

Ключови думи:

съдебна власт, съдебна
независимост, бюджетна
самостоятелност, съдебни
възнаграждения, разделение
на властите

Keywords:

Judiciary, Judicial
Independence, Budgetary
Autonomy, Judicial
Compensation, Separation of
Powers

Ivan Bregov

The Establishment of an Independent Budget for the Judiciary in the United States

The article examines the budgetary autonomy of the judiciary as an essential component of judicial independence in the United States and traces its constitutional development from the colonial era to the present. It reviews the debates of the Constitutional Convention, the state ratifying conventions, and the arguments advanced in The Federalist Papers, which shaped the understanding of financial safeguards as a means of protecting the judiciary from political pressure. The analysis also considers later theoretical contributions that emphasize the relationship between independence, accountability, and adequate resourcing. The article concludes by drawing a parallel with the Bulgarian constitutional framework, highlighting the need for a balanced model that combines institutional autonomy with effective mechanisms of accountability.

**Asst. Prof. Ivan Bregov,
Ph. D. student**

Member of the
Law Department
of New Bulgarian University

e-mail:
bregovivan@gmail.com

Area of interest:
Constitutional Law

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.24.13.10>

Иван Брегов

Възникване на самостоятелния бюджет на съдебната власт в САЩ

Статията изследва бюджетната самостоятелност на съдебната власт като елемент от съдебната независимост в Съединените американски щати (САЩ) и нейното конституционно развитие от колониалната епоха до съвременността. Проследени са дебатите на Конституционния конвент, ратификационните конвенции и аргументите във Федералистът, които оформят разбирането за финансовата защита като средство срещу политически натиск. Анализирани са и по-късните теоретични приноси, подчертаващи връзката между независимост, отчетност и ресурсна обезпеченост. В заключение се прави паралел с българската конституционна уредба, като се акцентира върху необходимостта от балансиран модел, съчетаващ институционална автономия и ефективни механизми за отчетност.

Въведение

Самостоятелният бюджет като конституционна гаранция за независимостта на съдебната власт се утвърждава за първи път в конституционната система на САЩ. С нея се предотвратява възможността за оказване на финансов натиск върху съдебната система и съдиите от законодателната и изпълнителната власт и същевременно се осигуряват необходимите ресурси за работа в съответствие с конституционните принципи. С осигуряването на отделен и самостоятелно управляван бюджет се укрепва и статутът на съдебната власт като равнопоставена на останалите власти. Самостоятелният бюджет се очертава като ключов елемент в архитектурата на разделението на властите, който се възприема в демократичните конституционни системи, които се стремят да защитят съдебната независимост в условията на съвременната демокрация.

България също възприема финансовата гаранция за независима съдебна власт в чл. 117, ал. 3 от Конституцията¹. Лаконичната разпоредба обаче повдига редица въпроси, част от които са решавани в практиката на Конституционния съд – например относно пределите на действие на Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието и Висшия съдебен съвет, отговорни за формирането, изразходването и отчитането на бюджета на съдебната власт². През 2013 г. е създадено „Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието“³ с цел да се повишат ефективността, качеството и независимостта на правосъдните системи в държавите членки⁴, което ни дава сравнителни данни за възнагражденията на магистратите, администрацията на съдебната власт и др. В този контекст неизбежно възниква въпросът как се стига до това България да е на първо място в ЕС по ниво на разходи за правосъдие като дял от brutния вътрешен продукт (БВП)⁵, и дали практическото приложение на самостоятелния бюджет не е деформирало тази конституционна гаранция за независимост в инструмент за безконтролност. Отговорите на тези въпроси изискват да се проследи как исторически възниква в

¹ Вж. Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008; Спасов, Б. Конституционно право. Част III. С.: Софи-Р, Юриспрес, 2002; Стойчев, С. Конституционно право. С.: Сиела, 2002; Близнашки, Г. Съдебна власт. Ч. 1, Понятие и принципи. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2024.

² Решение № 3 от 3 април 1992 г. по к. д. № 30 от 1991 г. (Обн. ДВ. бр. 30 от 10.4.1992 г.), Решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к. д. № 19 от 1993 г. (Обн. ДВ. бр. 1 от 4.1.1994 г.), тълкувателно, Решение № 17 от 3 октомври 1995 г. по к. д. № 13 от 1995 г. (Обн. ДВ. бр. 93 от 20.10.1995 г.), тълкувателно, Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. (Обн., ДВ. бр. 6 от 22 януари 1999 г.), Решение № 16/22.6.2001 г. по к. д. № 6/2001 г. (Обн., ДВ. бр. 56 от 22 юни 2001 г.), Решение № 11 от 14 ноември 2002 г. по к. д. № 18 от 2002 г. (обн. ДВ. бр. 110 от 22 ноември 2002 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 15 април 2003 г. по к. д. № 2 от 2003 г. (Обн. ДВ. бр. 38 от 23.4.2003 г.), Решение № 4 от 7 октомври 2004 г. по к. д. № 4 от 2004 г. (Обн. ДВ. бр. 93 от 19.10.2004 г.), Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г. (Обн., ДВ. бр. 52 от 24 юни 2005 г.), Решение № 8 от 12 юли 2007 г. по к. д. № 5 от 2007 г. (Обн., ДВ. бр. 59 от 20 юли 2007 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 31 март 2010 г. по к. д. № 1 от 2010 г. (Обн., ДВ. бр. 27 от 9.4.2010 г.), Решение № 3 от 7 юли 2015 г. по к. д. № 13 от 2014 г. (Обн. ДВ. бр. 55 от 21.7.2015 г.), тълкувателно, Решение № 4 от 14 юли 2015 г. по к. д. № 3 от 2015 г. (Обн. ДВ. бр. 55 от 21.7.2015 г.), Решение № 9/21.7.2022 по к. д. № 5/2022 (Обн., ДВ. бр. 61 от 2.8.2022 г.).

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Justice Scoreboard, A tool to promote effective justice and growth [COM/2013/0160].

