава“ със засилени административни и полицейски функции.

Вилхелм фон Хумболт се стреми да конкретизира и развие философското учение на Кант за материята на социалната история, но по редица въпроси се отклонява към обективния идеализъм. Държавата, според него, трябва да се ограничи изключително до установяване на външна и вътрешна сигурност. Всяка помощ за благосъстоянието на гражданите от страна на държавата е невъзможна без нейната намеса във всички области на човешкия живот. И такава намеса би ограничила личната свобода и би попречила на уникалното развитие на индивида.

²⁹ Други видни представители на тази тенденция са Карл Велкер, Ото Баер, Фридрих Щал, Рудолф Гнайст, Кристоф фон Зигварт, Лоренц фон Щайн и Георг Йелинек.

³⁰ Освен привърженици, правовата държава има и критици. Според Карл Маркс и други леви идеолози в капиталистическото общество законите обслужват изключително интересите на буржоазията, следователно върховенството на закона (буржоазното право, б.м.) е необходимо като гарант на техните интереси (в търговията, индустрията, банкирането и др.). Основният фокус на законността, според марксистите, са правните процедури и следователно тя може да бъде основа за развитие както в посока на пазарна икономика, така и в посока на социална държава. В същото време нисшите класи често имат ограничен достъп до правозащитните институции, което води до отклонения от идеала за равенство. Вж. **Upham**, Frank. Mythmaking in the rule of law orthodoxy – *Carnegie Working Papers*, 2002-09-10, № 30, 20–21.

В английски³¹ контекст понятието се утвърждава като „управление на (чрез) правото“ (rule of law), по-популярно на български като „върховенство на правото“³². Конституционното управление се конструира върху идеята за балансиране на обхвата на публичната власт с ненакърнимостта на индивидуалните права и свободи, така че да се предпази обществото от тирания и произвол. Конституцията очертава политико-юридическата рамка, гаранциите и процедурите за реализацията и поддържането на такъв баланс.

Принципът на правовата държава през XIX в. се ограничава до формално понятие като възприема неутрален ценностен подход към държавата и правната система³³. Неговото съдържание се свежда до върховенство на парламентарните актове, които трябва да се спазват от изпълнителните органи. Материалната правова държава обвързва спазването на правото с морални и конституционни ценности и принципи, излизащи извън пределите на правилата при създаването на законите и другите нормативни актове. Тя е съвместима както с либералната³⁴, така и със социалната държава³⁵.

Съвременното разбиране за правовата държава³⁶ не е затворено само в национални граници, а се говори за „европейско правно пространство“³⁷, осно-

³¹ Липсата на писана конституция и конституционна юрисдикция във Великобритания не е попречило на изграждането на правова държава на Острова. Както отбелязва английският юрист от XVII в. сър Едуард Кок (1607), когато нормативен акт на парламента противоречи на здравия разум или е неприложим, или съдът има право да откаже неговото прилагане. Високата степен на съгласие между съперници в рамките на управляващите по отношение на нормите на политическо поведение играе важна роля в общественния живот. Това е позволило на парламента постепенно да промени принципите на управление и да отграничи нарушенията от правоприлагането. Вж. England and Wales High Court (King's Bench Division) Decisions, 12 Co Rep 64, 77 ER 1342, [1607] EWHC KB J23,

<<https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/KB/1607/J23.html>>

³² Принос за теоретично уплътняване на понятието във Великобритания има британският юрист и конституционен теоретик Албърт Вен Дайси (1835–1922). В неговия труд „Въведение към изучаване на конституционното право“ (Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1885, преиздаван в последствие многократно) се използват и двата изрази „rule of law“ (върховенство на правото) и „supremacy of law“ (върховенство на закона). Във „Въведение“–то Дайси представя идеята за „балансирана“ конституция, основана на принципа на „управление на правото“ (rule of law).

³³ **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, с. 314.

³⁴ **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, 319–321.

³⁵ **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, 321–325.

³⁶ Вж. и Върховенство на правото – актуални проблеми. Съст. Катерина Йочева. София: НБУ, 2021, 329 с.

³⁷ След Втората световна война се създават регионални организации в Европа, които след падането на Берлинската стена се разшириха с нови членове, чиято дейност се основава на развитието и разпространението на правото. В много случаи тези организации имат едни и същи членове и все по-често – едни и същи функции. Вж. напр. **Беноа-Ромер**, Флоранс, **Клебес**, Хайнрих. Правото на Съвета на Европа. Към общоевропейско правно пространство. Страсбург:

вано на общо правно наследство, чрез правото на Съвета на Европа³⁸ и „европейско пространство на правосъдие“³⁹, основано на правото на ЕС^{40,41}.

Изд. на Съвета на Европа, 2005, с. 121; **Новкиришка-Стоянова**, Малина. DE IURE GENTIUM EUROPAEUM. – В: 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството. София: НБУ, [2018], с. 67.

³⁸ Върховенството на правото е посочено като основен принцип, на който почива Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, в нейния преамбюл.

³⁹ Комисията иска да изгради европейско пространство на правосъдие, което ще улесни гражданите при упражняването на правата им и ще даде възможност на предприятията да използват максимално възможностите на единния пазар на ЕС, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights_bg>.

⁴⁰ Върховенството на правото (правовата държава или според публикациите на ЕК – върховенство на закона, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_bg>) е една от основните ценности на Съюза, залегнали в чл. 2 от Договора за Европейския съюз. То също така е предпоставка за защитата на всички останали основни ценности на Съюза, включително основните права и демокрацията. Зачитането на върховенството на правото е от съществено значение за самото функциониране на ЕС – за ефективното прилагане на правото на ЕС, за правилното функциониране на вътрешния пазар, за поддържането на благоприятна за инвестициите среда и за наличието на взаимно доверие. В основата на върховенството на правото е ефективната съдебна защита, за която са необходими независими, качествени и ефективни национални правосъдни системи.

Принципът на върховенството на правото (или на правовата държава) е сред основните положения, на които се основава Европейският съюз и неговия правен ред. Съдът на ЕС определя този принцип за присъщ на правото на европейската интеграция в решението си по делото *Les Verts* (Решение от 23 април 1986, *Les Verts / Parlement*, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, т. 23). Това определящо за правния ред на ЕС положение е потвърдено в чл. 2 от Договора за Европейския съюз, както и в преамбюлите към ДЕС и Хартата на основните права на ЕС. В съответствие с извеждането на принципа на правовата държава като един от основните елементи, на които почива интеграционният правопорядък, чл. 49 ДЕС предвижда, че зачитането на принципа на правовата държава е сред задължителните условия, които предпоставят присъединяването на нова държава към Съюза. Вж. **Христов**, Христо. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз – еволюция, предизвикателства, перспективи. – В: *Liber amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Съст. Ст. Костов, Хр. Христов, Ив. Стойнев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020.

⁴¹ След приемането на България и Румъния в Европейския съюз през 2007 г. правовата държава стана основен критерий за оценка на напредъка им в областта на съдебните реформи, корупцията и организираната престъпност в Механизма за сътрудничество и проверка. В мониторинговите доклади на Европейската комисия от 2007 до 2019 г. многократно се изтъква „фундаменталната важност за ЕС на принципа на върховенство на правото“.

От 2020 г. бе въведен Европейски механизъм за върховенството на правото, който осигурява процес на годишен диалог между Комисията, Съвета и Европейския парламент съвместно с държавите от ЕС, както и с националните парламенти, гражданското общество и други заинтересовани страни, относно принципите на върховенството на закона. Европейският механизъм за върховенство на правото е превантивен инструмент, целящ да насърчава върховенството на правото и да предотвратява възникването на проблеми и влошаването им. Докладът относно върховенството на правото и подготвителната работа с държавите членки се провеждат ежегодно като част от Механизма.

