DOI 10.69085/si20262209

ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ИНСТИТУТА „СЛУЖЕБНО ПРАВИТЕЛСТВО“ В БЪЛГАРСКОТО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО

Докторант Радослав Спасов
Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: *Статията проследява историческото развитие на института „служебно правителство“ през четирите български конституции – Търновската конституция от 1879 г., Конституцията от 1947 г., Конституцията от 1971 г. и действащата Конституция от 1991 г. Изследването показва, че до 1991 г. българското конституционно право не познава служебното правителство като самостоятелен институт, но всяка от предходните конституции решава по свой начин въпроса за непрекъснатостта на изпълнителната власт при политическа криза или при смяна на представителното тяло. При Търновската конституция тази функция се поема от прерогативите на монарха, а при конституциите от 1947 г. и 1971 г. – от принципа на единство на държавната власт и от постоянно действащите органи на Народното събрание. Институтът възниква едва с Конституцията от 1991 г. като елемент на парламентарното управление и на арбитражната функция на президента, развит е в тълкувателната практика на Конституционния съд и е съществено преобразуван с конституционната ревизия от 2023 г. Направен е извод, че историческото развитие разкрива устойчива конституционна потребност от механизъм за институционална непрекъснатост, но и променлива представа за това кой орган следва да я гарантира.*

Ключови думи: *служебно правителство, Министерски съвет, Търновска конституция, Конституция от 1947 г., Конституция от 1971 г., Конституция от 1991 г., парламентарно управление, непрекъснатост на държавното управление, Конституционен съд*

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF THE “CARETAKER GOVERNMENT” IN BULGARIAN CONSTITUTIONAL LAW

Radoslav Spasov, PhD Student
Faculty of Law
Plovdiv University

Abstract: *The article traces the historical development of the institution of the caretaker government through the four Bulgarian constitutions – the Tarnovo Constitution of 1879, the Constitution of 1947, the Constitution of 1971 and the Constitution of 1991 currently in force. The study shows that until 1991 Bulgarian constitutional law did not recognise the caretaker government as a separate institution, yet each of the earlier constitutions resolved in its own way the question of continuity of the*

executive power in times of political crisis or upon the renewal of the representative body. Under the Tarnovo Constitution this function was absorbed by the prerogatives of the monarch, while under the Constitutions of 1947 and 1971 it was absorbed by the principle of unity of state power and by the permanently acting organs of the National Assembly. The institution emerged only with the Constitution of 1991 as an element of parliamentary government and of the arbitral function of the President; it was developed in the interpretative case law of the Constitutional Court and substantially transformed by the constitutional revision of 2023. The article concludes that the historical development reveals a lasting constitutional need for a mechanism of institutional continuity, but also a changing conception of which organ should guarantee it.

Keywords: *caretaker government, Council of Ministers, Tarnovo Constitution, Constitution of 1947, Constitution of 1971, Constitution of 1991, parliamentary government, continuity of state governance, Constitutional Court*

1. Въведение

Служебното правителство е един от най-дискутираните институти на действащото българско конституционно право. Поредицата от служебни кабинети през периода 2021 – 2026 г. постави пред доктрината и пред Конституционния съд въпроси за правната природа, правомощията, отговорността и срока на действие на това правителство, а конституционната ревизия от края на 2023 г. промени съществено реда за неговото формиране. Дискусията обаче често се води така, сякаш институтът е възникнал на празно място през 1991 г. Настоящото изследване изхожда от обратната предпоставка: за да се разбере съвременната уредба, е необходимо тя да се постави в контекста на цялостното развитие на българския конституционализъм.[1]

Предмет на изследването е въпросът как всяка от четирите български конституции – Търновската конституция от 1879 г., Конституцията на Народна република България от 1947 г., Конституцията от 1971 г. и Конституцията на Република България от 1991 г. – урежда положението на изпълнителната власт в моментите, в които редовното правителство не може да функционира или няма парламентарна основа. Понятието „служебно правителство“ в тесния му конституционноправен смисъл се употребява единствено в Конституцията от 1991 г. Затова при анализа на предходните основни закони е необходимо да се изследва функционалният му еквивалент: механизмът, чрез който се осигурява непрекъснатост на държавното управление между две правителства или между две легислатури.[2]