⁴ Марчева, Д. Външно измерение на конституционализация на върховенство на правото и правата на човека. Годишник 2023 на департамент „Право“, Нов български университет, С.: НБУ, 50–67, с. 55.

⁵ Изследването на Института за пазарна икономика по темата разглежда детайлно разходите за правосъдие в България. Данните от Информационното табло на Европейската комисия (ЕК) в областта на правосъдието за 2024 г. и Евростат потвърждават, че България е на първо място, далеч над останалите държави. Вж. https://ime.bg/wp-content/uploads/2025/05/judiciary_budget_ime-2025.pdf (достъп на 14.11.2025 г.), с. 71.

САЩ самостоятелното управление на бюджета на съдебната власт, какви проблеми възникват и как се решават там.

Проблемът за съдийските възнаграждения от Американската революция до създаване на Конституцията на САЩ

Въпросът за заплатите на съдиите е един от проблемите в „дългия ред злоупотреби и узурпации“ (a long train of abuses and usurpations)⁶, подтикнали американските колонисти към бунт срещу Британската корона. В отговор на Бостънското чаено парти⁷ Британският парламент решава да прехвърли плащането на заплатите на съдиите в Масачузетс от местния парламент към губернатора, назначен от английски крал Джордж III. В резултат на това съдиите в американските колонии стават „зависими (от краля – б. а.) за мандата си и за размера и изплащането на заплатите си“⁸. За целта се приема Законът за управление на Масачузетс от 1774 г. (Massachusetts Government Act), един от т. нар. „Непоносими актове“ (Intolerable Acts) на Британската империя, предназначени да потушат бунтовния дух на Масачузетс след опасните „смушения и метежи“ в Бостън⁹. Колонистите ги възприемат като пряка атака срещу съдебната независимост и правата им¹⁰.

В Декларацията за независимост на САЩ¹¹ се изтъква, че зависимостта на колониалните съдии от волята и финансовото благоразположение на британския монарх представлява значим институционален

⁶ Тъй като този израз не се използва в конституционноправната литература в Декларацията за независимост (1776) метафората „a long train of abuses and usurpations“ („дългия ред злоупотреби и узурпации“) обозначава последователното натрупване на действия на британската корона, подкопавщи правата на колонистите и нарушаващи принципа на законно управление. Изразът изпълнява функцията на легитимационен аргумент за правото на колонистите да отхвърлят властта, която трайно излиза извън рамките и обосновава съпротивата им срещу тиранията на монарха. Вж. на <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (достъп на 14.11.2025 г.).

⁷ Бостънското чаено парти (Boston Tea Party) представлява политически акт на протест, осъществен на 16 декември 1773 г. в град Бостън, при който американски колонисти изхвърлят в пристанището товар от чай, внесен от Британската източноиндийска компания, в знак на несъгласие с наложения от британското правителство данък върху чая (Tea Act). Събитието се възприема като символ на съпротивата срещу данъчното облагане без представителство („no taxation without representation“) и се счита за един от ключовите предвестници на Американската революция (1775–1783). Encyclopaedia Britannica. „Boston Tea Party“. 2024. Вж. на <https://www.britannica.com/event/Boston-Tea-Party> (достъп на 24.10.2025 г.).

⁸ Декларация за независимост на САЩ.

⁹ Blackman John, Malcolm, John G., The Heritage Guide to the Constitution. Regnery: Washington, 2025, p. 454.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Декларация за независимост на САЩ.

проблем. В документа се посочва, че кралят: „попречи на юридическите власти¹², като отказа да признае закона за установяване на съдебна власт“. Съдиите са поставени в позиция да разчитат единствено на „неговата воля за своите мандати и за размера и изплащането на техните заплати“¹³.

Изследователите на историческите корени на съдебната независимост¹⁴ изясняват как през 1776 г. съдиите в американските колонии са оставени на милостта на британския крал да определи тяхното възнаграждение. По това време американските съдии рискуват работата и препитанието си винаги, когато постановяват съдебно решение в ущърб на британската корона. Поради това се установява, че пристрастията към краля имат потенциала да окажат по-голямо влияние върху съдиите, отколкото стремежът към безпристрастност при решаването на споровете. Така в американски контекст стават особено видими дефицитите в системата на назначаване на съдиите, продължителността на службата, възнагражденията и механизмите за освобождаване, в която те зависят изцяло от определена власт. Въпросът за възнагражденията на съдиите е един от катализаторите на Американската революция и рядък пункт на съгласие между противоположните лагери в ранните политически дебати, включително при приемането на Конституцията на САЩ. И днес принципът, установен след Американската революция, за това че възнагражденията на федералните съдии не могат да бъдат намалявани, продължава да бъде ключова конституционна гаранция на независимостта на федералната съдебна власт, като поражда и съвременни дебати относно косвените ефекти върху реалните доходи на магистратите¹⁵.

¹² Вж. Стоилов, Я. Държавната власт. С.: Сиби, 2001, с. 112. Я. Стоилов въвежда термина „юридическа власт“ в българската правна литература, като я разграничава от „политическата власт“. Политическата власт почива на това да се създават закони, както и да се ползва силата на общността при осъществяването на законите, така и при защитата на държавата от външни посегателства. Отгук се извежда и разграничението на законодателна, изпълнителна и съдебна власт, а съдебната власт „разрешава правни спорове въз основа на установените правила“.

¹³ Декларация за независимост на САЩ.

¹⁴ Perry, Barbara A. 1999. Defending the Third Branch in the Twenty-First Century: Historical and Contemporary Perspectives on Judicial Independence. In *Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide*, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 1–4. Chicago: ABA.

¹⁵ Вж. член 3 от Конституцията на САЩ на <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (достъп на 15.11.2025 г.).