Въз основа на философски и правно-политически възгледи може да се обобщи, че има „идеал“ за правовата държава. Еволюцията на принципа води до увеличаване на кръга на признаците. В неговото ядро сред съществените признаци обичайно се включват:

- отричане на абсолютната власт в държавата (ограничено управление);
- признаване на върховенство (господство) на правото (закона)⁴²;
- съществуване на (обективно) право, инкорпориращо най-висшите цивилизационни морални и конституционни ценности и принципи, гаранции и закрила на личната и на политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт;
- равенство пред закона (равноправие);
- осъществимост на правните изисквания за (юридическа) защита на основните права и свободи на човешката личност;
- съдебен контрол⁴³.

Прилагането на този „идеал“ във всяка държава има много индивидуални характеристики, дължащи се на различни правни традиции и обичаи, национална история и правна култура. Актовете и действията на институциите в една държава обаче следва да бъдат обвързани със спазването на правото, основано на морални и конституционни ценности и принципи, за да бъде тя определена като правова.

II. Правовата държава в българската публичноправна литература (в миналото и настоящем) и в практиката на конституционната юрисдикция

Понятието „правова държава“ и учението за правовата държава е представено от д-р Петър Джидров⁴⁴ в началото на XX в. в България в самостоя-

⁴² Върховенството на закона предполага, че всички разпоредби и актове на правоприлагане са подчинени и не противоречат на закона. Според теорията на естественото право върховенството на правото изисква всички нормативни правни актове (включително конституцията и приложимото законодателство) и всички публични (държавни) дейности да бъдат обект на защита при зачитане на достойнството на личността, свободата и правата на човека.

⁴³ Елементът „съдебен контрол“ може да бъде детайлизиран в смисъл, че съдилищата са отделени от другите власти (изпълнителна и законодателна) и следва да са изолирани от външен натиск; съдебните решения се основават на разумно тълкуване на съществуващите закони; има гаранции за справедлив процес.

⁴⁴ Студията „Учението за правовата държава“ (32 стр.) на д-р Петър Джидров (1876–1952) е публикувана през 1935 г. в София от Кооперативна печатница „Напредъ“ [фототипно издание на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995]. В началото на XX в., през 1900 г. той завършва „Право“ в Берлинския университет и защитава докторска дисертация в Цюрихския университет на тема „Полицейска и правова държава в Германия“ (1900). През 1901 г. д-р Джидров публикува в два поредни броя – № 3 (Част I) и в № 4 (Част II) на „Списание на Юридическото дружество в София“, г. I (1901) – статии под заглавие „Конституцион-

телни публикации. Полицейската държава, според него, не само не успява да премахне произвола, но и не осигурява свободата на индивида, поради това „полицейската държава се превръща в правова държава“, чийто „първи и съществен белег“ се явява „господството на закона, който стои над всяка власт, и премахването на произвола по всички посоки“⁴⁵. Представени са както идеите на Имануел Кант, който „издигна тъй високо господството на закона, че в него той виждаше осъществяването на самата държавна цел – справедливостта“, така и на Рудолф Гнайст, Роберт фон Мол и Лоренц фон Щайн⁴⁶.

Според чл. 43 от Търновската конституция, България се „управлява точно според законите“. Това конституционно положение дава основание на авторите, писали при действието на Конституцията от 1879 г. да отчитат важността му. Стефан Киров⁴⁷ пише, че това се отнася до „управлението на царството“ и създава „едно особено положение което трябва добре да разберем“, защото „чл. 43 е един от основните стълбове“ на Конституцията. Стефан Баламезов⁴⁸ пише, че за разлика от полицейската държава в правовата държава правата на гражданите са „обширни, определени и строго гарантирани“. В нея законът вече не представлява инструкция за органите и задължение за гражданите, а точно определя правата и задълженията и на едните, и на другите. Според Александър Гиргинов⁴⁹ „основният принцип на българската конституция е не

ните принципи и правовата държава“. В тях той запознава българските читатели с теориите за правовата държава. Изтъквайки, че Търновската конституция стъпва на основата на народния, а не на монархическия суверенитет, авторът обосновава нуждата от осигуряване спазването на принципите на разделението на властите и на господството на правото. Като последица на народния суверенитет авторът изтъква върховенството на Конституцията над законите, издавани от Народното събрание, и правото на съдилищата да проверяват законите за съответствие с Конституцията. Авторът полемизира с редакцията на „Списание на Юридическото дружество в София“ (Йосиф Фаденхехт), която извежда забрана за проверка от съдилищата на законите за съответствие с Конституцията на основата на разпоредбата на чл. 49 от Търновската конституция. Във втората статия авторът обосновава нуждата от административно правосъдие, което да се осъществява не от административни юрисдикции или от общите съдилища, а от специални административни съдилища. Изтъкват се неудобствата за правосъдието, ако едни и същи съдии разглеждат и частноправни, и публичноправни спорове. Вж. текста на двете статии, достъпни на: <<https://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2021/6/27/-1>> .

⁴⁵ **Джидров**, Петър. Учението за правовата държава. София: Кооп. печ. Напредъ, 1935, [фототипно издание на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995], 4–5.

⁴⁶ **Джидров**, Петър. Учението за правовата държава. София: Кооп. печ. Напредъ, 1935, [фототипно издание на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995], 9–11.

⁴⁷ **Киров**, Стефан. Българско конституционно право. Ч. 1. Устройство на българската държава. София: Т. Ф. Чипев, 1938, 200–202.

⁴⁸ **Баламезов**, Стефан. Конституционно право. 6. прераб. изд. Т. 1. София: Софи-Р, 1993, 137–139.

⁴⁹ **Гиргинов**, Александър. Държавното устройство на България. София: Български печат, 1921, 203–204.

само, че царство България е една „правова държава“, а и че ни един „закон“ не може да се издаде без съдействието на Народното събрание“.

При действието на двете социалистически конституции (1947 г.⁵⁰ и 1971 г.⁵¹, а след конституционната ревизия през 1990 г. има промяна⁵²) понятието „правова държава“ се използва не само като синоним на „буржоазна законност“. Така Нено Неновски пише⁵³ за „необходимостта от ново виждане за правото“, което не трябва да се свежда до закона, и говори⁵⁴, че „идеята за правовата държава следва да се разграничава от идеята за законността“.

С приемането на Конституцията през 1991 г. е установен принципът на правовата държава – в Преамбюла (в триадата „демократична – правова – социална държава“⁵⁵) и в нормативния текст на Основния закон – чл. 4, ал. 1, според който „Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната“. В правната литература⁵⁶ през измина-

⁵⁰ Член 5 от Конституцията от 1947 г. гласи: „Народната република България се управлява точно според Конституцията и законите на страната.“.

⁵¹ Член 8, ал. 1 от Конституцията от 1971 г. гласи: „Народна република България се управлява точно според Конституцията и законите на страната.“. Третата алинея предвижда, че „укрепването на законността и предотвратяването на престъпленията и правонарушенията е задължение на държавата, обществените организации и гражданите.“, а втората алинея на чл. 125 – „Съдилищата укрепват социалистическата законност и съдействуват за прекратяване на престъпления и други правонарушения, възпитават гражданите в дух на преданост към родината и делото на социализма, на съзнателно изпълнение на законите и на трудова дисциплина.“.