Методологически изследването съчетава историкоправния и сравнителноправния метод. Нормативната основа са текстовете на четирите конституции, а за действащата уредба – и практиката на Конституционния съд, която през 1992 г. определи основните параметри на института, а през 2024 г. и 2025 г. се произнесе по конституционосъобразността на неговата ревизия. Изложението следва хронологичния ред на конституциите, като във

[1] Подходът на съпоставяне на уредбата на даден институт в четирите български конституции е утвърден в българската конституционноправна литература. Вж. например Паунов, Х. Малолетните и непълнолетните в българските конституционноправни норми. – Studia Iuris, 2024, № 2, с. 7 – 16 (Paunov, H. Maloletnite i nepalnoletnite v balgarskite konstitutsionnopravni normi. – Studia Iuris, 2024, № 2, s. 7 – 16).

[2] За понятието „служебно правителство“ и за неговото разграничаване от „правителство в оставка“ вж. Друмева, Е. Конституционно право. 6. допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2025, с. 484 – 486 (Drumeva, E. Konstitutsionno pravo. 6. dopalneno i preraboteno izdanie, S., Siela, 2025, s. 484 – 486).

всяка част се разглеждат три въпроса: как се образува правителството, кой орган осигурява непрекъснатостта на управлението при криза и какви са ограниченията, на които е подложена изпълнителната власт в преходния период.

2. Търновската конституция от 1879 г.

Търновската конституция, приета от Учредителното събрание на 16 април 1879 г., установява конституционна монархия с относително широки права на княза в сферата на изпълнителната власт.[3] Съгласно чл.12 изпълнителната власт принадлежи на княза, а всички органи на тази власт действат от негово име и под неговия върховен надзор. Разпоредбата на чл.149 конкретизира това положение, като предвижда, че изпълнителната власт под върховния надзор и ръководство на княза принадлежи на министрите и на техния съвет. Министерският съвет се състои от всички министри, като един от тях по избор на княза се назначава за председател на съвета (чл. 150). Централната за настоящото изследване норма е тази на чл. 152: „Министрите се назначават и уволняват от Княза“.

Тази формула определя целия модел на отношенията между държавния глава, правителството и Народното събрание. Правителството не се избира от парламента и не се нуждае формално от неговото доверие, за да встъпи в длъжност. Същевременно чл.153 установява, че министрите са отговорни пред княза и пред Народното събрание съвкупно за общите мерки, които те вземат, и всеки от тях поотделно за всичко, което е извършил по своя ресор. Тази двойна отговорност е характерна за дуалистичния парламентаризъм, при който правителството трябва да се ползва едновременно с доверието на монарха и с доверието на представителното тяло.[4] Народното събрание разполага с парламентарни средства за контрол – питания и обяснения по чл. 105, т. 7 и чл. 106 – 107, както и с възможността да предаде министрите на съд за държавна измяна, нарушение на Конституцията, предателство или вреда на държавата за лична облага (чл. 155 – 158). Политическата съдба на кабинета обаче в крайна сметка се решава от княза.

В тази конструкция няма място за служебно правителство в съвременния смисъл. Институтът на служебното правителство предполага ситуация, в която парламентът не е в състояние да формира правителство и се излъчва външен спрямо парламента орган, който осигурява управлението до нови избори. При Търновската конституция подобна ситуация е конституционно невъзможна, защото правителството изобщо не се образува на парламентарна основа. Когато князът уволни един кабинет, той назначава друг, а новият кабинет продължава да управлява с пълен обем правомощия, независимо дали разполага с мнозинство в Народното събрание. Ако липсва такова мнозинство, князът може да разпусне Събранието и да назначи нови избори (чл. 136), които трябва да се произведат не по-късно от два месеца след разпускането, а новото Събрание да бъде свикано не по-късно от четири месеца след него (чл. 137).

[3] Текстът на Търновската конституция е цитиран по: Методиев, В., Стоянов, Л. Българските конституции и конституционни проекти, С., Д-р Петър Берон, 1990, с. 22 – 40 (Metodiev, V., Stoyanov, L. Balgarskite konstitutsii i konstitutsionni proekti, S., D-r Petar Beron, 1990, s. 22 – 40).