Записките от Конституционния конвент¹⁶ разкриват единодушно разбиране на участниците за необходимостта от гарантиране на възнагражденията на съдиите като конституционен щит за тяхната институционална независимост. Различия в позициите възниква единствено при предложението на Гувернър Морис¹⁷ да се включи клауза в член 3 от Конституцията на САЩ, допускаща увеличение на съдийските заплати, „когато обстоятелствата го изискват“¹⁸ (превод мой – И. Б.). Бенджамин Франклин¹⁹ подкрепя това предложение, като предрича, че „парите не само могат да станат повече, но и работата на ведомствата ще се увеличава с растежа на страната“²⁰ (превод мой – И. Б.). Джеймс Мадисън²¹ обаче се противопоставя, предупреждавайки, че възможността да се иска увеличение на заплатите ще постави съдиите в зависимост от законодателната власт и ще подкопае основата на разделението на властите²².

Предложението да се увеличават съдийските заплати по искане на съдиите „когато обстоятелствата го изискват“ върви ръка за ръка с утвърждаване на идеята, че възнагражденията им следва да са фиксирани и гарантирани. Това е съществен компонент на конституционната

¹⁶ Вж. Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911., 44–45.

¹⁷ Гувернър Морис (1752–1816) е американски държавник, делегат от Пенсилвания на Конституционния конвент от 1787 г., известен с водещата си роля в изработването на текста на Конституцията на САЩ. Той е един от най-активните оратори на Конвента и автор на окончателния стил и формулировка на преамбюла („We the People“). Фаранд Морис предлага редакции на текстовете по множество разпоредби от Конституцията на САЩ, включително относно съдебните възнаграждения и конструкцията на федералната власт. Интересен факт е, че малкото име на Морис често се бърка с длъжността губернатор, включително и в американската академична литература.

¹⁸ Вж. Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911, p. 44.

¹⁹ Бенджамин Франклин (1706–1790) е делегат от Пенсилвания на Конституционния конвент от 1787 г., един от най-възрастните и уважавани участници. Известен със streмежа си към компромис и помирение между делегатите, той изиграва ключова роля в постигането на съгласие по спорни въпроси и подкрепя укрепването на федералната структура и независимостта на съдебната власт.

²⁰ Вж. Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911., p. 45.

²¹ Джеймс Мадисън (1751–1836) е делегат от Вирджиния на Конституционния конвент и един от най-влиятелните му участници. Счита се за „бащата на Конституцията“ заради централната си роля в работата на Конвента. След 1787 г. Мадисън служи като член на Камарата на представителите, като държавен секретар в администрацията на Томас Джеферсън (1801–1809), а по-късно – като четвърти президент на САЩ (1809–1817).

²² Вж. бележка № 20 по-горе.

независимост на съдебната власт и като ранна проекция на принципа за нейната финансова самостоятелност²³.

В дебатите по ратифицирането на Конституцията на САЩ (1787–1788) особено влияние оказва критиката на водещия антифедералист Брутус²⁴, който поставя под съмнение конституционната гаранция срещу широките правомощия на федералната съдебна власт. Антифедералистът Брутус подчертава, че съдиите съгласно Конституцията на САЩ са практически недосегаеми: те „не могат да бъдат отстранявани“ и „не могат да претърпят намаляване на заплатите си“ заради грешки в преценката или липса на способности, поради което стават „независими от народа, от законодателната власт и от всяка власт под небето“ и дори могат „скоро да се почувстват независими и от самото небе“²⁵ (превод мой – И. Б.).

Федералистите като Джеймс Уилсън²⁶, Джеймс Кент²⁷ и Джон Маршал²⁸ обаче не възразяват срещу клаузата за фиксирани съдийски възнаграждения²⁹. Джеймс Уилсън заявява, че съдиите трябва да бъдат

²³ Вж. Blackman John, Malcolm, John G., *The Heritage Guide to the Constitution*. Regnery: Washington, 2025, p. 454.

²⁴ „Brutus“ е псевдонимът на автора на най-влиятелната серия антифедералистки есета, публикувани в *New York Journal* през 1787–1788 г. Неговата самоличност не е категорично установена, но повечето съвременни изследователи приемат, че най-вероятният автор е съдията от Ню Йорк Робърт Йейтс (1738–1801), делегат на Конституционния конвент, който напуска заседанията през юли 1787 г. поради несъгласие с посоката на изработваната Конституция. Есетата на Brutus изразяват опасения относно прекомерната независимост на федералната съдебна власт, доживотния мандат и гарантираните заплати на съдиите, като предупреждава, че тези елементи могат да създадат съдебна власт, независима от народа и законодателната власт. Втори по значимост в този дебат е също така авторът с псевдоним Federal Farmer, също автор на влиятелна серия антифедералистки писма (1787–1788), публикувани като *Letters from the Federal Farmer to the Republican*. Авторството традиционно се приписва на Ричард Хенри Лий или Меланхтън Смит, макар че няма окончателно доказателство. Вж. *The Complete Anti-Federalist*, ed. Herbert J. Storing, vol. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

²⁵ Brutus. „Essay XV“, *New York Journal*, 18 April 1788; reprinted in Herbert J. Storing, ed., *The Complete Anti-Federalist*, vol. 2. Chicago: University of Chicago Press, 1981, 438–440.

²⁶ Джеймс Уилсън (1742–1798) е шотландски емигрант, един от водещите федералистки теоретици, подписал Декларацията за независимост и Конституцията. Делегат на Конституционния конвент през 1787 г. и ключова фигура на Пенсилванската ратификационна конвенция. През 1789 г. става един от първите съдии във Върховния съд на САЩ.

²⁷ Джеймс Кент (1763–1847) – американски юрист и правен философ, считан за „баща на американското право“ преди Story. Служи като съдия във Върховния съд на щата Ню Йорк (1798–1804) и като негов главен съдия (1804–1814), а по-късно канцлер на Ню Йорк (1814–1823). В своя класически труд *Commentaries on American Law* подчертава, че гарантираните заплати и мандат „during good behaviour“ са необходими за „осигуряването на независимостта, от която съдебната власт се нуждае“ James Kent, *Commentaries on American Law*, vol. 1 (New York: O. Halsted, 1826), 289–291.

²⁸ Джон Маршал (1755–1835) председател на Върховния съд на САЩ (1801–1835).

²⁹ Вж. Blackman John, Malcolm, John G., *The Heritage Guide to the Constitution*. Regnery: Washington, 2025, p. 455.