⁵² След ревизия в конституционния текст през 1990 г. (Изм., ДВ, бр. 29 и бр. 94 от 1990 г.) няма промяна относно използването на понятието „законност“ в редакциите на чл. 8, ал. 1 (Република България се управлява точно според Конституцията и законите на страната) и ал. 3 (Укрепването на законността и предотвратяването на престъпленията и правонарушенията е задължение на държавата, стопанските и обществените организации и гражданите), но има същностна промяна в чл. 125, ал. 2 (Съдилищата укрепват законността и съдействуват за предотвратяване на престъпленията и другите правонарушения, възпитават гражданите в дух на преданост към Родината и делото на социализма, на съзнателно изпълнение на законите и на трудова дисциплина.).

⁵³ **Неновски**, Нено. Правовата държава изисква ново правно мислене. – *Ново време*, 1989, № 10 (октомври), 57–63.

⁵⁴ Вж. стенограма от Кръгла маса на тема „Гражданското общество“ (26 и 28 април 1989 г.) и изложението на **Неновски**, Нено. Гражданското общество, свободата, правата. – *Философска мисъл*, 1989, № 10 (октомври), 31–32 и 42–47.

⁵⁵ „...прогласяваме своята решимост да създадем демократична, правова и социална държава, за което приемаме тази КОНСТИТУЦИЯ“

⁵⁶ **Бойчев**, Георги. Същност на социалистическата правова държава. – *Държава и право*, 1989, № 12, 3–13 (Съавт.: **Лъчезар Дачев**); **Бойчев**, Георги. Конституция на гражданското общество и на правовата държава. – *Правна мисъл*, 1991, № 2, 3–13; **Бойчев**, Георги. Към въпроса за върховенството на закона. – *Държава и право*, 1991, № 2, 3–11 (Съавт.: **Лъчезар Дачев**); **Бойчев**, Георги. Общотеоретични проблеми на социалистическата правова държава. – *Год. СУ. Юрид. фак.*, 82, [1989], 1991, № 1, 255–288. (Съавт.: **Лъчезар Дачев**); **Радев**, Димитър. За принципа на разделение на властите и правовата държава. – *Правна мисъл*, 1993, № 3, 31–36; **Бойчев**, Георги. Правова държава. Философскоправни аспекти. София: Юриспрес, 1994. 212 с. (2. изд., 2001; 3. доп. изд.,

лите три десетилетия се използват четири понятия – „правова държава“, „господство на правото“, „върховенство на закона“ и „върховенство на правото“.

Част от авторите въз основа на конституционната уредба извеждат конституционния принцип на правовата държава (Емилия Друмева, Евгени Танчев, Пламен Киров, Мартин Белов, Деяна Марчева, Христо Христов), други – господство / върховенство на правото (Георги Близнашки, Деница Топчийска, Даниел Смилов), а трети – принцип на законност (Стефан Стойчев, Снежана Начева).

2002; 4. доп. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2003.); **Друмева**, Емилия. Конституционно право. София: Анупис, 1995, 101–103; **Близнашки**, Георги. Принципи на парламентарното управление. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1997 (2. изд., 1999, 2007), 187–204; **Стойчев**, Стефан. Конституционно право на Република България. Т. 1. София: Сиела, 1997, 101–102; Конституция на Република България. Коментар. София: Сиела, 1999, с. 21; **Близнашки**, Георги. Формалните и материалните измерения на правовата държава. – *Философски форум*, 1999, № 2–3, 41–56; **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, 308–320; **Начева**, Снежана. Конституционната цивилизация и българският конституционализъм. Ч. 1. София: Сиби, 2004, 100–101; **Михайлова**, Екатерина. Парламентаризъм и правова държава: Принципи и практики. София: НБУ, 2004 (2. изд., 2012); **Друмева**, Емилия. За правовата държава в практиката на Конституционния съд. – *Правна мисъл*, 2005, № 2, 3–8; **Друмева**, Емилия. Конституционно право. 3. доп. и прераб. изд. София: Сиела, 2008, 145–146; **Славов**, Атанас. Върховенството на конституцията. Същност и гаранции. София: ИК „Проф. Петко Венедиков“, 2010; **Христов**, Иво. (Не)станалото правово общество в България. София: Рива, 2012; **Ананиева**, Нора. Конституцията от 1991 г. и незавършената революция. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014; **Киселова**, Наталия. Основни начала на Юлската конституция. – *Конституционни изследвания 2010–2011*. Двадесет години от приемането на четвъртата българска конституция – конституционен консенсус и конституционни конфликти. Науч. ред. проф. Пл. Киров. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, 34–59; **Топчийска**, Деница. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София: Авангард прима, 2016, 318 с.; **Киров**, Пламен. Еволюция на конституционните принципи. – В: *Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право*. Съст. Сивков, Ц., Б. Велчев, Е. Сафронова, А. Родина, Я. Тянкова. В. Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий“, 2017, 15–29; **Стоилов**, Янаки. Правните принципи. Теория и приложение. София: Сиби, 2018, 237–251; **Близнашки**, Георги. Общо учение за конституцията. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019, 35–68; **Колев**, Тенчо. Теория на модерната държава. София: Сиела, 2018; **Смилов**, Даниел. Конституционализъм и демокрация: Между върховенството на правото и възхода на популизма в България (2001–2010). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019, 30–56; **Belov**, Martin. Constitutional Law in Bulgaria. Kluwer Law International, 2019, p. 25; **Христов**, Христо. Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз – еволюция, предизвикателства, перспективи. – В: *Liber amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Съст. Ст. Костов, Хр. Христов, Ив. Стойнев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020; **Чернева**, Бойка. Юриспруденция и легиспруденция. София: Сиела, 2020, с. 186; Правовата държава в България. Съст. Д. Вълчев и М. Белов, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, 294 с.; **Марчева**, Деяна. Конституционният принцип на правовата държава. София: НБУ, 2021, 430 с.; Върховенство на правото – актуални проблеми. Сборник доклади от научна конференция, проведена на 9 декември 2020 г., НБУ. Съставител, редактор и коректор: доц. д-р Катерина Йочева. София: НБУ, 2021, 332 с., <<https://eprints.nbu.bg/id/eprint/4525/1/vurhovenstvo-na-pravoto.pdf>>.

В правната теория липсва единна дефиниция за съдържанието на правовата държава. Според Евгени Танчев⁵⁷ не всички белези на правовата държава са конституционализирани. Но сред изведените на конституционно ниво се посочват конкретни разпоредби, посветени на утвърждаване на принципа. Според автора те са концентрирани в конституционните текстове на чл. 4 и чл. 5 – върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1), непосредствено действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 2), предимство на нормите на международното право⁵⁸ пред разпоредби на вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4), примат и директен ефект на европейското⁵⁹ законодателство⁶⁰ в националната

⁵⁷ **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. Ч. 1. София: Сиби, 2003, 324–325.

⁵⁸ В преамбюла към Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (1948) принципите на правовата държава се споменават, но не им е дадено определение. Правовата държава представлява правно обвързващ конституционен принцип, който се признава единодушно за един от основополагащите принципи, залегнали във всички конституционни системи на държавите членки на ЕС и в правното пространство на Съвета на Европа. Макар в Статута на Съвета на Европа или в ЕКПЧ да липсва определение и макар че точният списък от принципи, стандарти и ценности, произтичащи от принципите на правовата държава, се различава на национално равнище, Венецианската комисия в доклад, публикуван през 2011 г., определя правовата държава като „основен и общ европейски стандарт, който насочва и ограничава упражняването на демократични правомощия“ и като „елемент, присъщ на всяко демократично общество“, който „изисква всеки да бъде третиран от всички вземащи решения с достойнство, равнопоставеност и рационалност, и в съответствие със закона, както и да има възможност да обжалва решения пред независими и безпристрастни съдилища“ (вж. Доклад на Венецианската комисия от 4 април 2011 г., Проучване № 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev)). Също така и на база на практиката на Европейския съд за правата на човека, в своя доклад Венецианската комисия определя следните важни, но и неизчерпателни, общи и принципно споделени от държавите членки на Съвета на Европа, характеристики на принципа на правовата държава:

- а) законност (включваща прозрачен, отчетен и демократичен законодателен процес);
- б) правна сигурност;
- в) забрана на произвола;
- г) достъп до правосъдие пред независими и безпристрастни съдилища;
- д) зачитане на правата на човека;
- е) недискриминиране и равенство пред закона.

