



КОНСТИТУЦИОННИЯТ СТАТУС НА СЛУЖЕБНОТО ПРАВИТЕЛСТВО

Десислава Христова

CONSTITUTIONAL STATUS OF THE CARETAKER GOVERNMENT

Desislava Hristova

Abstract: *The constitutional status of the official cabinet is regulated in the Bulgarian Constitution as a decision not to leave the state without management, without executive power; as well as to guarantee the electoral process in order to hold fair elections. The purpose of this report is to once again clarify the constitutional status of the caretaker government, and to comment on the precedent in the last two years of administration of caretaker governments.*

Keywords: *Parliament; Constitution; caretaker government.*

Институтът „Служебно правителство“ в генезиса си е решение на криза, а всяка криза е временно състояние, т.е. служебното правителство съществува докато отmine кризата. Конституционния статус на служебния кабинет е регламентиран в Конституцията като решение, което да не оставя държавата без управление, без изпълнителна власт, но и да се гарантира избирателния процес, за да се проведат честни избори.

Статус (лат. status) означава състояние, положение, в правото този термин се използва, за да се означава правното положение на физическите и юридическите лица, т.е. съвкупността им от права и задължения, които те имат в правния мир. Служебното правителство като институт е въведен в новата българска Конституция (1991) в бурни времена на остро двуполусно политическо противопоставяне, съмнения в честността на изборите, парламентарна нестабилност и масови граждански протести. В този моментен контекст неполитическо правителство от професионални администратори, назначавано от Президента при неспособност на Парламента да формира

правителство, е преценено от мнозинството във Великото Народно събрание като подходящ инструмент за преодоляване на конституционна криза, респективно политическа такава. Президентът в качеството си на държавен глава стои извън системата на трите власти в България, която е република с парламентарно управление. По нашата Конституция той има балансираща роля между властите, но има правомощия и в трите власти, близки по характер с изпълнителен орган, макар да не е такъв. Президентът олицетворява единството на нацията, неговия първообраз може да се търси в монархическия институт, който е реципиран в съответствие с републиканската форма на управление на държавата. Именно балансиращата му роля е призвана при кризисни ситуации. Институтът „служебно правителство“ е замислен от „Бащите“ на Конституцията като временна мярка, като решение на кризата обусловена от липсата на НС – законодателна власт.

Българския конституционен модел е хибриден¹ в него има елементи на чистия парламентаризъм и такива на президентските

¹ Киселова Н. „Парламентарен контрол“, с. 324.

управления. Като резултат от това се наблюдава инкорпориране на елементи на твърдото разделение на властите в преобладаващия за парламентарните режими модел, както меката и гъвкава алтернатива на принципа. По този начин нашия конституционен модел съдържа нюанси на смесеното управление, които присъстват още във фундамента на разделенията на властите. Конституцията от 1991 година съчетава в републиканското управление характеристики на чистата парламентарна система с дуалистични начала присъщи на твърдото разделение на властите, което функционира в развит вид в условията на полупрезидентското управление. Нашия конституционен модел може да се определи като динамичен асиметричен и хибриден вариант, при който са налице редица отклонения от традиционния парламентаризъм. В уредбата на статуса и функционирането на политическите институции – парламент, президент и министерски съвет се възприема принципа на хоризонталното разделение, вариант отчитащ съвременните тенденции в развитието на парламентарното управление. Позициите на правителството са засилени, а неговите функции получават конституционна основа – да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (чл. 105 от КРБ). Изпълнителната власт при парламентарното управление черпи своята легитимност от парламентарното доверие, респективно мнозинство. Министерският съвет функционира под постоянен контрол от Народното събрание, симетрията между мнозинството в Парламента и правителството преодоляват традиционното функционално разделение между двете институции.

