

СЛУЖЕБНОТО ПРАВИТЕЛСТВО И РОЛЯТА НА ПРЕЗИДЕНТА

Доц. д-р Емилия Сидерова
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“

THE CARETAKER GOVERNMENT AND THE ROLE OF THE PRESIDENT

Assoc. Professor Emiliya Siderova, PhD
Varna Free University “Chernorizets Hrabar”

Резюме: *Парламентарна криза възниква, когато парламентът не успее да постигне съгласие за съставяне на правителство. Изходът от нея Конституцията поверява на другия пряко избран от народа държавен орган – президента, който назначава служебно правителство, разпуска парламента и насрочва нови избори. Като неутрална власт само той може да обезпечи стабилността и непрекъсваемостта на държавното управление при достатъчно предвидени конституционни гаранции за спазване на възприетата система на парламентарно управление.*

Ключови думи: *парламент, правителство, президент, парламентарна криза, неутрална власт*

Abstract: *A parliamentary crisis occurs when parliament fails to agree on the formation of a government. The way out of it, the Constitution entrusts to the other state body directly elected by the people - the President, who appoints a caretaker government, dissolves the parliament and schedules new elections. As a neutral authority, only he can ensure the stability and continuity of the state government with sufficient constitutional guarantees for compliance with the adopted parliamentary system of government.*

Key words: *parliament, government, president, parliamentary crisis, neutral power*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.31>

Въведение

С приемането на новата четвърта Конституция от 12 юли 1991 г. в България за първи път се въведе парламентаризмът при установената републиканска форма на държавно управление. На конституционно ниво се провъзгласиха основните принципи на политическата сис-

тема – народен суверенитет (чл. 1, ал. 2); политически плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2); разделение на властите (чл. 8); правова държава (чл. 4) и независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2). Всички те определиха демократичния облик на Конституцията.

Възприетият режим на управление постави акцент върху идеята да не се създават извънпарламентарни правителства. Правителството е парламентарно, избира се от парламента и дължи своето съществуване на подкрепата и доверието на парламентарното мнозинство. Като особеност, наложена от миналото ни, се прие конституционното решение двата стожера на конституционната система – Народното събрание и президентът на Републиката, да получават властта си пряко от народа, а не както е присъщо на класическия парламентаризъм – държавният глава да бъде избран от парламента. Така българският президент изпълнява не само представителна и интегративна функция. Той има реални правомощия, предимно в изпълнителната власт, но не по линия на изземване на правомощия от други държавни органи, а по линия на развитието му като неутрална (арбитражна) власт, имаща за цел да възстанови конституционното равновесие. Това равновесие между властите може да бъде нарушено при липсата на парламентарна подкрепа за съставяне на правителство – т.нар. ситуация на „парламентарна криза“. Тогава, когато Народното събрание е неспособно да изпълни основната си задача – да състави правителство, с което ще работи през своя мандат, президентските правомощия стават решаващи. Този избор на конституционния законодател не е случаен. На мястото на парламента встъпва другият пряко избран от народа стожер – президентът, който назначава служебно правителство, разпуска парламента и насрочва нови избори. Това решение е временно, докато новосформираното Народно събрание успее да постигне парламентарно мнозинство за избор на свое правителство.

В последните години непостигането на съгласие за сформирание на правителство е често срещано явление. В рамките на своя мандат настоящият президент Румен Радев е назначил четири служебни кабинета, като от началото на демократичните промени сега действа осмото служебно правителство в страната. Четирима от петимата български президенти са упражнявали своите конституционни правомощия в ситуация на парламентарна криза¹⁶³.

¹⁶³ Първият демократично избран президент на България – Желю Желев, назначава първото служебно правителство на 17 октомври 1994 г. с министър-председател

Тези политически събития дават основание за разсъждения за ролята на президента в ситуация на парламентарна криза и поставят различни теоретични и практически въпроси, като: има ли опасност от прекомерна концентрация на власт в ръцете на президента, която измества фокуса на парламентарния режим на управление; има ли основание да се приеме, че се подменя волята на народа при разпускане на парламента като най-широко представен демократичен орган?

Изложение

Настъпването на парламентарна криза в управлението не се предизвиква от подаването на оставка на правителството или от гласуван вот на недоверие за водената от него политика. Обикновено те са първопричината за предстоящата криза в консолидирането на политическите интереси в парламента за избиране на ново правителство, предвид разклатеното доверие и вече осъществен избор за министър-председател (обичайно лидерът на управляващата парламентарно представена политическа партия или коалиция). До криза в управлението се стига едва след нови три опита

Ренета Инджова, което управлява до 25 януари 1995 г.