⁵⁹ В решението си от 1986 г. по дело „Les Verts“ Съдът на Европейския съюз изтъкна, че ЕС „е правова общност, доколкото нито държавите членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола относно това дали действията им съответстват на основната конституционна харта – Договорът“. Вж. и решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент, C–294/83, EU:C:1985:483, т. 23.

⁶⁰ В практиката си Съдът на ЕС посочва, че правовата държава е източник на напълно защитими по съдебен ред принципи, приложими в рамките на правната система на ЕС. Съдът изтъква също, че тези принципи са общи принципи на правото, произтичащи от конституционните традиции, които са общи за държавите членки. Заслужава да се отбележат следните принципи:

- а) принципът на законността, който по същество включва прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес;
- б) правната сигурност, която изисква наред с другото разпоредбите да са ясни и предвидими и да не се променят ретроспективно;
- в) забрана на произвола на изпълнителната власт;

правна система (аргумент от чл. 4, ал. 3), йерархия на нормативните актове и законоустановеност на нормативната дейност на изпълнителната власт (чл. 114), но и разделение на властите (чл. 8), съдебен контрол върху актовете на изпълнителната власт (чл. 120), контрол за конституционност на парламентарните актове (чл. 149, ал. 1, т. 2), публикуване на нормативните актове (чл. 5, ал. 5), отговорност на държавата и общината за вреди, причинени на гражданите от техни актове или действия на служителите им (чл. 7), принцип на равенството (чл. 6), прокламиране на основните права и свободи на човека и гражданина (глава II), право на защита на личността пред всеки публичен орган (чл. 56), законоустановеност на престъплението и наказанието (чл. 5, ал. 3), ограничаване на основните права и свободи при извънредно положение със закон (чл. 57, ал. 3) и други конституционни предписания⁶¹.

Голяма част от изискванията на принципа се уреждат в законите, а понякога се доразвиват и чрез актове на конституционната юрисдикция.

Конституцията, според Емилия Друмева⁶², на първо място използва понятието в тържественото въведение (Преамбюла), където създаването на „демократична, правова и социална държава“ е сред висшите стойности, и за чието запазване и развитие е създадена самата Конституция. На второ място – в чл. 4 сред основните начала на конституционния ред. Тази уредба свидетелства, че Конституцията съдържа разбиране за „правовата държава“ като за фундамент в регулирането на отношението „гражданин – държава“ и водеща линия в организацията на държавата. Конституцията използва термина „правова държава“ като сумарно понятие, което се проявява в различни правни конструкции в отделните конституционни разпоредби (чл. 5, ал. 1 – върховенството на закона; чл. 6 – равенството в правата; чл. 8 – разделиението на властите; чл. 31, ал. 3 – презумпцията за невиновност и др.), без това да изчерпва съдържанието на правовата държава⁶³.

г) независим и ефективен съдебен контрол със зачитане на основните права;

д) връзка между правото на справедлив процес и разделиението на властите;

е) равенство пред закона.

⁶¹ Към „другите конституционни предписания“ следва да бъдат добавени неотменимост на основните права (чл. 57, ал. 1), както и ревизия само от учредителна власт при решаване на въпросите за изменение на чл. 5, ал. 2 и 4 и на чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията (чл. 158, т. 4).

⁶² **Друмева, Емилия.** Конституционно право. 5. доп. и прераб. изд. София: Сиела, 2018, 134–135.

⁶³ Конституцията, според Е. Друмева, включва „правовата държава“ като понятие с установено съдържание, но без да изброява неговите компоненти, които задължително трябва да са налице, за да бъде тази характеристика оправдана. Това може да бъде констатирано като общоприет подход в съвременния конституционализъм: същността на правовата държава да не бъде ограничавана в изброяване на съставките, защото такова изброяване, по дефиниция, няма да бъде пълно; целта е тази същност да пронизва цялата конституция и да се проявява в най-важните нейни конструкции – компетентността на публичните институции да бъде така

В сборника „Правовата държава в България“ (съст. Д. Вълчев и М. Белов)⁶⁴ няма изведено самостоятелно, за целите на изследването, понятие за правова държава. От представените публикации може да се направи изводът, че основните акценти са поставени върху проблемите в областта на конституционното правосъдие и съдебната власт.

При липсата на общоприета дефиниция за съдържанието на правовата държава в правната теория, то определяща за същността на принципа на правовата държава е практиката на Конституционния съд⁶⁵. Конституционната юрисдикция приема, че принципът на правовата държава е един от основните елементи, на които почива действащият конституционен модел⁶⁶. Нееднократно органът за конституционен контрол посочва, че правовата държава е динамично понятие, което предопределя липсата както на изрична позитивноправна дефиниция за същността на това основно положение на българския конституционен ред, така и на липсата на уредба относно неговите основни проявления⁶⁷. Конституционният съд определя, че „[...]конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 означава наличието на ред и правила при упражняването на властта, като целта на законодателната дейност е да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията“⁶⁸. В друг свой акт при извеждане на общо

разграничена и ограничена, че да се гарантира реализацията на правата на гражданите и измеримостта на техните задължения.

⁶⁴ Правовата държава в България. Съст. Д. Вълчев и М. Белов. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, 294 с.

⁶⁵ Въз основа на практиката на конституционната юрисдикция по принципа на правовата държава Д. Марчева (Конституционният принцип на правовата държава. София: НБУ, 2021, с. 94) разграничава два периода в практиката на Конституционния съд – първият период е през 90-те години на XX век и първите години на XXI век и вторият след 2005 г., когато в практиката на Конституционния съд се прокарва нова линия конституционният принцип на правовата държава да се разглежда като сбор от формални и материални елементи. Повратна точка в това отношение е Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. Това решение е многократно цитирано в по-късната практика на Конституционния съд. Вж. Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1/2005 г.; Решение № 2 от 2013 г. по к.д. № 1/2013 г.; Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 13/2013 г.; Решение № 6 от 2014 г. по к.д. № 7/2014 г.; Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.; Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г.; Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г.; Решение № 11 от 2020 г. по к.д. № 15/2019 г.; Решение № 15 от 2021 г. по к.д. № 6/2021 г.; Решение № 4 от 2022 г. по к.д. № 14/2021 г.; Решение № 7 от 2022 г. по к.д. № 9/2022 г.; Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г.

⁶⁶ Вж. напр. Решение № 6 от 2003 г. по к.д. № 23/2002 г.; Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.; Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/2006 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.; Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г.; Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3 от 2016 г.; Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.; Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к.д. № 18 от 2022 г.

⁶⁷ Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.

⁶⁸ Решение № 4 от 2013 г. по к.д. № 11/2013 г.

определение на принципа на правовата държава Съдът казва, че „[...]разбиранията за правовата държава имат общо ядро, чиито елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол“⁶⁹. „[...]Понятието „правова“, освен другото, означава и това, че всяка власт е регулирана от правото, упражнява се според правото и се контролира от правото“⁷⁰. Върховенството на правото е основополагащата концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на политическата и правната система у нас⁷¹. Член 4, ал. 1 от Конституцията изрично прогласява правовата държава, като проявление на върховенството на правото, един от основните конституционни принципи. Неговият смисъл се отразява в общото разбиране, че всички – и управляващи и управлявани – са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона.