Конституирането на Министерския съвет у нас разкрива няколко съществени различия в сравнение с другите парламентарни модели в европейските страни. Процедурата по конституиране на Министерски съвет може да бъде определена като особеност на българския конституционен модел на парламентарна демокрация, състои от две основни фази предварителна и парламентарна, ако в първата не успее да се образува правителство, то до втората фаза не се стига. В нито една от двете фази Президента не разполага със свободна инициатива, тъй като в КРБ са регламентирани правилата точно, по въпроса има и

редица тълкувателни решения на КС. На Президента на републиката е отредена напълно посредническа роля в процедурата по образуване на правителството. По света в парламентарната практика се прилагат два основни варианта на процедурата по конституиране на изпълнителната власт. При единия държавния глава назначава правителството, което след това иска вот на доверие от Парламента. При другия модел държавния глава прави предложение пред Парламента, където кандидата за премиер търси вот на инвеститура, а назначението се осъществява в последствие. Като цяло това правомощие вече е с предимно номинален характер, но осигурява комуникация между държавния глава и правителството.

В България комуникацията е затруднена между институциите, при образуването на правителството се обявяват законодателните намерения в отделните сфери на обществения живот. Това е програмата, която правителството съставя и представя пред Парламента, когато търси подкрепа от него. Поема ангажимент към политиката, която ще води. Служебното правителство също съставя програма, която представя пред Президента, тя тук е значително по-краткосрочна и свързана само с неотложните въпроси.

Правомощието да разпусне Парламента президентът има само при строго регламентирани правила регламентирани в чл. 99 от Конституцията. Именно при неуспешни опити да се създаде правителство при подаване на оставки и неспособност Парламента да излъчи следващо правителство. Други правомощия свързани с изпълнителната власт, по-скоро с нейното конституиране няма. Президентът има определени правомощия – основно посредническа роля.

За разлика от двата посочени модела, които се основават на максимално парламентарно представителство или на подчертано неполитически характер на служебното правителство, българският конституционен модел не съдържа никакви ограничения или насоки към Президента относно неговия състав и процедура на формиране. Това е признак на твърдото разделение между властите в нашия конституционен модел – особеност. В определен период, докато парламентът е разпуснат, насрочени са избори и има назначено служеб-

но правителство, България се превръща от страна с парламентарно управление в страна с президентство управление.

Служебното правителство в правната теория и политическата практика е крайно средство и към него се пребягва след като всички усилия и предвидена процедура не са дали резултат. Без съмнение служебното правителствено има временен характер и една от неговите основни задачи в рамките на конституционния модел е подготовката и провеждането свободни демократични избори. То би трябвало да съсредоточи, своето внимание върху проблемите на текущата политика като осигурява така наречената добра администрация без да предприема инициативи с дългосрочни последици за страната. Неговите функции са ограничени, защото получава своя мандат не от Парламента а от Президента. Служебното правителство носи пълната отговорност за управлението на страната до поемането на изпълнителната власт от следващо парламентарно правителство, обаче неговата отговорност не би трябвало да се ангажира с решаване на дългосрочни стратегически задачи, както и задачи, за които е необходимо съгласието на Народното събрание. Пълномощията, които приема са възложени от Президента на републиката, съответно носи отговорност пред него, при това положение по-висшата власт се концентрира за определен период в ръцете на държавния глава.

Това е противоречие, което съществува в българската Конституция. Още в чл. 1 се казва, че България е държава с парламентарно управление и правомощията на всички институции се изграждат от гледна точка на тази постановка. В глава IV на Конституцията са разпоредбите за Президента, където са и тези за служебното правителство.

Служебното правителство остава изцяло в ръцете на президента. Ако може да говорим за някакъв контрол върху това правителство, той идва изцяло от президента. Вярно е, че новоизбран парламент може да осъществи парламентарен контрол върху служебното правителство, но той е ограничен до задаването на въпроси. Парламентът не може да стигне до най-тежката форма на търсене на отговорност в парламентарната република – искането на вот на недоверие. Така се получа-

ва сериозен властови дисбаланс в Конституцията. Служебното правителство се намира в пряка зависимост от президента, а действията му остават без покритие на парламентарния контрол, поради липса на действащ Парламент. То обаче подлежи на текущ парламентарен контрол, но без да носи политическа отговорност, на него не може да му се иска вот на недоверие, защото то в крайна сметка не е легитимирано доверието си от Народното събрание. Назначено е с указ на Президента (чл. 102, ал. 3, т. 1 КРБ), затова той може да извършва не само персонални промени, но и структурни без да създава или преобразува закрива министерства (чл. 84 т. 7 КРБ). На служебното правителство преди всичко се възлага нормалното провеждане на парламентарни избори. То обаче провежда своя собствена политика, която получава доверието на президента. Подобна форма на пълна власт не е позната никъде в Европа. Но тази власт се получава, поради неспособност на парламентарно представените партии да излъчат редовно правителство.