Вторият президент Петър Стоянов назначава второто служебно правителство на 12 февруари 1997 г. с министър-председател Стефан Софиянски, което управлява до 21 май 1997 г.

Четвъртият президент Росен Плевнелиев назначава третото и четвъртото служебно правителство, съответно на 13 март 2013 г. с министър-председател Марин Райков, което управлява до 29 май 2013 г., и на 6 август 2014 г. с министър-председател Георги Близнашки, което управлява до 7 ноември 2014 г.

Петият президент Румен Радев в рамките само на един мандат назначава още общо четири служебни кабинета. Единият, подред пети служебен кабинет, е назначен на 27 януари 2017 г. с министър-председател проф. Огнян Герджиков и работи до 4 май 2017 г. Шестото и седмото служебно правителство на България са едно след друго и на двете министър-председател е Стефан Янев. Първото служебно правителство на Стефан Янев е назначено от президента Румен Радев на 12 май 2021 г. и е най-продължително управлявалото служебно правителство в България до 16 септември 2021 г. Второто служебно правителство на Стефан Янев е назначено на 16 септември 2021 г. и така за първи път в най-новата история на България служебно правителство наследява властта от служебно правителство.

Новоизбраното 47-мо Народно събрание също не успява да избере правителство и президентът Румен Радев го разпуска и насрочва предсрочни парламентарни избори на 2 октомври 2022 г. С указ той назначава своето четвърто поредно служебно правителство от 2 август 2022 г. с премиер Гълъб Донев, което действа към момента.

на Народното събрание да състави правителство по общия ред, предвиден в чл. 99 от Конституцията.

Прекратяването на пълномощията на правителството на някое от основанията, посочени в чл. 111, ал. 1 и чл. 112 от Конституцията, е предпоставка за започване на процедурата по чл. 99 от Конституцията за съставяне на парламентарно правителство. Независимо от коя парламентарна група е било подалото оставка правителство, при всички случаи не се продължава чрез преминаване към следваща парламентарна група, а се започва отначало.

Самата процедура по съставяне на ново правителство не случайно е конституционно уредена в глава четвърта „Президент на Републиката“, а не в глава пета, уреждаща статута на Министерския съвет. Това е така, защото президентът има важни правомощия за конституирането на титуляря на изпълнителната власт. Тази роля е определена от Конституционния съд в неговото известно решение за тълкуване на чл. 99 от Конституцията¹⁶⁴ като „предимно посредническа и това съответства на парламентарния характер, който образуването на правителството има“. Президентът обаче има такава роля дотолкова, доколкото поставя началото на разглежданата процедура, осъществява задължителните първоначални политически консултации с парламентарните групи и възлага проучвателните мандати по указаната в конституцията поредност – от най-голямата по численост, при неуспех – от втората по численост и накрая при трети неуспех – на някоя следваща избрана от него парламентарна група.

Успешното приключване на проучвателния мандат означава, че кандидатът за министър-председател е предложил на президента структура и персонален състав на Министерския съвет. В следващия етап, който е същински за избиране на правителството от парламента, тъй като това е правомощие на Народното събрание (чл. 84, т. 6 от Конституцията), предстои приемането на две отделни решения от парламента. С първото си решение Народното събрание избира министър-председателя, а с второто – предложението от него състав на Министерския съвет.

Причините за неуспешен избор на правителство могат да бъдат както в предварителната фаза по възлагане на проучвателния мандат от президента (напр. като не се посочи кандидат за ми-

¹⁶⁴ Решение №20 от 23 декември 1992 г. по к.д. №30/92 г. на Конституционния съд за тълкуване на чл. 99 от Конституцията (Обн. ДВ, бр. 1 от 05.01.1993 г.).

нистър-председател или посоченият не предложи листа на бъдещото правителство в 7-дневния срок), така и в парламентарната фаза при гласуване по двете предложения, внесени от президента (напр. или като не се сформира мнозинство за избор на министър-председателя, или въпреки избирането му не се постигне съгласие за избор на предложения от него кабинет, за което не се предвижда възможност да предложи нов състав на правителство и се анулира изборът му). **Изчерпването на трите опита, на трите конституционни възможности на парламента да си избере свое правителство, което ще провежда политиката на мнозинството, води до парламентарна криза, до криза в управлението, породена от неспособността на Народното събрание да конституира изпълнителната власт.** Последницата в тази процедура е регламентирана в чл. 99, ал. 5 от Конституцията – назначаване на служебно правителство, разпускане на Народното събрание и насрочване на нови избори, като това става с актове на президента, които се издават едновременно.