напълно независими в заплатите и мандата си. Джеймс Кент, бъдещият председател на Върховния съд на Ню Йорк в периода от 1804 г. до 1814 г., е на мнение, че гарантираните възнаграждения „осигуряват необходимата независимост“. Джон Маршал доразвива това разбиране, че съдията трябва да бъде „напълно независим, без нищо, което да влияе на неговата воля, освен Бог и съвестта му“³⁰ (превод мой – И. Б.).

В дебатите се акцентира, че на практика не трябва да има никаква пролука за зависимост на съдебната власт от бюджетните решения на законодателната власт. Изтъква се, че неизвестността за ежегодните парични ресурси, с които ще разполагат съдилищата, ще ги постави в подчинена позиция. А преди да се стигне до федералната конституция на САЩ от 1787 г. този проблем е осъзнат и от създателите на Конституцията на Масачузетс наред с гаранцията, че ще се фиксират твърди заплати, се въвежда и изискването съдиите да „получават в определени срокове за услугите си възнаграждение, което не може да бъде намалявано по време на продължителността на мандата им“³¹ (превод мой – И. Б.).

Идеите за бюджетна самостоятелност на съдебната власт в сборника „Федералистът“

Бащите-основатели на американската конституция имат обосновани опасения за потенциалната обвързаност на съдебната власт с изпълнителната и законодателната при липсата на задоволително финансиране и логично търсят разрешение на този проблем. Така те достигат до идеята за бюджетната самостоятелност на съдебната власт, изследвана и обоснована на страниците на сборника с 85 есета, които защитават Конституцията на САЩ и обясняват нейните принципи, „Федералистът“³².

В Есе № 48, в хода на аргументацията на необходимостта от баланс на властите поради опасността една власт да доминира над друга, Джейм Мадисън подчертава, че финансовият контрол е инструмент за подчинение³³. Във връзка с това като пример се дава произволното упражняване на власт в щата Пенсилвания, в това число и практиката на произволна промяна на заплатите на съдиите, въпреки че конституцията на щата изрично постановява да бъдат фиксирани. Следователно, независимостта на

³⁰ Вж. бележка № 26 по-горе.

³¹ Constitution of Massachusetts, Chapter 2, Section 1, Article 13.

³² The Federalist. Oxford University Press, 2008.

³³ Ibid., p. 245, 248.

съдебната власт изисква защита от бюджетен натиск, но това не означава, че разделението на властите и независимостта могат да се въздигат до абсолютни величини:

„ако тези ведомства не са свързани и обединени до такава степен, че всяко от тях да има конституционен контрол над останалите, степента на разделение, която максимата изисква като съществена за свободното управление, никога не може да бъде поддържана в практиката. (...) Заплатите на съдиите, чието определяне Конституцията изрично изисква, понякога бяха променяни; а делата, принадлежащи на съдебната власт, често бяха разглеждани от законодателя. (б.а. – иде реч за заплатите на съдиите в щата Пенсилвания и практиките по приложението на техния щатски основен закон)“ (превод мой – И. Б.).

Въпросите, свързани с бюджета и ресурсите на съдебната власт, предшестват конституционното им установяване като елемент на независимостта, са централни за няколко текста в сборника „Федералистът“. В Есе № 78 Александър Хамилтън³⁴ разглежда основите на съдебната власт и защитата на независимостта на съдебната система. Хамилтън подчертава, че съдебната власт е „най-слабата“ от трите власти, тъй като няма „меч“, с какъвто разполага президентът (изпълнителна власт) или „кесия с пари“ в ръцете си както Конгреса (законодателна власт). Съдебната власт няма нито волята, нито силата, а разполага единствено с правото на независима преценка и стъпва също така единствено на доверието към нейните решения от страна на гражданите. Следователно, доверието е основният ресурс на съдебната власт и в този контекст независимостта ѝ изисква основно тя да бъде освободена от натиск от другите власти. Това е не само прокламирано пожелание, а постижимо правно състояние чрез две характеристики на съдийската служба, изведени от Александър Хамилтън. На първо място това е сигурност на възникване и траене на самата служба относно това кой орган извършва назначението и по какви критерии правото на служба се погасява, т. е. предвидимост и стабилност на назначението на съдиите. А критерият за това следва да бъде присъщата на тези личности „необходима почтеност с необходимими знания“ (превод мой – И. Б.). Втората ключова характеристика е осигуряването на адекватни и независими финансови ресурси. Авторът подчертава важността на гарантирането на стабилно възнаграждение за съдиите и с оглед на това да се избегне корупция или политическо влияние.

³⁴ Ibid., с. 379.

В друго свое Есе № 79³⁵ Александър Хамилтън продължава дискусията за съдебната власт, като се концентрира върху бюджета и ресурсите като цяло със специален фокус отново върху възнагражденията на съдиите. Според него съдиите трябва да имат фиксирани и неотменими възнаграждения, за да се избегне възможността законодателната или изпълнителната власт да влияят върху тях чрез промяна на бюджета. Тази гаранция се разглежда като ключов аспект на независимостта на съдебната власт поради това, че „[в] общия ход на човешката природа, властта над препитанието на човек се равнява на власт над неговата воля“ (превод мой – И. Б.).

Александър Хамилтън възприема идеята да се остави на преценката на законодателя да променя общите правила в съответствие с промените в обстоятелствата, но в рамките на такива ограничения, че да бъде изключена възможността да измени положението на служещия или съдията към по-лошо при упражняване на неговите правомощия. По този начин може да се гарантира сигурност за съдията, така че никога да не бъде възпрепятстван при изпълнението на дълга си от страха, че ще бъде поставен в по-неблагоприятно положение. Идеята на Александър Хамилтън за заплатите на съдиите да се променят според обстоятелствата се изразява по следния начин: „но така че никога да не се намалява надбавката, с която даден съдия встъпва в длъжност“; да се търси такъв режим на възнаграждаване, който почива на „благоразумие и ефикасност“³⁶. Същевременно реципрочно на предоставената на съдиите финансова сигурност е въведена процедурата по импийчмънт или освобождаване от длъжност, упражнявана в две стъпки от Камарата на представителите и Сената. Така американската конституция намира баланс между сигурност и отговорност на съдиите³⁷.