[4] За характеристиката на Търновската конституция като конституция на дуалистичната монархия вж. Баламезов, Ст. Конституционно право. Част I, С., Софи-Р, 1993, с. 118 – 122 (Balamezov, St. Konstitutsionno pravo. Chast I, S., Sofi-R, 1993, s. 118 – 122); Близнашки, Г. Парламентарно право, С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 31 – 34 (Bliznashki, G. Parlamentarno pravo, S., Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 2015, s. 31 – 34)

Именно в тази хипотеза се проявява функционалният еквивалент на служебното правителство. Българската политическа практика до 1944 г. познава множество кабинети, назначени от монарха с основната задача да проведат избори за ново Народно събрание и да осъществяват текущото управление до неговото конституиране. Такива са например първият кабинет на Константин Стоилов, назначен от княз Фердинанд при встъпването му през 1887 г., за да осъществи прехода от регентството към редовно управление, кабинетът на Димитър Греков, който провежда изборите за X обикновено народно събрание през 1899 г., и третият кабинет на Александър Малинов, съставен в края на Първата световна война.[5] Тези правителства обаче не са служебни в правен смисъл. Те са редовни кабинети, назначени по общия ред на чл.152, и не са подложени на никакви конституционни ограничения по отношение на правомощията или срока си. Преходният им характер е политически, а не юридически.

Нещо повече, практиката показва, че именно правителството, което организира изборите, обикновено ги печели. Явлението, известно в историческата литература като „правителството прави изборите“, е следствие от обстоятелството, че кабинетът, назначен от монарха, разполага с целия административен апарат и провежда изборите, от които зависи собственото му бъдеще.[6] Това показва и защо Търновската конституция не се нуждае от служебно правителство: тя изхожда от презумпцията, че монархът е неутрален арбитър, който чрез правото си да назначава и уволнява министри и да разпуска парламента осигурява непрекъснатостта на управлението. Реалният политически живот обаче опровергава тази презумпция, тъй като именно отсъствието на правни гаранции за безпристрастно провеждане на изборите става една от основните причини за кризите на българския парламентаризъм в този период.

Търновската конституция все пак познава една хипотеза на управление с ограничена компетентност, която заслужава внимание. Съгласно чл. 151 Министерският съвет поема управлението на страната в изчерпателно изброени случаи, свързани с вакантност на престола – например при смърт на княза, когато няма наследник, или когато липсва регентство. В тези случаи съветът е длъжен да свика Великото народно събрание в едномесечен срок, не може да променя състава на министрите, докато управлява, а членовете му получават само министерската си заплата. Тук се откриват основните белези, които по-късно ще характеризират служебното правителство: временност, ограничена по цел компетентност и задължение за свикване на представителното тяло в кратък срок. Разликата е, че този временен режим е създаден за криза в институцията на държавния глава, а не за криза в отношенията между парламента и правителството. Именно това разместване на акцента – от монарха към парламента – е същността на развитието, което ще настъпи през 1991 г.

3. Конституцията от 1947 г.

Конституцията на Народна република България, приета от VI Велико народно събрание на 4 декември 1947 г. и обнародвана в „Държавен вестник“, бр. 284 от 6 декември 1947 г.,

[5] Вж. Палангурски, М. Държавно-политическата система на България (1879 – 1919), Слово, 1995, с. 64 – 72 (Palangurski, M. Darzhavno-politicheskata sistema na Balgaria (1879 – 1919), Slovo, 1995, s. 64 – 72).

[6] За практиката по провеждане на изборите от назначените от монарха правителства вж. Палангурски, М. Цит. съч., с. 121 – 128; Владикин, Л. Организация на демократичната държава, С., Програмни продукти и ссистеми, 1937, с. 452 – 458 (Vladikin, L. Organizatsia na demokratichnata darzhava, S., Programni produkti I sistemi, 1937, s. 452 – 458).

скъсва изцяло с модела на Търновската конституция.[7] Тя е изградена върху принципа на единство на държавната власт и върху съветския образец на организация на държавните органи, като отхвърля разделението на властите и парламентарното управление в класическия им вид.[8] Народното събрание е върховен орган на държавната власт (чл. 15) и съставя правителството на Народната република (чл. 17, т. 2). Правителството (Министерският съвет) е върховен изпълнителен и разпоредителен орган (чл. 38), който се избира и освобождава от длъжност от Народното събрание заедно с отделните му членове (чл. 40). То отговаря за дейността си пред Народното събрание, а когато то не заседава – пред Президиума на Народното събрание.