Изчерпването на парламентарния път за съставяне на правителство превръща ролята на президента от посредническа в решаваща за възстановяване на нарушеното конституционно равновесие. Докато за известно време конституционната система от държавни органи може да остане без действащ парламент (така чл. 64, ал. 3 от Конституцията – за времето, през което се провеждат избори за ново Народно събрание, пълномощията на предишното са прекратени), то без действащо правителство не може да остане. Дори да бъдат прекратени пълномощията на правителството, то продължава да работи като „правителство в оставка“ до избора на ново. В ситуация на парламентарна криза обаче, когато няма избрано редовно правителство, се намесва президентът в качеството му на неутрална власт, имаща за източник прекия вот на народа. И все пак, за да не се смени установеният парламентарен режим с президентски, са предвидени редица гаранции в Конституцията:

- Едната от тях, е че до намесата на президента се стига в резултат на изчерпване на всички конституционни възможности за образуване на правителство.
- Другата гаранция срещу възможността на президента неограничено да управлява държавата чрез назначеното от него служебно правителство и при разпуснат парламент е, че в същия акт за разпус-

кане на Народното събрание се изисква президентът да определи и датата за изборите на ново Народно събрание.

- Третата гаранция е предвидена в чл. 99, ал. 7 от Конституцията, когато президентът е в последните три месеца от своя мандат, тогава не може да разпусне парламента. Получава се ситуация на едновременно действие на служебно правителство, назначено от президента, и неспособен парламент, който не може да постигне съгласие да си избере правителство.

Това поставя някои изводи за характера и компетентността на служебното правителство. Без съмнение, от самия конституционен текст следва, че то има временен характер. Срокът на пълномощията му не е изрично определен, но е определяем от два текста – чл. 64, ал. 4 и чл. 75 от Конституцията. Според чл. 64, ал. 3 изборите за ново Народно събрание се произвеждат най-късно до два месеца след прекратяване на предишното, а съгласно чл. 75 новоизбраното Народно събрание се свиква на първо заседание от президента на републиката най-късно до един месец от избирането му. Следователно приблизителният срок е 3 месеца, като той може да бъде по-кратък или по-дълъг в зависимост от спазването на тези два срока в началото или в края на изтичането им.

Компетентността на служебното правителство също не е изрично ограничена от Конституцията. По принцип то има същите правомощия като редовно правителство. Ограниченията обаче са наложени от самата ситуация, в която то действа, а именно при липса на парламент. Например част от правомощията на Министерския съвет се осъществяват в условията на споделена компетентност с Народното събрание – внася законопроекта, иска съгласие за сключване на договори за държавни заеми и др. Самият временен характер също не предполага провеждането на дългосрочна политика, което от своя страна ограничава нуждата от упражняването на друга част от правомощията на редовното правителство. Основната задача на служебното правителство е да решава текущите въпроси на вътрешната и външната политика, но дори и да излезе извън тях не може да се обоснове противоконституционност на което и да действие от кръга на компетентността му предвид посочената липса на изрични ограничения в неговите правомощия.

Отговорността на служебното правителство е въпрос, който се поставя с оглед действието му при разпуснат парламент, какъв-

то е обичайният случай, и при наличие на неспособен парламент, когато президентът е в последните три месеца от своя мандат и не може да го разпусне. В първата ситуация, когато Народното събрание е разпуснато и пълномощията му са прекратени, само президентът може да определя персоналния състав и структура на служебното правителство, да прави промени в него по всяко време еднолично, като политическата отговорност се носи единствено и само пред президента. Невъзможността да се приложи установеното парламентарно управление в България, което се характеризира с политически контрол, упражняван от Народното събрание върху дейността на правителството, дава основание да се счита, че функциите на служебното правителство са ограничени. Интерес предизвиква втората ситуация – при едновременно действащи служебен кабинет и парламент. Поставеният въпрос за политическата отговорност на служебното правителство пред неспособния действащ парламент е бил предмет на тълкуване в посоченото по-горе решение на Конституционния съд. В него доста спорно е прието, че служебното правителство може да бъде обект на парламентарен контрол, който обаче според Конституционния съд не може да има за резултат осъществяването на политическа отговорност пред парламента. Тогава задаваните въпроси и питання от народните представители към служебните министри и служебния премиер в рамките на парламентарния контрол не биха ли били самоцелни? Знаем, че парламентарният контрол и вотът на недоверие са двата способа за търсене на политическа отговорност от правителството, които имат различни правни последици. Следователно резонно е, че и при втората ситуация политическата отговорност се носи пред президента, а парламентът е лишен от възможност да предизвика оставката на служебното правителство.