Александър Хамилтън акцентира върху необходимостта от „конституционен метод за придаване на ефективност на конституционните разпоредби“³⁸ (превод мой – И. Б.). След като очертава каква е компетентността на федералния Върховен съд в Есе № 80, авторът отново се връща

³⁵ Ibid., с. 385.

³⁶ Ibid., с. 386.

³⁷ Още в този текст се затвърждава и още един от елементите от на съдебната независимост – по какви критерии да се установява неспособност за заемане на службата. Утвърден е обективен такъв – възрастовият, като Хамилтън се позовава на Конституцията на щата Ню Йорк, която първа го е въвела, навършването на 60 години е предполагаемият край на „интелектуална жизненост“, макар и да е ясно, че и подир нея човек е способен професионално. Вж. с. 387 от цит. съч.

³⁸ Вж. Есе № 80, цит съч, с. 388.

към темата за организацията на съдебната власт в рамките на федералната система в следващото Есе № 81³⁹. При обсъждане на взаимодействието между отделните съдилища, макар и основният акцент да е върху разпределението на правомощията, Александър Хамилтън допълнително обръща внимание колко е важна финансовата подкрепа за осигуряване на ефективното функциониране на съдебната власт. В този контекст отново излизат на преден план въпросите за мандата и финансовата независимост на съдиите. От една страна, авторът обяснява, че щатските съдии, заемащи длъжността по време на мандата си⁴⁰, който може да бъде прекратен по всяко време по преценка на назначаващия орган, ще бъдат твърде малко независими, за да се разчита на тях за негъвкаво прилагане на закона. От друга страна, финансовите ресурси за тези назначения са съществена гаранция за сигурността на съдиите.

В Есе № 79 Александър Хамилтън утвърждава принципа, че безпристрастността и независимостта на съдебната власт зависят в решаваща степен не само от неизменяемия статут на съдийските мандати, но и от фиксираната и гарантирана издръжка на съдиите. Според него всяка власт, която разполага с пряк контрол върху възнаграждението на магистратите, притежава *de facto* и власт над тяхната воля⁴¹. В този смисъл, ако съдебната власт бъде оставена на милостта на случайни и изменчиви решения на законодателната власт относно собствените ѝ ресурси, то реалното разделение на властите би се оказало илюзорно. Именно затова Конституцията на САЩ постановява, че съдиите на федерално ниво имат право на възнаграждение, което не подлежи на намаление по време на техния мандат – гаранция, която се явява институционален щит срещу политически натиск.

В Есе № 84 Александър Хамилтън допълва този аргумент в контекста на фискалните съображения. Признава, че издръжката на съдебната

³⁹ Пак там, с. 393.

⁴⁰ В този контекст от Федералиста изразът „during pleasure“ е юридически термин от британската и ранната американска конституционна традиция. Той означава, че даден служител (в случая щатски съдия) заема длъжността си дотогава, докато този, който го е назначил, пожелае, без фиксиран срок или мандат и без гаранции за независимост. „During pleasure“ – служебен мандат, който може да бъде прекратен по всяко време по преценка на назначаващия орган или власт. Това е противоположното на „during good behavior“, при което длъжността се заема до пенсиониране, смърт или доказано неправомерно поведение след установяването по официална процедура, често дисциплинарна. В практиката на британското и колониалното управление много съдии и чиновници са служили „по удоволствието на короната“ или на губернатора, което ги е правело зависими от политическата воля на назначилия ги.

⁴¹ Пак там, с. 386.

власт представлява допълнителен разход за държавата, но категорично отхвърля възражения от рода на това, че този разход би могъл да бъде от съществено значение в бюджетно отношение. По този начин той подчертава, че цената на независимата съдебна власт е незначителна спрямо ползите, които тя осигурява за устойчивостта на правовия ред и защитата на индивидуалните свободи. Следователно, финансовата самостоятелност на съдебната власт не е просто административен въпрос, а конституционно изискване за запазване на институционалната ѝ роля като гарант на върховенството на правото. Намесата в бюджетната ѝ независимост би представлявала структурна заплаха за баланса между властите⁴² и би отворила вратата към политическа зависимост на съдебната функция.

Бюджетната самостоятелност на съдебната власт в САЩ в американската конституционноправна теория

Повече от 100 години по-късно Удроу Уилсън⁴³ в своите академични изследвания подчертава, че независимата съдебна власт е основен елемент, необходим за функционирането на американската конституция и система от разделение на властите⁴⁴. Той определя съдилищата като „неполитически форум“, поддържащ американската конституция, форум, пазител на индивидуалните свободи и удържащ изпълнителната власт в установените ѝ правомощия⁴⁵. Според Уилсън посегателствата върху независимостта на съда могат да навредят на „целостта на всеки естествен процес“. Той застъпва следните разбираня:

„По този начин те (съдилищата – б. а.) са балансиращото колело на цялата система, поемайки напрежението от всички посоки и стремежи се да запазят това, което всяко неконтролирано упражняване на власт може да разруши. Те са едновременно инструменти на индивида срещу правителството, на правителството срещу индивида, на няколкото членове на

⁴² Пак там, с. 433.

⁴³ Удроу Уилсън (1856–1924) е американски политолог, университетски професор и президент на Принстън (1902–1910), губернатор на Ню Джърси и 28-ми президент на САЩ (1913–1921). Преди политическата си кариера е сред най-влиятелните учени в областта на американската конституционна теория. В труда си *Constitutional Government in the United States* (1908) разглежда ролята на съдебната власт и развива идеята, че федералните съдии притежават конституционни функции и независимост, които са ключови за баланса на властите.

⁴⁴ Wilson, Woodrow. *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University Press, 1908, p. 142.

⁴⁵ Пак там, с. 142.

нашия политически съюз един срещу друг и на няколкото части на правителството в техния правен синтез и регулиране“⁴⁶ (превод мой – И. Б.).