Както в доктрината, така и в конституционната практика, има едно общопризнато ядро⁷² в разбирането за правовата държава, което се асоциира с два ключови компонента: правовата държава във формален и в материален смисъл⁷³.

В практиката си Конституционният съд⁷⁴ целенасочено или инцидентно тълкува същността на принципа на правовата държава и извежда основни елементи от ядрото в редица свои решения. Такива са: върховенство на Кон-

⁶⁹ Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.

⁷⁰ Решение № 6 от 2019 г. по к.д. № 6/2019 г.

⁷¹ Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.

⁷² В Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к.д. № 5/2019 г. съответно се приема, че макар понятието за правова държава няма общоприето и абсолютно очертано съдържание, „[...]разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика“ (Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.).

⁷³ Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.

⁷⁴ Вж. подробно за принципът на правовата държава в практиката на Конституционния съд на Република България при **Марчева**, Деяна. Конституционният принцип на правовата държава. София: НБУ, 2021, 86–120.

ституцията⁷⁵, непосредствено ѝ действие и нейното зачитане⁷⁶; върховенство на правото⁷⁷ и законност⁷⁸; правна сигурност⁷⁹. Правната сигурност от своя страна се проявява в предвидимост на правната уредба⁸⁰, създаването на ясна,

⁷⁵ Правовата държава е държава, в която дейността на публичните субекти е конституционносъобразна, законосъобразна и се осъществява в условията на предвидимост. В противен случай възниква рискът сериозно да се затрудни правоприлагането и изпълнението на закона (Решение № 13 от 2021 г. по к.д. № 12 от 2021 г.). Вж. повече в практиката на Конституционния съд – Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.; Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.; Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 по 2004 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г.; Решение № 13 от 2012 г. по к.д. № 6 от 2012 г.; Решение № 3 от 2014 г. по к.д. № 10 от 2013 г.; Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.; Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1 от 2017 г.; Решение № 8 от 2020 г. по к.д. № 14 от 2019 г. и др.

⁷⁶ Върховенството, непосредственото действие и зачитането на Конституцията е основно измерение на принципа на правовата държава (Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 12 от 1995 г. по к.д. № 15/1995 г.). Особен акцент в тази връзка е поставен също на значението на контрола за конституционност като „[...] елемент на европейския модел за правова държава“ (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.) и „[...]като един от основните механизми на конституционната правова държава“ (Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.). По думите на Съда: „[...]при непосредственото действие на конституционната норма, което е основа на правовата държава, акцентът се поставя не само върху конституционно прогласеното право, а преди всичко във възможността то да бъде защитено пред съд“ (Решение № 12 от 1995 г. по к.д. № 15/1995 г.).

⁷⁷ Конституционният съд на Република България също подчертава, че „неотклонно стои на позицията, че в правовата държава, търсенето на справедливи разрешения не може да ни отведе другаде, освен до върховенството на правото.“ (Решение № 12 от 2016 г. на КС по к.д. № 13/2015 г.).

⁷⁸ Според Конституционния съд прокламираният в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип предполага публичната власт да се упражнява в съответствие както с Конституцията, така и със законите (Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г.). Според Съда законността „е ядрото на правовата държава“, а нарушаването на закона, наред с нарушаването на Конституцията също следва да се разглежда като противоречие на Конституцията, що се отнася до упражняване на правомощията на Народното събрание и респективно, да бъде основание за противоконституционност на приет от него акт (Решение № 16 от 2018 г. по к.д. № 4/2018 г.). Като елемент на изискването за законност според органа за конституционен контрол трябва да бъде третирано и нарушаването на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, доколкото той се приема непосредствено въз основа на Конституцията, стои в йерархията на нормативните актове паралелно със закона и има задължителна сила за всички правни субекти (Решение № 16 от 2018 г. по к.д. № 4/2018 г.).

⁷⁹ Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г.). Тези основни характеристики на правовата държава намират своето проявление като водещи максими в различните клонове на действащото право (Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.). Вж. и **Христов**, Христо. Принципит на правовата държава в правния ред на Европейския съюз – еволюция, предизвикателства, перспективи. – В: *Liber amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Съст. Ст. Костов, Хр. Христов, Ив. Стойнев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020;

⁸⁰ Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г.; Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6/2011 г.

точна и безпротиворечива правна уредба⁸¹, която стимулира поведение, съобразено със закона⁸². Законът, според Съда, трябва да бъде формулиран по такъв начин, че хората да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение⁸³, има забрана за обратно действие на правните норми⁸⁴, в частност в случаите, когато се налагат данъчни задължения⁸⁵ или се засягат вече придобити [субективни] права⁸⁶. Според Конституционния съд яснотата на нормативната уредба изисква тя да бъде публикувана, устойчива и известна на правните субекти⁸⁷. Правните норми следва да бъдат достъпни за адресатите си и да не оставят съмнения относно съдържанието на предоставяни права и на налагани задължения⁸⁸. Необходимо е спазване на установената систематика на източниците на правото, което е също проявление на правната сигурност – на правилата за приемане и действие на нормативните актове и съотношението между тях⁸⁹. Конституционният съд е посочил, че когато дадена материя, предвид на своето естество, изисква да бъде уредена със закон, следва да се използва този нормативен инструмент. Респективно, не е допустимо материята, която по естеството си има законодателен характер, да се урежда с подзаконови актове⁹⁰.

Към ядрото на правовата държава следва да бъдат включени съдебният контрол, ефективните правни средства за защита⁹¹, вкл. правото на защита⁹²,

⁸¹ Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г.; Решение № 4 от 2013 г. по к.д. № 11/2013 г.

⁸² Решение № 10 от 2002 г. по к.д. № 12/2002 г.

⁸³ Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.

⁸⁴ Решение № 12 от 2010 г. по к.д. № 15/2010 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.; Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г.; Решение № 4 от 2020 г. по к.д. № 9/2019 г.

⁸⁵ Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.

⁸⁶ Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г.

⁸⁷ Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г.

⁸⁸ Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.

⁸⁹ Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 1 от 2020 г. по к.д. № 17/2018 г.

⁹⁰ Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.

⁹¹ Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г.; Решение № 6 от 2018 г. по к.д. № 10/2017 г.

⁹² Вж. мотиви към Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.: „...Справедливостта е висша ценност и регулатор на обществото (съображение второ от Преамбюла на Конституцията) и щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това (Решение № 11 от 2016 г. по к.д. № 7/2016 г.)...“. Правата и законните интереси представляват единство независимо от това, от какъв законов източник са прогласени, което следва, че при упражняване на правото по чл. 56 от Конституцията трябва да е налице не само застрашено конституционно право или конституционно признат интерес, но и право, което е признато в друг законов източник. Вж. мотиви към Тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 1994 г.

равенството⁹³ на гражданите пред закона⁹⁴ и зачитане на основните права на човека и гражданина⁹⁵. Към елемента „основни права“ от ядрото следва да се добави зачитането на принципа на правата на личността, нейното достойнство и сигурност (§ 3 от Преамбюла)⁹⁶, засилената конституционна гаранция на основните права⁹⁷ чрез тяхната неотменимост⁹⁸.

⁹³ Практиката на Конституционния съд е обобщена в значителна степен в Решение № 15 от 2022 г. по к.д. № 10/2022 г. и в Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021. Този конституционен принцип означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009), която има две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране от публичната власт (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 и Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021). „Задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 и Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021). Равенството пред закона е относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 2017 г. по к.д. № 12/2016). За установяване дали е налице неравно третиране, определяща е обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не (Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021). В практиката на конституционната юрисдикция се отстоява идеята, че разрешението в законодателството, които се разминават с принципа на равенството, имат дискриминационен характер. Вж. така в Решение № 8 от 1992 г. по к.д. № 7/1992 г., Решение № 11 от 1992 г. по к.д. № 18/1992 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 2 от 1999 г. по к.д. № 33/1998 г., Решение № 11 от 2009 г. по к.д. № 13/2009 г., Решение № 11 от 2011 г. по к.д. № 8/2011 г., Решение № 11 от 2012 г. по к.д. № 1/2012 г., Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г. и др.