Има обаче и един сериозен политически аргумент против служебното правителство. Имаме политически проблем, който стои пред избирателя, защото гласува за политически сили, които не го управляват в момента. Служебното правителство е сравнително неутрално, то няма ясна партийна основна. Всяко управление е политическа работа, като тук говорим за партийното оцветяване, което в крайна сметка определя нашите предпочитания, когато отидем да гласуваме.

По нашата Конституция – министри могат да стават лица, които не са се явявали на избори. Те биват посочени от премиера, а е възможно и самият министър-председател да не се явявал на избори. Това ни се е случвало със Симеон Сакскобургготски, например. Парламентарното управление, такова каквото го познаваме от Англия, откъдето се е пренесло и в останалите страни, има друго измерение. Във Великобритания лицата, които са в правителството, трябва да са минали през вот на избирателя. Неслучайно в тази страна министрите имат двоен статут и на депутати. Министърът знае какво се случва и участва на равно в парламентарния дебат. В повечето европейски държави практиката е, че министри

стават хора, които са минали през парламентарните избори и са получили одобрението на избирателя.

Отговорността в момента, в който изпълнителната власт е в ръцете на служебен кабинет, се носи само пред Президента, а след провеждането на изборите може да се осъществи форма на частичен контрол пред новия Парламент, но само чрез питания към министрите без опцията за внасяне на вот на недоверие. Явно е, че отговорността на служебното правителство е пред президента. Но каква е отговорността на президента, е втора широка тема. Държавният глава се ползва от един много по-широк периметър на неотговорност. Неговото отстраняване може да се иска единствено за държавна измяна и за нарушаване на Конституцията, но по един по много сложен път, който започва в парламента. В периодите, когато имаме служебно правителство и неработещ парламент, няма как да се предприемат тези действия. Парламентът не може да бъде свикан, за да се обсъжда и гласува импийчмънт на държавния глава. Единствените причини, които могат да доведат до „възкресяване“ на живота на разпуснат Парламент, са избухването на война или друго извънредно положение.

Всеки Министерски съвет приема устройствен правилник, подобно на ПОДНС на Народното събрание, такъв правилник приема и служебното правителство. С него се урежда организацията и дейността на МС:

Чл. 1. С правилника се уреждат основните въпроси, свързани с дейността и организацията на работа на Министерския съвет и със структурата и функциите на неговата администрация.

Чл. 2. (1) Министерският съвет е централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност.

(2) Министерският съвет координира дейността на другите органи на изпълнителната власт за осъществяването на единна държавна политика.

(3) Министерският съвет осъществява дейността си въз основа на принципите на законност, публичност, колегиалност, централизация и координация при формирането и провеждането на политиките, на децентрализация на оперативните функции по

осъществяване на изпълнителната власт и на взаимодействие и сътрудничество.

Чл. 3. (1) При осъществяване на своята дейност Министерският съвет взаимодейства с Народното събрание, президента, омбудсмана, Конституционния съд, органите на съдебната власт и другите държавни институции, невключени в системата на изпълнителната власт, както и с органите на местното самоуправление.

(2) Министерският съвет осъществява сътрудничество с ръководните органи на синдикатите, на организациите на работодателите и организациите за социална защита, както и на други неправителствени организации.

(3) Министерският съвет провежда единна информационна политика за дейността на правителството и на неговата администрация.

В правилника на Министерския съвет се уреждат неговите функции, съответстващи на програмата, която трябва да изпълнява. Тази, с която е получило подкрепа от парламента, това се отнася и за служебния кабинет, но то представя програмата си пред президента и съответно получава неговата подкрепа.

Конституционния съд също се е произнесъл във връзка с чл. 99 КРБ. Съгласно **Тълкувателно Решение № 20 от 23 декември 1992 г.** по конституционно дело № 30/1992г. за тълкуване на чл. 99 от Конституцията (Обн., ДВ, бр. 1 от 5 януари 1993 г.), служебното правителство получава своя мандат не от Парламента и от това произтича определена ограниченост на неговите функции.