За да постигне това състояние в правния живот, Удроу Уилсън преповтаря вече познатото – независимостта на съдебната власт е гарантирана от Конституцията не само чрез мандата на съдиите, но и чрез разпоредбата, която установява забраната съдийските възнаграждения да бъдат намалявани по време на изпълнение на длъжността. „По този начин тя (съдебната власт – б. а.) е защитена от другите власти както по отношение на своя състав, така и по отношение на своята издръжка“⁴⁷. В американската академична литература са анализирани факторите, които влияят върху независимостта на съдилищата. Доналд У. Джаксън ги систематизира на базата на шест критерия⁴⁸:

- 1) метод на назначаване на съдиите;
- 2) ясни условия за заемане на длъжността като възраст или мандатност;
- 3) отстраняване при неизпълнение на професионалните и нравствените задължения;
- 4) институционални правила, които гарантират интегритета при постановяване на решенията;
- 5) правна/политическа култура, която подкрепя върховенството на закона и
- 6) подходящо ресурсно обезпечение.

Според Доналд У. Джаксън ресурсната обезпеченост е необходим компонент на съдебната независимост, за да се гарантира функционирането на съдебната власт като клон. Джаксън възприема тези стандарти като динамични и неабсолютни, а бюджетните определя като такива, чрез които съдилищата трябва да разполагат с кадрова подкрепа, помещения и ресурси, за да изпълняват задълженията си. Това включва правомощието на съдиите да ползват например нужните им вещи лица при решаването на сложни въпроси. Джаксън подчертава, че съдилищата не са предназначени да бъдат напълно независими от всякакво влияние от страна на

⁴⁶ Пак там, 142–143.

⁴⁷ Пак там, 166–167.

⁴⁸ Jackson, Donald W. Judicial Independence in Cross-National Perspective. In *Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide*, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 8–12. Chicago: ABA, 1999.

другите две власти, но те трябва да бъдат свободни от някои неща, но не и от други. Той обяснява, че съществени са онези влияния върху независимостта на съдебната власт, които засягат капацитета да се администрира функционирането на самата съдебна власт и най-вече процесуалната дейност. В по-широк контекст е важно да бъде изграден баланс между съдебната независимост и отчетността на съдебната власт, без да се стига до крайности, които водят до нетърпими за една демократична среда състояния. Така формулиран, подходът на Доналд У. Джаксън изисква независимостта да се оценява не като абстрактен принцип, а като функционална характеристика на съдилищата, измерима чрез способността им да вземат обосновани решения без институционални препятствия в достъпа до ресурси.

Джеймс Дъглас и Роджър Хартли в своето изследване „Политиката на съдебното бюджетиране в щатите: застрашена ли е съдебната независимост от бюджетния процес“ изтъкват, че независимостта на съдебната власт не може да се превръща в самоцелна задача на държавното управление⁴⁹. Те поставят акцент върху възприятието за независимостта на съдебната власт в американската политика като средство за запазване на индивидуалната свобода и правата на малцинствата срещу действията на множеството проявления на държавната власт. Също така изследват доколко бюджетните правомощия на изпълнителната и законодателната власт могат да застрашат способността на съдебната власт да функционира като независим клон на управлението. В техния анализ са идентифицирани три основни области на риск, които влияят на съдебната независимост в контекста на бюджетните въпроси: конкуренция за оскъдни ресурси, междуклонова конкуренция и натиск за увеличаване на приходите⁵⁰. Докато първият фактор рядко застрашава независимостта⁵¹, вторият и третият се

⁴⁹ James W. Douglas and Roger E. Hartley, *The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?* Source: *Public Administration Review*, Jul.–Aug., 2003, Vol. 63, No. 4 (Jul.–Aug., 2003), 441–454.

⁵⁰ Пак там, с. 441.

⁵¹ Макар законодателната и изпълнителната власт да могат да променят и ограничават съдебните бюджети, проучването на Дъглас и Хартли заключава, че конкуренцията на оскъдните ресурси не застрашава особено съдебната независимост. Съдилищата често получават значителни бюджетни увеличения и са финансирани на нива, съпоставими с тези на ведомствата на изпълнителната власт. Практики като конституционно налагане на определени разходи (често за заплати на съдиите) и обвързване на събраните от съдилищата средства (такси, глоби, конфискации) за съдебни дейности допринасят за финансовата им стабилност, ограничавайки възможността на избраните длъжностни лица да пренасочват тези средства. Ограничените ресурси на щатските бюджети и множеството конкуриращи се нужди правят обаче невъзможно съдебната власт да получава „празен чек“ за всичките си искания. Представителите на щатско ниво от законодателната и изпълнителната

проявяват значително по-често, особено чрез действия на законодателната власт на федерално ниво и нейните щатски органи, целящи да повлияят на съдебните решения или да увеличат финансовите постъпления от глоби и такси. Дъглас и Хартли подчертават, че подобни механизми могат да подкопаят ролята на съдебната власт като независим контрамажоритарен клон в рамките на конституционния модел на разделение на властите.

Дъглас и Хартли обясняват, че проблем за съдилищата е липсата на множество политически съюзници в процеса на бюджетиране. Липсата на силна избирателна база поставя съдебната власт в по-неизгодна позиция спрямо учрежденията на изпълнителната власт, които могат да носят преки ползи за избирателите. Това затруднява финансирането на ключови функции като защита на обвиняеми с ниски или никакви доходи, пробационните мерки, включително и сградното обезпечение на съдилищата. Един от начините да се гарантира, че избраните длъжностни лица вземат предвид нуждите на съдебната власт при изготвянето на бюджета, е провеждането на изслушвания или срещи между представители на изпълнителната/законодателната власт и съдебни представители. По този начин съдебните администратори могат да представят подробна информация за своите бюджетни искания и да отговарят на въпроси относно разходите на съдилищата. Изследването на Дъглас и Хартли демонстрира, че всички щатски законодателни органи провеждат изслушвания с представители на съдилищата веднъж годишно или веднъж на две години (в зависимост от това дали бюджетът се приема ежегодно или двугодишно)⁵².