⁹⁴ Решение № 22 от 1996 г. по к.д. № 24/1996 г.; Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14/1999 г.; Решение № 12 от 2016 г. по к.д. № 13/2015 г.

⁹⁵ Конституционният съд посочва, че изискването за ефективно спазване на тези права е измерение на правовата държава. Така в мотиви към Решение № 8 от 2019 г. по к.д. № 4/2019 г.; Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.

⁹⁶ Вж. примерна, но трайна, е практиката на Конституционния съд относно извеждането като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност в Конституцията чрез нейния Преамбюл (Решение № 5 от 1992 г. по к.д. № 11/1992 г.; Решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1/1994 г.; Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.; Решение № 21 от 1996 г. по к.д. № 19/1996 г.; Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.; Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3/2003 г.; Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г.; Решение № 1 от 2018 г. по к.д. № 3/2017 г.; Решение № 13 от 2018 г. по к.д. № 3/2018 г.; Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.; Решение № 11 от 2022 г. по к.д. № 3/2022 г. и др.).

⁹⁷ Вж. напр. мотиви към Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г. В него Конституционният съд посочва, че „конституционната гаранция за неотменимост на основните права изключва възможността да се поставя под въпрос самата същност на правото на труд като субективно право чрез обвързването му със законово установен императив за неговото полагане. Присъщо на субективните права, в това число и на правото на труд, е, че при тях модалността на правилото за поведение няма обвързващ характер. Както всяко субективно право, така и правото на труд предполага възможността да не бъде упражнено, оставяйки преценката на своя титуляр, без от това за него да могат да настъпят неблагоприятни (санкционни, наказателно-правни) последици в правния му статус.“.

⁹⁸ Вж. примерна практика на конституционната юрисдикция относно неотменимостта на основните права – Решение № 6 от 1992 г. по к.д. № 9/1992 г., Решение № 1 от 1994 г. по к.д. № 22/1993 г., Тълкувателно решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г., Решение

Конституционният съд използва в своите актове понятието „правова държава в материален смисъл“⁹⁹. При съвременната материална правова държава (правовата държава е държава на справедливостта) е от значение не само да бъдат зачитани формалните изисквания (а във „формален смисъл“ тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено), определящи съществуването на върховенство на правото, но и правото да бъде „разумно и справедливо“¹⁰⁰.

III. „Невидимите“ врагове на правовата държава

През XIX и XX в. е имало аргументи срещу демокрацията¹⁰¹ като прилаган политически режим, но настоящата историческа ситуация е безпрецедентна, доколкото демокрацията няма деклариран враг¹⁰². Днес демокрацията няма открити врагове, но поражда нежелателни явления, които Цветан Тодоров със загриженост нарича вътрешни и външни „интимни неприятели“¹⁰³. Същият подход може да бъде приложен и към материалната социална правова държава. Съдържателният анализ показва парадокса на правовата държава, която ражда собствените си вътрешни неприятели.

Вътрешните неприятели на материалната правова държава в България могат да бъдат обособени в три групи явления на основата на триадата „създаване на право (правила)“, „прилагане на право (правила)“ и „контрол за спазване на правото (правилата)“¹⁰⁴ с проявления съответно на формалния и материалния компоненти¹⁰⁵.

№ 12 от 1997 г. по к.д. № 6/1997 г., Тълкувателно решение № 8 от 1998 г. по к.д. № 3/1998 г., Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18/1997 г., Решение № 4 от 2001 г. по к.д. № 15/2000 г., Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3/2003 г., Решение № 6 от 2004 г. по к.д. № 7/2004 г., Решение № 4 от 2006 г. по к.д. № 11/2005 г., Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г., Решение № 12 от 2010 г. по к.д. № 15/2010 г., Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г., Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г., Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г., Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7/2021 г., Решение № 13 от 2021 г. по к.д. № 12/2021 г., Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г. др.

⁹⁹ Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.

¹⁰⁰ Решение № 1 от 2020 г. по к.д. № 17/2018 г.

¹⁰¹ **Фукуяма**, Франсис. Политически ред и политически упадък. От индустриалната революция до глобализацията на демокрацията. София: Изток-Запад, 2016, 469–474.

¹⁰² **Nora**, Pierre. Historien public. Paris: Gallimard, 2011, p. 270.

¹⁰³ „Интимните неприятели“ на демокрацията според проф. Ц. Тодоров са месианство, ултралиберализъм и популизъм. Вж. подробно **Тодоров**, Цветан. Интимните неприятели на демокрацията. София: Изток-Запад, 2013, с. 226.

¹⁰⁴ Аргумент от популярната триада „определяне на политиката“, „изпълнение на политиката“ и „контрол върху политиката“. Вж. при **Loewenstein**, Karl. Political Power and the Governmental Process. 2nd ed., Chicago: University of Chicago Pr., 1965, 42–52.

¹⁰⁵ Според Е. Друмева в европейското правно пространство и в българската наука и конституционна практика доминира общо разбиране за правовата държава, което включва както

Нормотворческата дейност по създаване на общозадължителни правила за поведение, установени в закони и други нормативни актове, се подчинява както на определени процедурни правила (формален компонент), така и на материални основания (материален компонент). Не е необходимо да се разглежда подробно напр. законодателната дейност на Народното събрание, а само да се приведат отделни лоши прецеденти, които в изминалото второ десетилетие на ХХІ в.¹⁰⁶, се наложиха като практика. На първо място, силно впечатление прави преобръщане на правилото за субекта на законодателна инициатива в парламентарната демокрация. Постулатът, че правителството е основен вносител на законопроекти, се промени и значителна част от тежестта се пренесе към народните представители (формален компонент)¹⁰⁷. Трайна практика е народните представители от мнозинството да свеждат законодателния процес

формални, така и материални компоненти. От формална страна, правовата държава е държава на правната сигурност, която се проявява в законността, йерархията на правните норми, изискването за яснота, предвидимост и стабилност на правната уредба, достъпът до правосъдие, конституционностъобразност на законите и другите актове, ефективна закрила на правото, стабилност на административните актове, правна сила на съдебните актове, публичност и прозрачност на държавните дейности. В материално отношение, правовата държава е държава на справедливостта, което предполага уважение на човешкото достойнство, ефективна защита на основните права, балансирана преценка на ограничаването им, която почива на принципа на пропорционалността и разделение на властите, закрила на придобитите права, забрана за обратен ефект на правни норми и др. Вж. **Друмева**, Емилия. Конституционно право. 5. доп. и прераб. София: Сиела, 2018, 132–134.

¹⁰⁶ Предизвикателства пред действащото законодателство в първото десетилетие на ХХІ в. можеха да бъдат видени както при въздействието на европейското законодателство върху националното, така също и при установяването на редица спорни правила в действащата правна уредба (спорни юридически достойнства на създаваната правна уредба; липсата на правна експертиза за съобразност с норми от по-висш порядък; реализация на оценка на въздействието при подготовка на проекти за нормативни актове; обратно действие на неблагоприятни норми; създаване на правна несигурност у правоприлагащите субекти; прокарване на разпоредби, които са в интерес на определена корпоративна група или конкретни лица и др.).