Решаващият момент за настоящото изследване е наличието на постоянно действащ орган, който замества Народното събрание извън сесиите и в периода между две легислатури. Президиумът на Народното събрание се избира от Събранието (чл. 33) и отговаря пред него за цялата си дейност (чл. 34). Неговата компетентност по чл. 35 включва свикването на Народното събрание, насрочването на избори, обнародването на законите и издаването на укази. От особено значение е т. 12 на чл. 35, според която в периода, когато Народното събрание не заседава, Президиумът може по предложение на председателя на Министерския съвет да освобождава и назначава отделни министри, като е длъжен да внесе тази мярка за утвърждаване в най-близката сесия. Според чл. 37 след изтичане на пълномощията на Народното събрание или при предсрочното му разпускане Президиумът продължава да изпълнява правомощията си, докато новоизбраното Народно събрание избере нов Президиум.

Така Конституцията от 1947 г. осигурява непрекъснатост в дейността на представителното тяло чрез постоянно действащ колективен орган – Президиума на Народното събрание. Това решение обаче трябва да се разграничи от въпроса, на който отговаря институтът на служебното правителство. Континюитетът в дейността на законодателното тяло и непрекъсваемостта на изпълнителната власт са два самостоятелни принципа с различен предмет. Първият гарантира, че във всеки момент съществува орган, който упражнява функциите на върховния представителен орган – свиква Народното събрание, насрочва избори, издава укази. Вторият гарантира, че във всеки момент съществува орган, който осъществява текущото управление на държавата. Тази дейност по Конституцията от 1947 г., поне номинално, е поверена не на Президиума, а на Министерския съвет като върховен изпълнителен и разпоредителен орган (чл. 38). Президиумът отговаря на първия въпрос, но не и на втория. Показателно е, че текстът не съдържа изрична разпоредба, която да урежда положението на правителството след изтичане на мандата на Народното събрание – чл. 37 се отнася единствено до Президиума.

Причината Конституцията от 1947 г. да не предвижда конституционна гаранция за непрекъсваемостта на изпълнителната власт трябва да се търси не в Президиума, а в характера на политическия режим. Служебното правителство е механизъм за преодоляване на една специфична ситуация: органът, който има решаващата дума при формирането на правителството, не успява да постигне мнозинство за излъчване на кабинет. При господстващата роля на една партия и при единството на държавната власт подобна ситуация е

[7] Конституция на Народна Република България, обн. ДВ, бр. 284 от 6.12.1947 г.

[8] За влиянието на съветския конституционен модел върху Конституцията от 1947 г. вж. Друмева, Е., Цит. съч., с.173 – 174; Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, С., Сиела, 2002, с. 71 – 74 (Stoychev, St. Konstitutsionno pravo na Republika Balgaria, S., Siela, 2002, s. 71 – 74)

трудно мислима. Изборът на Министерския съвет от Народното събрание (чл. 17, т. 2 и чл. 40) не е резултат от съгласуване между самостоятелни политически сили, а оформя вече взето решение, поради което липсва реална възможност парламентът да не успее да излъчи правителство. Ето защо при този режим въпросът за конституционен механизъм в лицето на служебно правителство, който да осигурява непрекъсваемост в дейността по текущо управление, не стои с особена острота. Правителството продължава да действа до избирането на ново от новоизбраното Народно събрание, а в междинния период е подчинено на Президиума, който може да променя неговия състав (чл. 35, т. 12).

Оттук следва и по-общият извод, че конституционните гаранции в полза на принципа за непрекъсваемост на изпълнителната власт предполагат реално разделение на властите. Само там, където правителството зависи от доверието на плуралистично представително тяло и това доверие действително може да липсва, възниква потребност от механизъм, който да осигури текущото управление до формирането на ново мнозинство. Затова разграничението между двата принципа запазва значението си и при действащата Конституция. Въведеният с ревизията от 2023 г. континюитет в дейността на Народното събрание (чл.64, ал.4) не прави излишен института на служебното правителство. Той гарантира наличието на действащ парламент, но не и на правителство, което се ползва с неговото доверие, и следователно не може да замести механизма за осигуряване на текущото управление, когато парламентът не е в състояние да излъчи кабинет.