Междуетрасловата конкуренция се извежда като по-опасна, бюджетна заплаха за съдебната независимост от оскъдните ресурси, защото произтича от борбата за власт между отделните клонове на управлението⁵³. Съдилищата вземат решения, които влияят върху публичната политика, и когато са финансово зависими от изпълнителната и законодателната власт, последните могат да използват бюджетните си правомощия, за да оказват натиск върху съдебните решения и политики. Въпреки това емпиричните данни в изследването на Дъглас и Хартли не показват често

власт носят отговорност пред гражданите да преценяват внимателно всички бюджетни заявки, да разпределят средствата според приоритетите на щата и да гарантират, че средствата се харчат ефективно. Това понякога води до неблагоприятни за съдилищата действия – например намаляване на съдебни бюджетни заявки, за да се освободят средства за други дейности, или въвеждане на детайлни пера (line items), ограничаващи гъвкавостта при разходването на средствата. Въпреки че тези действия могат да ограничат свободата на съдилищата, те не винаги са атака срещу независимостта им – често те са просто част от преразпределянето на ресурси към други приоритети.

⁵² Пак там, р. 446.

⁵³ Пак там, р. 448.

практически да се стига до сериозни бюджетни корекции. Допълнителна заплаха за съдебната независимост е свързана с желанието на избраните длъжностни лица да увеличават приходите без да повишават данъците, или т. нар. натиск за повишаване на приходите. Това може да доведе до натиск върху съдилищата да генерират повече средства чрез глоби, такси и конфискации, но и тук до практически ефект трудно се стига според анкетите на авторите сред съдебните администратори и бюджетните комисии на отделните щати⁵⁴.

Исторически проблемът със заплахите за съдебната независимост неизменно включва и бюджета на съдебната власт. Робърт М. Кауфман⁵⁵, Гордън Бърмант и Ръсел Уилър⁵⁶ определят способността да се намаляват съдебните бюджети или да се ограничават разходите чрез специфични пера в бюджетите като „бюджетна власт“. Именно по силата на това фактическо положение посегателството над независимостта на съдебната власт е възможно, тъй като съдилищата зависят от финансирането, определяно от щатските законодателни събрания, които упражняват правомощията си да намаляват съдебните разходи или да ограничават свободата на разпореждане с тях чрез преуреждане на бюджетните пера. Губернаторите на отделните щати могат да променят исканията за финансиране и да налагат вето върху средствата за съдилищата. Повод за този вид посегателства са актовете на съдилищата, поради които съдиите търпят критики бидейки обвинявани и характеризирани като „активисти“ или „законодатели от скамейката“, особено когато постановяват непопулярни решения. Тези критики откриват път за засилена намеса от страна на политическите клонове на властта според Барбара Пери⁵⁷.

Оуен М. Фис задава въпроса от кого следва да бъде независим редовият съдия и това как предполага съдебната ????

Изследването на Елън Баар и Карл Баар⁵⁸ поставя въпроса кой носи отговорността да представлява интересите на съдебната власт. Според тях

⁵⁴ Пак там, р. 451.

⁵⁵ Kaufman, Robert M. Threats to Judicial Independence: An Appeal from AJS Immediate Past President, 1999. Вж. на www.ajs.org/independ2.html (достъп на 16 август 2025 г.).

⁵⁶ Bermant, Gordon, and Russell, Wheeler. Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability. Mercer Law Review 46(2): 835–62, 1995.

⁵⁷ Perry, Barbara A. Defending the Third Branch in the Twenty-First Century: Historical and Contemporary Perspectives on Judicial Independence. In Judicial Independence: Essays, Bibliography, and Discussion Guide, edited by the American Bar Association, Division for Public Education, 1–4. Chicago: ABA, 1999.

⁵⁸ Baar, Ellen and Baar, Carl. Judges as Middlemen Source: The Justice System Journal, 1977, Vol. 2, No. 3 (1977), 210–225. Taylor & Francis, Ltd.

неизбежна е зависимостта на съдебната власт от законодателната – последната има способността и силата чрез законодателната си инициатива да определя бюджета и чрез това ресурсната обезпеченост на органите на съдебната власт. В нейно правомощие лежи решението за юрисдикцията и териториалното разположение на съдилищата и структурите на прокуратурата. Затова е необходимо да се регулира взаимодействието между тях по нормативен път, за да се осигурят предвидимост и правна сигурност, както и гаранции срещу превратно упражняване на правомощията от участниците в процеса. Е. Баар и К. Баар разграничават в този контекст три категории представители на съдебната власт: съдиите, съдебните администратори и на трето място – лица извън съдебната власт в лицето на адвокатурата. Данните от изследването, което обхваща отделните щати, обаче показва, че използването на съдии като представители при обсъждането и гласуването на бюджета не се влияе от това дали бюджетните искания на съдебната власт се разглеждат от отделни комисии в двете камари или от съвместна комисия. Това е вярно, въпреки че получаването на финансиране е по-трудно, когато исканията се обсъждат от съвместна комисия.

Структурно, по-голямата част от публичните разходи за съдилищата идва не от щатските, а от местните власти (главно окръзите). В някои щати съществува „унитарно бюджетиране“, при което всички или почти всички разходи на съдилищата се покриват от щата. В около половината щати обаче изпълнителната власт финансира единствено апелативните съдилища и отделни пера в бюджета на първоинстанционните съдилища (например заплати на съдии, пътни разноски и др.). Логично е да се очаква, че когато щатът финансира по-голям дял от бюджета на съдебната власт⁵⁹, съдии ще участват по-често в процеса на бюджетни преговори. Данните обаче отричат това твърдение – участието на съдии е най-високо в щати, където по-голямата част от разходите се покрива от местно ниво. Участието е най-ниско в щати с висок процент щатско финансиране, най-силно там, където исканията се подават от всеки отделен орган. Важното за българския контекст е, че участието остава високо и в петте щата, където бюджетът се подготвя от външна институция или служба извън съдебната

⁵⁹ Принципът на финансиране в отделните щати е организиран по следния ред категории: *ограничено финансиране* – щатът финансира само върховния съд, апелативните съдилища и няколко агенции; *целево финансиране* – щатът поема конкретни пера (например част от заплатите на съдии в първа инстанция); *смесено общо финансиране* – щатът поема не само отделни пера, но и част от общите разходи на първоинстанционните съдилища; *общо щатско финансиране* – щатът финансира изцяло съдебната система.