¹⁰⁷ Такъв пример е законодателната дейност на последната легислатура с изпълнен 4-годишен мандат. При 44-то Народно събрание се наблюдава отклонение от правилото за субекта на законодателна инициатива и броят на законопроектите, внесени от народни представители почти се изравнява с този на правителството, което е видно при обобщена информация, от приложената таблица:

Вносител/ Сесия	Трета сесия 11.1–5.4 2018 г.	Четвърта сесия 16.4–27.7 2018 г.	Пета сесия 1.9–22.12 2018 г.	Шеста сесия 11.1–25.4 2019 г.	Седма сесия 7.5–31.7 2019 г.	Осма сесия 1.9–20.12 2019 г.	Десета сесия 1.9–17.12. 2020 г.	1.1.–17.12. 2020 г. (общо)
Общо внесени законопроекти	39	73	54	60	57	66	75	215
Министерски съвет	17	26	32	29	30	35	42	96
Народни представители	22	47	22	31	27	31	33	119

до „едно гласуване“. Така от изключение стана практика в законодателната дейност на редица легислатури вместо редакционни предложения между първо и второ „четене“ да се внасят предложения по същество, да се включват в раздела за „преходни и заключителни разпоредби“ такива текстове, с които се изменят и допълват закони, без предметна връзка с приетия на първо гласуване законопроект. Това от своя страна се отразява на качеството на законопроектите. Недостатъци могат да бъдат открити както при липсващи или семпли оценки на въздействието, така при финансова обосновка на проектите и в поведователния преразказ, който замества мотивите към тях (материален компонент). Самостоятелна критика заслужават лобистките предложения, които облагодетелстват частен, корпоративен или личен интерес или ограничават основни права на гражданите¹⁰⁸ (формален и материален компонент). Не може да бъде подкрепена също така практиката за създаване „закони – рамки“, при които има видимо фактическо изземване на някои конкретни законодателни правомощия на Народното събрание от страна на изпълнителната власт¹⁰⁹. През последното десетилетие се създадоха „закони – рамки“, които предвиждат широка нормотворческа компетентност за правителството и за отделните министри, вместо за Народното събрание.

Прилагането на правилата също ражда неприятели на правовата държава, които биха могли да бъдат наречени дискретни приятели на полицейската държава. При съществуващата динамика на подзаконовите актове съдържанието им е неясно или противоречиво, оттук неясна или противоречива е и практиката по тяхното прилагане (формален компонент). Човешкият фактор е определящ в процедури, провеждани от публичните органи и техните ад-

(Източници: <https://www.parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia3.pdf, с. 7>; 2018, посетен на 1.12.2019; <https://www.parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia4.pdf, с. 7>; 2018, посетен на 1.12.2019; <https://www.parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia5.pdf, с. 7>; 2019, посетен на 1.12.2019; <https://www.parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia6.pdf, с. 7>; 2019, посетен на 1.12.2019; <https://www.parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia7.pdf, с. 7>; 2019, посетен на 1.12.2019;

<https://parliament.bg/pub/sesii/44NS_sesia8.pdf, с. 7>; 2020, посетен на 24.1.2021;

<<https://parliament.bg/bg/news/ID/5196>>; 21.12.2020, посетен на 24.1.2021.)

¹⁰⁸ В този смисъл е и практиката на Конституционния съд, който в Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13 от 2010 г., приема, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепени в Конституцията права на гражданите (Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.).

¹⁰⁹ Трайна е практиката на Конституционния съд в този смисъл. Вж. Решение № 14 от 1992 г., Решение № 8 от 1998 г., Решение № 5 от 2000 г., Решение № 7 от 2010 г., Решение № 11 от 2010 г. Показателни са Мотивите към Решение № 9 от 2016 г., в които Конституционният съд говори за принципно очертаната „разграничителната линия между основанието и обхвата на законова и подзаконова уредба“, която законодателят заличава.

министрации¹¹⁰. Субективният фактор е част от процедурите, които засягат съществени интереси, поради липсата на функциониращо е-управление.

В изминалото десетилетие се настани неутралният ценностен подход първо в изпълнителната власт, а чрез правото и на законодателна инициатива – и в законодателството. Изпълнителната власт превърна значими общочовешки и национални ценности и блага в българското общество в „услуги“ (материален компонент). Още от началото на ХХІ в. правото на здраве и здравеопазването станаха услуги, впоследствие неутралният подход по отношение на социалната солидарност и социалната справедливост се пренесе към такива ценности, каквито са образованието, правото на защита и достъпът до правосъдие, социалните грижи и грижата за хора в неравностойно положение.

Контролът върху спазването на правилата е сферата, в която се зародиха значителен брой явления, които генерират неприятели на правовата държава. Те могат да бъдат видени както във формалния подход на дейността на органите (регулаторни, контролни, разследващи – разследващи полицаи, разследващи митничари, следователи, служби за сигурност, съд), така и в неутралния ценностен подход при прилагането на правилата по конкретен казус.

След краткото представяне през същността на материалната социална правова държава и на нейните врагове, се поставя въпросът: каква е формата на правовата държава в България в момента? Отговорът може да бъде само един – правовата държава в България понастоящем е формална, защото през изминалото второ десетилетие на нашия век липсва ценностен подход в законодателството, в правоприлагането и в контрола за спазване на правилата. Целесъобразността замени законосъобразността и законосъобразността замени конституционносъобразността. Последниците от тези замени са видими както във вътрешнополитически, така и във външнополитически и в европейски план (Съвет на Европа, ЕС).

Какво следва след тази констатация при разминаване между юридическата и фактическата конституция по повод принципа на правовата държава? Има поне три възможни изхода. При първия песимистичен изход – „още от същото“ – Конституцията ще продължи да бъде фиктивна, поради разминаване между юридическото и фактическото. Вторият и третият възможни изходи имат за последица съвпадения между юридическото и фактическото, тогава конституционната уредба би станала реална по отношение на материалната социална правова държава. Чрез усилия от страна на гилдиите на юристи, експерти, журналисти и аналитични общественици, би се реализирал реалистичен изход. Възможен е и идеалистичен изход – чрез парламентарни избори радикално да се промени съществуващото положение на неутрален ценностен подход в законодателната и в изпълнителната власт, а оттам впоследствие

¹¹⁰ Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица (Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.).

в правоприлагането и в контролната дейност през провеждане на Операция „чисти ръце“.

Висшата конституционна ценност е човешката личност с присъщите ѝ права, достойнство и сигурност и не е допустимо българската политическа държава да е ценностно неутрална.

ЛИТЕРАТУРА

- Айзенштат**, Марина П. Западноевропейский парламентаризм XVIII–XIX вв.: Этапы становления и развития. Москва: Институт всеобщей истории РАН, 2001.
- Ананиева**, Нора. Конституцията от 1991 г. и незавършената революция. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014.
- Баламезов**, Стефан. Конституционно право, т. 1. София: Софи-Р, 1993.
- Беноа-Ромер**, Флоранс, **Клебес**, Хайнрих. Правото на Съвета на Европа. Към общоевропейско правно пространство. Страсбург: Изд. на Съвета на Европа, 2005.
- Берман**, Гаролд Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. 2-е изд. Москва: Изд-во МГУ, 1998.
- Близнашки**, Георги. Принципи на парламентарното управление. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1997. (2. изд., 1999, 2007).
- Близнашки**, Георги. Формалните и материалните измерения на правовата държава. – Философски форум, 1999, № 2–3.
- Близнашки**, Георги. Общо учение за конституцията. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019.
- Бойчев**, Георги. Същност на социалистическата правова държава. – Държава и право, 1989, № 12, (Съавт.: Л. Дачев).
- Бойчев**, Георги. Конституция на гражданското общество и на правовата държава. – Правна мисъл, 1991, № 2.
- Бойчев**, Георги. Към въпроса за върховенството на закона. – Държава и право, 1991, № 2 (Съавт.: Л. Дачев).
- Бойчев**, Георги. Общотеоретични проблеми на социалистическата правова държава. – Год. СУ. Юрид. фак., 82, [1989], 1991, № 1, (Съавт.: Л. Дачев).
- Бойчев**, Георги. Правова държава. Философскоправни аспекти. София: Юриспрес, 1994. 212 с. (2. изд., 2001; 3. доп. изд., 2002; 4. доп. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2003.
- Бузескул**, Владислав П. Афинская демократия. Общий очерк [1909]. СПб.: Лань, 2013.
- Вернан**, Жан-Пиер. Происхождение древнегреческой мысли. Москва: Прогресс, 1988.
- Владикин**, Любомир. Общо учение за държавата. София, 1992.
- Върховенство на правото – актуални проблеми**. Сборник доклади от научна конференция, проведена на 9 декември 2020 г., НБУ. Съставител, редактор и коректор: доц. д-р Катерина Йочева. София: НБУ, 2021, 332 с., <<https://eprints.nbu.bg/id/eprint/4525/1/vurhovenstvo-na-pravoto.pdf>>.