В крайна сметка, в условията на криза в отношенията между законодателната и изпълнителната власт, изборите са демократичното средство за изход от създадената ситуация. До тяхното провеждане Конституцията поверява президентът да осигури непрекъсваемост и стабилност на държавното управление, защото в условията на парламентаризъм той е издигнат в ролята на неутрална власт и е призван да бъде гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд.

Заклучение

Като общонационална представителна институция в условията на парламентарно управление Народното събрание заема важно място и изпълнява разнообразни задачи в процеса на осъществяване на политическата власт. Основната от тях е да състави правителство. При невъзможност, в чиято основа стои избирателната система, която допуска широко присъствие на парламентарно представени партии и се затруднява в сформирването на господстващо мнозинство, настъпва парламентарна криза. Единственият държавен орган със същата легитимна общонационална представителна власт е президентът и на него Конституцията възлага да поеме управлението в страната до избиране на ново Народно събрание.

И именно защото източник на властта и на двата органа – парламент и президент, е народът, не би могла да се постави под съмнение общонационалната представителност в управлението чрез служебно правителство, избрано и зависимо от президента. Нещо повече, докато при пропорционалната избирателна система, по която се избира Народното събрание, е изведена функцията на представителството (въпреки изборната бариера и отскоро възприетите динамични партийни листи, даващи възможност на избирателя да участва в подреждането им), то при мажоритарната избирателна система, по която се избира президентът, сепредотвратява раздробяването на партиите, стимулира се политическата умереност и се гласува за личност. Мажоритарната система в най-добрия случай води до силно представителство на интересите на мнозинството, което изразява Президентът.

И не случайно изборът на една или друга избирателна система не е превърнат в конституционен въпрос, а е въпрос на законодателно решение. Един разнороден по състав парламент по начало е пречка за образуването на силно и стабилно правителство. В този смисъл **de lege ferenda би могло да се помисли за увеличаване на изборната бариера с цел хомогенизиране на парламентарното мнозинство.** Докато възстановяването на конституционното равновесие при парламентарна криза е изключително конституционно решение. Тогава Президентът не действа по своя инициатива и преценка, т.е. не разполага с дискреционна власт, а действа при настъпването на точно определените в Конституцията условия – три неуспешни опита да се състави правителство от парламента. Конституцията е създала дос-

татъчно гаранции да не остане прекалено дълго или неограничено време управлението в ръцете на президентско правителство, с което да се нарушат основите на парламентаризма. Дори хипотезата на чл. 99, ал. 7 от Конституцията, при която сме изправени в ситуация на едновременно действие и на служебно правителство, и на Народно събрание, е излишна гаранция срещу злоупотреба с властта от президента. Доказателство за това или пък нарушение на Конституцията е създаденият прецедент от президента Росен Плевнелиев, който в последните три месеца от своя мандат отказа изобщо да назначи служебно правителство и остави конституционното си задължение да бъде изпълнено от новоизбрания президент. Разсъжденията за отговорността на президента обаче са предмет на друго изследване.

Използвана литература:

1. Ананиева, Н. (2006). Конституционно право. София: Албатрос.
2. Стойчев, Ст. (2000). Конституционно право на Република България. Част втора. София: Сиела.
3. Танчев, Е., Белов, М. (2009). Сравнително конституционно право. София: Сиби.
4. Сидерова, Е. (2011). Президентът – гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд. // Годишник, том XVII, Унив. изд. ВСУ „Ч. Храбър“, ISSN 1310-800 X, с. 106-114.
5. Сидерова, Е. (2012). Президентът като неутрална власт. Монография. София: Албатрос, ISBN 978-954-751-109-5.

За контакти:

Доц. д-р Емилия Сидерова
Варненски свободен университет
„Черноризец Храбър“
E-mail: emilia.siderova@vfu.bg