Тъй като според цитираното Решение №20/23.12.1992 г. парламентарният контрол не може да се счита като средство за управление на Парламента, защото НС не управлява, а оставя това да прави правителството. От друга страна, би било нарушение на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), ако се допусне Народното събрание да отменя актове на правителството, които счита за незаконосъобразни или неправилни.

Институтът на служебното правителство влиза в противоречие с целия замисъл за формата на държавно управление в България, но се предполага, че такова правителство е инцидентно и изключително кратко, това че

парламентарната криза продължи много дълго вече изкривява първоначалния замисъл на конституиране на служебното правителство. Честите парламентарни избори провеждани в България, динамичната политическа обстановка неминуемо провокират дебата в общественото пространство за политическата, респективно парламентарна криза, за конституирането на Народното събрание и съответно правителство. Както и, че са необходими промени в Конституцията, свързани с конституирането на служебното правителство.

Конституционната функция на служебното правителство е да проведе честни избори член 99, алинея 5 КРБ, което в последно време се оказва не толкова лесна задача. Още повече това е актуално за т.нар. машинен вот. Според чл. 95, ал.2 КРБ на президента и вицепрезидента е забранено да бъдат народни представители, да изпълняват държавни, обществени и стопански дейности и да участват в ръководството на политически партии. Но поради спецификата на служебния кабинет в определен период, докато парламентът е разпуснат, насрочени са избори и има назначено служебно правителство, България се превръща от страна с парламентарно управление в страна с президентско управление.

Интересна е законодателната инициатива, както вече стана дума всяко правителство съставя програма за управление, в която е инкорпорирана политиката, която ще изпълнява, съответно тя е свързана със законодателна програма. Това е нормалния ход на управление, който би трябвало да се следва според Конституцията в парламентарната демокрация. Как стоят нещата при служебното правителство? Законодателна инициатива не би трябвало да има, първо защото времевия интервал на управление на служебното правителство е много кратък и второ, защото няма Парламент, който да приеме законите. Обществените отношения, които би трябвало да се регулират с именно тези закони, предложени от МС, не спират да се развиват и да се нуждаят именно от тях. При толкова дълго управление на служебни кабинети включително и с действащ Парламент, разбира се служебното правителство ще има законода-

телни инициативи, доколкото ще бъдат успешни е друг въпрос. Законодателната инициатива е право, което е регламентирано в КРБ на строго определени субекти, един от тях е МС, но той има и едно задължение да предложи законопроект за държавния бюджет. Обикновено именно този закон изразява най – пълно политиката, която ще води кабинета, описана в програмата, която представя пред НС, когато се иска неговото доверие – при конституирането на правителството. При служебния кабинет нещата са ограничени темпорално, затова то не би трябвало да внася проектобюджет, но при анормалната обстановка и като призовано от Конституцията като решение на кризи, трябва да внесе проектозакон за държавния бюджет. Но коя политика ще определя той – това ще е тази на Народното събрание, т.е. то ще реши, защото евентуално, то ще го приеме и ще направи, онези промени според политиката, която иска да води за страната.

Правителството в България може да бъде три вида: редовно, правителство в оставка и служебно правителство.

Разликите между служебно и редовно правителство са най-вече в конституирането им, но и в правомощията им, както и в това от къде черпят легитимност. В практиката е прието, че служебното правителство решава единствено текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната. Такова правителство обаче не следва да бъде подценявано, тъй като може да взема и политически решения, имащи важни и дългосрочни последици за страната.

Факт е деветото служебно правителство в най-новата история на България. Служебното правителство е особен вид правителство, което се избира и назначава от държавния глава, който определя министър-председателя и персоналия му състав. То има временен характер и съществува до избиране на ново правителство по установения в закона ред. Срокът му на работа обичайно е около 3 месеца – 2 месеца за провеждане на парламентарните избори и 1 месец за свикването на новоизбрания парламент.

Конституцията предвижда и хипотеза, при която служебното правителство може да

функционира и при работещ парламент. Това е възможно също, ако то е назначено в последните 3 месеца от мандата на президента, тъй като в този период той не може да разпусне законодателния орган.

Служебният кабинет изпълнява същите функции, каквито Министерският съвет, но в практиката е прието, че решава единствено текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната. Такова правителство обаче не следва да бъде подценявано, тъй като може да взема и политически решения, имащи важни и дългосрочни последици. Най-важната му задача е да подготви и проведе предсрочните парламентарни избори.