власт. Изборът съдии да участват в тези процеси се определя изключително от заеманата административна длъжност, без това да е свързано със старшинството и възрастта. С въвеждането на длъжността съдебен администратор на съдилищата функцията на съдиите се ограничава в тези процеси, а изолирането на съдиите от това поражда negliжиране на бюджета на съдебната власт в отделните щати. Това, от своя страна, ангажира отново съдиите в тези процеси като председателите на отделни съдилища споделят, че те участват през цялото време в процедурата, защото могат да мотивират както цялостно бюджета, така и отделни важни детайли⁶⁰. В заключение, съдебното представителство пред законодателя е функция на институционалната динамика в самата съдебна власт, а не на външната политическа среда и поставя въпросите за бюджета в ясни параметри и предвидимост.

Заклучение

Историческата еволюция на бюджетната самостоятелност на съдебната власт в САЩ показва, че финансовата независимост не е техническа или административна особеност, а елемент от конституционната архитектура, чрез който се гарантира равнопоставеността на властите и защитата на индивидуалните права. От ранните спорове в колониалната епоха и категоричната реакция на колониите срещу опитите на Короната да контролира възнагражденията на съдиите, през дебатите на Конституционния конвент и ратификационните конвенции, до концептуалните разработки на Александър Хамилтън и Удроу Уилсън – навсякъде финансовата сигурност на съдиите се разбира като предпоставка за реалната им институционална независимост.

Американската практика след приемането на Конституцията ясно демонстрира, че бюджетната самостоятелност на съдебната власт се мисли не като привилегия, а като инструмент за институционален баланс. По-късната академична литература – от Удроу Уилсън до съвременните изследвания на Доналд У. Джаксън, Джеймс Дъглас и Роджър Хартли – последователно подчертава, че адекватното ресурсно обезпечаване е необходимо условие съдилищата да изпълняват функциите си като контрамажоритарен клон на управлението. В същото време се откроява

⁶⁰ Пръв такъв пример дава Chief Justice от Върховния съд на Колорадо – Едуард Е. Прингъл. Той именно въвежда обсъжданията между председателите на съдилища от Колорадо да обсъждат два пъти годишно бюджета на съответните съдилища.

рискът от прекомерна изолация на съдебната власт от механизмите за публична отчетност, както и опасността бюджетната самостоятелност да бъде използвана като аргумент за неограничено разширяване на съдебните разходи.

Отправната точка за българската конституционна уредба е сходна – чл. 117, ал. 3 от Конституцията предвижда финансова гаранция за независимостта на съдебната власт, но практиката разкрива колизии между институциите, липса на яснота относно обхвата на бюджетната автономия и затруднения в намирането на баланс между независимост и отчетност. В този смисъл американският опит е полезен не защото предлага готов модел за пренасяне, а защото показва, че финансовата независимост се изгражда само когато е придружена от ясни механизми за институционална отговорност, структурна прозрачност и ефективно взаимодействие между властите.

Библиография

- Близнашки, Г. Съдебна власт. Ч. 1, Понятие и принципи. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2024.
- Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008.
- Марчева, Д. Външно измерение на конституционализация на върховенство на правото и правата на човека. Годишник 2023 г. на департамент „Право“, Нов български университет, С.: НБУ, 2024.
- Спасов, Б. Конституционно право. Част III. С.: Софи-Р, Юриспрес, 2002.
- Стоилов, Я. Държавната власт. С.: Сиби, 2001.
- Стойчев, С. Конституционно право. С.: Сиела, 2002.
- Baar, E., and C. Baar. “Representation and the Courts: Judicial Participation in Budgeting”. *Justice System Journal* 4 (1978).
- Bermant, G., and Russell, W. 1995. Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability. *Mercer Law Review* 46 (2).
- Blackman J., Malcolm, J. G., *The Heritage Guide to the Constitution*. Regnery: Washington, 2025.
- Brutus, “Essay XV” *New York Journal*, 18 April 1788; reprinted in Herbert J. Storing, ed., *The Complete Anti-Federalist*, vol. 2. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

- Douglas, J. W., and R. E. Hartley. "The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?" *Public Administration Review* 63, no. 4 (2003).
- Elliot, J., ed. *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*. Vols. 1–5. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1836.
- Farrand, M., ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Vols. 1–4. New Haven: Yale University Press, 1911.
- Fiss, O. M. "The Right Degree of Independence". *Transition to Democracy in Latin America*, edited by Irwin P. Stotzky, 55–72. Boulder: Westview Press, 1993.
- Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay. *The Federalist Papers*. Edited by Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Jackson, D. W. *Judicial Independence in the United States: Current Issues and Relevant Background*. New York: Garland, 1987.
- James W. Douglas and Roger E. Hartley, *The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?*, Source: *Public Administration Review*, Jul.–Aug., 2003, Vol. 63, No. 4 (Jul.–Aug., 2003).
- Kaufman, R. A., Gordon Bermant, and Russell Wheeler. *Budgeting for the Courts: Fiscal Planning and Management*. Washington, D. C.: Federal Judicial Center, 1978.
- Kent, J. *Commentaries on American Law*. 14th ed. Boston, 1896.
- Marshall, J. *The Papers of John Marshall*. Edited by Charles F. Hobson. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1974.
- Perry, B. A "Representative" Supreme Court? *The Justice System and Political Accountability*. New York: Greenwood Press, 1991.
- Storing, H. J., ed. *The Complete Anti-Federalist*. Vols. 1–7. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- The Federalist*. Oxford University Press, 2008.
- Wilson, J. *The Works of James Wilson*. Edited by R. G. McCloskey. Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- Wilson, W. *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University Press, 1908.