- Гиргинов, Александър.** Държавното устройство на България. София: Български печат, 1921.
- Грималъ, Пиер.** Цицерон. Серия: Жизнь замечательных людей. Москва: Молодая гвардия, 1991.
- Джидров, Петър.** Учението за правовата държава. София: Кооперативна печатница „Напредъ“, 1935 [фототипно издание на Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995].
- Друмева, Емирия.** Конституционно право. София: „Анубис“, 1995.
- Друмева, Емилия.** За правовата държава в практиката на Конституционния съд. – Правна мисъл, 2005, № 2.
- Друмева, Емилия.** Конституционно право. София: Сиела, 2008.
- Друмева, Емилия.** Конституционно право. София: Сиела, 2018.
- История буржоазного конституционализма XVII – XVIII вв.** Нерсисянц, В. С. (отв. ред.). Москва: Наука, 1983.
- Йелинек, Георг.** Договорната теория. – В: Дюги, Л., Малберг, К. дьо, Йелинек, Г. Общо учение за държавата. София: Софи-Р, 1993.
- Кельзен, Ганс.** Чистое учение о праве (2-е издание, 1960). – СПб.: ООО Издательский Дом „Алеф-Пресс“, 2015.
- Кессиди, Феохарий Х.** К проблеме происхождения греческой философии. – В: **Вернан, Ж.-П.** Происхождение древнегреческой мысли. Москва: Прогресс, 1988.
- Киров, Пламен.** Еволюция на конституционните принципи. – В: Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право. Съст. Сивков, Ц., Б. Велчев, Е. Сафронова, А. Родина, Я. Тянкова. В. Търново: УИ „Св. Св. Кирил и Методий“, 2017.
- Киров, Стефан.** Българско конституционно право, ч. I. Устройство на българската държава. С., 1938.
- Киселова, Наталия.** Основни начала на Юлската конституция. – Конституционни изследвания 2010–2011. Двадесет години от приемането на четвъртата българска конституция – конституционен консенсус и конституционни конфликти. Науч. ред. проф. Пл. Киров. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014.
- Колев, Тенчо.** Теория на модерната държава. София: Сиела, 2019.
- Конституция на Република България. Коментар.** София: Сиела, 1999.
- Марчева, Деяна.** Кога специализираното наказателно правосъдие нарушава конституционния принцип на правова държава. – В: Съдебно право, 11.01.2018, <<http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2018/1/11/->> [07.01.2024].
- Марчева, Деяна.** Конституционният принцип на правовата държава. София: НБУ, 2021.
- Михайлова, Екатерина.** Парламентаризъм и правова държава: Принципи и практики. София: Нов български университет, 2004 (2. изд., 2012).
- Начева, Снежана.** Конституционната цивилизация и българският конституционализъм. Ч. I. София: Сиби, 2004.
- Неновски, Нено.** Гражданското общество, свободата, правата. – Философска мисъл, 1989, № 10 (октомври).

- Неновски, Нено.** Правовата държава изисква ново правно мислене. – Ново време, 1989, № 10 (октомври).
- Новкиришка-Стоянова, Малина.** За римското право и правото на съвременна Европа. – В: Римско право и европейско право. [Сборник статии]. Пловдив, 2008.
- Новкиришка-Стоянова, Малина.** DE IURE GENTIUM EUROPAEUM – В: 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството. София: НБУ, [2018].
- Осипов, Игорь Д.** Идея правового государства в европейской философии. – В: Вестник СПбГУ. Сер. 17. 2013. Вып. 3.
- Правовата държава в България.** Съст. Д. Вълчев и М. Белов, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021.
- Радев, Димитър.** За принципа на разделение на властите и правовата държава. – Правна мисъл, 1993, № 3.
- Славов, Атанас.** Върховенството на конституцията. Същност и гаранции. София: ИК „Проф. Петко Венедиков“, 2010.
- Смилов, Даниел.** Конституционализъм и демокрация: между върховенството на правото и възхода на популизма в България (2001–2010). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019.
- Соловьев, Эрих. Ю.** Категорический императив нравственности и права. Москва: Прогресс-Традиция, 2005.
- Стоилов, Янаки.** Правните принципи. Теория и приложение. София: Сиби, 2018.
- Стойчев, Стефан.** Конституционно право. София: Сиела, 2002.
- Танчев, Евгени.** Въведение в конституционното право. Ч. I. София: Сиби, 2003.
- Тодоров, Ц.** Интимните неприятели на демокрацията. София: Изток-Запад, 2013.
- Топчийска, Д.** Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София: Авангард при-ма, 2016.
- Топчийска, Деница.** Върховенство на правото: Теоретични аспекти. София: НБУ, 2020.
- Фукуяма, Ф.** Политически ред и политически упадък. От индустриалната революция до глобализацията на демокрацията. София: Изток-Запад, 2016.
- Христов, Христо.** Принципът на правовата държава в правния ред на Европейския съюз – еволюция, предизвикателства, перспективи. – В: Liber amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захаријева. Съст. Ст. Костов, Хр. Христов, Ив. Стойнев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020.
- Христов, Иво.** (Не)станалото правово общество в България. София: Рива, 2012.
- Чернева, Бойка.** Юриспруденция и легиспруденция. София: Сиела, 2020.
- Bellamy, Richard.** Constitutionalism. – International Encyclopedia of Political Science. London: Sage, 2011.
- Belov, M.** Constitutional Law in Bulgaria. Kluwer Law International, 2019.
- Belton, Rachel K.** Competing definitions of the rule of law. Implications for practitioners. – Carnegie Papers. January 2005, No. 55.
- Loewenstein, K.** Political Power and the Governmental Process. 2nd ed., Chicago: University of Chicago Pr., 1965.
- Nora, P.** Historien public. Paris: Gallimard, 2011.

- The Code Of Hammurabi**, Translated by L. W. King [1915]. In: <<http://www.general-intelligence.com/library/hr.pdf>>.
- The Rule of Law**. History, Theory and Criticism. Ed. by **Costa**, Pietro, **Zolo**, Danilo. Dordrecht: Springer, 2007.
- Troper, M.** Obedience and Obligation in the Rechtsstaat. Democracy and the Rule of Law. Ed. by Maravall, J. M., Przeworski, A., Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Upham**, Frank. Mythmaking in the rule of law orthodoxy – Carnegie Working Papers. 2002-09-10, No. 30.
- Waldron**, Jeremy. The rule of law and the importance of procedure. – New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 234. 2010-10-01.
- Welcker**, Carl. Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe. Philosophisch und nach den Gesetzen der merkwürdigsten Völker rechtshistorisch entwickelt. Gießen, 1813.