Президентът не може да разпуска Парламента през последните три месеца от своя мандат. Ако в този срок действащото Народно събрание не може да състави правителство, президентът назначава служебно правителство.

С назначаването на служебен кабинет престава да съществува намиращият се в оставка Министерски съвет.

Служебното правителство може да остане да изпълнява функциите си и при новоизбрано Народно събрание – до неговото конституиране това е в едномесечен срок от датата на изборите. Възможна е хипотеза, при която служебното правителство да съществува паралелно с Народното събрание в продълг от едномесечния срок, това е хипотезата на член 99 ал. 5 от КРБ, при която през времето на трите опита за съставяне на редовен кабинет управлява служебно правителство. Когато и третия опит се окаже неуспешен Президентът разпуска Народното събрание и назначава ново служебно правителство. Указите са два един за разпускане на Народното събрание и друг за служебното правителство, в тази хипотеза бяхме две години, до момента имаме девет служебни правителства пет от които назначени от Президента Румен Радев. За държава с парламентарна форма на управление това е кризисна ситуация, защото при едномесечния срок или малко по-дълг, през който имаме Народното събрание не може да приеме необходимите закони, а обществените отношения не спират да се развиват още по-

вече кризите в политически и геополитически план, които неминуемо засягат и нашата държава. При така фрагментиран Парламент и невъзможността да се състави редовно правителство две години държавата се управляваше от служебни правителства, излизат на преден план радикализирани формации, започват да се чуват мнения за смяна на формата на управление в президентска република. Всъщност се опитвам да отговоря до колко е полезно управлението на служебно правителство, кой носи политическата отговорност – президента, защото служебното правителство носи отговорност пред него, но на практика отговорността на Президента е по чл. 103 от Конституцията на република България, която отговорност е изключително трудна за реализация, трябва да има работещ Парламент и съответното мнозинство. В крайна сметка служебните правителства са измислени като решения при кризи, но при нас кризата продължи много дълго времето.

Служебните правителства на България след 1990 г.:

„Ренета Инджова“ – 17 октомври 1994 – 25 януари 1995 г.

„Стефан Софийански“ – 12 февруари 1997 – 21 май 1997 г.

„Марин Райков“ – 13 март 2013 – 29 май 2013 г.

„Георги Близнашки“ – 6 август 2014 – 7 ноември 2014 г.

„Огнян Герджиков“ – 27 януари 2017– 4 май 2017 г.

„Стефан Янев 1“ – 12 май до 16 септември 2021 г.

„Стефан Янев 2“ – 16 септември 2021 г. и работи до 13 декември 2021 г.

„Гълъб Донев 1“ – от 2 август 2022 г. и работи до 3 февруари 2023 г.

„Гълъб Донев 2“ – назначено с Указ № 27 от 2 февруари, и започва работа от 3 февруари до 6 юни 2023 г.

Броя на министрите е установен в сегашния си размер след 1944 г. Плурализма и демократичния модел на управление на България не променят в голяма степен броя на министрите. Запазва се тенденцията на увеличение на министерствата, като това не

влече след себе си увеличение на бюджетните им разходи. Увеличението на държавните функции, нуждата от по – добро управление и организация на държавната служба, води до увеличаване на държавния апарат. Правителствените разходи у нас са по-ниски от средните в ЕС. Това увеличение не се случва само в България, а е тенденция и в други държави, както и не е наследство от комунизма.

Сложността на обществените отношения – национални и международни, предполага задължението държавата в нито един момент да не остава без изпълнителна власт. Процедурата по конституиране на служебното правителство цели именно това. Тя се за действия всеки път, когато редовното правител-

ство подаде оставка и са на лице другите предпоставки за издаването на указа от президента за назначаване на служебното правителство. Обществените отношения са приоритет пред парламентарните и политическите кризи.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Киселова, Н. Парламентарен контрол. С.: Парадигма, 2021. // Kiselova, N. Parlamentaren kontrol. S.: Paradigma, 2021.

Устройствен правилник на МС. // Ustroystven pravilnik na MS.

ТР на КС № 20 от 23.12.1992 г. // TR na KS № 20 ot 23.12.1992 g.