Конституцията от 1947 г. не познава и друга предпоставка за служебното правителство – самостоятелния държавен глава с арбитражни функции. Функциите на държавен глава са възложени на колективен орган, който е еманация на Народното събрание. Няма орган, външен спрямо парламента, който да бъде овластен да назначи правителство, когато парламентът не може да стори това. Разпускането на Народното събрание също е уредено по начин, който изключва външна намеса: Събранието се разпуска с изтичането на пълномощията му или по-рано по негово собствено решение (чл. 30), а новите избори се произвеждат най-късно три месеца след разпускането (чл. 31). Кризата в отношенията между законодателната и изпълнителната власт, която е конституционната предпоставка на служебното правителство, е немислима в рамките на този модел, тъй като изпълнителната власт е изцяло производна от законодателната.

Трябва да се подчертае, че конституционната уредба в този период има до голяма степен формален характер. Действителните решения за състава и смяната на правителството се вземат извън конституционните органи, в рамките на управляващата партия, а конституционните процедури само оформят тези решения.[9] Това допълнително обяснява защо институт като служебното правителство, който по дефиниция е отговор на партийно-политическа невъзможност за формиране на мнозинство, остава чужд на тази конституция. В еднопартийната държава не са налице предпоставките, които отвеждат до формиране на служебно правителство.

[9] Вж. Киселова, Н. Живата конституция, С., Изток-Запад, 2024, с. 42 – 47 (Kiselova, N. Zhivata konstitutsia, S., Iztok-Zapad, 2024, s. 42 – 47)

4. Конституцията от 1971 г.

Конституцията от 1971 г., приета с референдум на 16 май 1971 г. и обнародвана в „Държавен вестник“, бр. 39 от 18 май 1971 г., запазва основните характеристики на предходния модел, но ги развива и институционализира още по-ясно.[10] Чл. 1, ал. 2 провъзгласява изрично, че ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия. По този начин извънконституционният център на решенията, който при Конституцията от 1947 г. е само фактическа даденост, получава конституционно признание. Народното събрание е върховен представителен орган и върховен орган на държавната власт (чл.66), който избира и освобождава Държавния съвет, Министерския съвет, Върховния съд и главния прокурор (чл. 78, т. 16).

Редът за образуване на правителството е уреден в чл. 101: Народното събрание избира председателя на Министерския съвет, а по негово предложение – заместник-председателите и останалите членове на Министерския съвет. Министерският съвет е висш изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт (чл. 98), който работи под ръководството и контрола на Народното събрание, а когато то не заседава – на Държавния съвет (чл. 102). Той отговаря пред Народното събрание и му се отчита ежегодно.

Най-важната новост в сравнение с 1947 г. е създаването на Държавния съвет като висш постоянно действащ орган на държавната власт (чл. 90, ал. 1). Държавният съвет се избира от Народното събрание измежду народните представители на първата му сесия (чл. 92, ал. 2) и неговите пълномощия продължават, докато новоизбраното Народно събрание избере нов Държавен съвет (чл. 92, ал. 3). Той свиква Народното събрание на сесии (чл. 93, т. 3), отменя противозаконните или неправилни актове на Министерския съвет (чл. 93, т. 19), изслушва между сесиите отчетите на Министерския съвет и по предложение на неговия председател освобождава и назначава отделни негови членове (чл. 94, т. 3 и 4). При война, когато Народното събрание не може да бъде свикано, Държавният съвет избира и освобождава Министерския съвет (чл. 95, т. 3).

Тази уредба показва, че Конституцията от 1971 г. изгражда завършена система за държавно управление, в която ключовата роля принадлежи на постоянно действащия орган на Народното събрание. Държавният съвет поема всички функции, които в парламентарната държава биха наложили намеса на държавния глава: той осигурява континюитета между две легислатури, контролира правителството извън сесиите и при извънредни обстоятелства дори го формира. Фигурата на служебното правителство е практически неприложима, тъй като функционира орган с абсолютна компетентност да ръководи правителството и да извършва промени в неговия персонален състав.

Особен интерес представлява уредбата на пълномощията на самото Народно събрание. Съгласно чл. 69, ал. 1 те се прекратяват с изтичането на срока, за който то е избрано, а според ал. 2 Събранието може да се саморазпусне преди изтичането на срока, като продължава да функционира до избора на ново Народно събрание. Изборите се произвеждат най-късно два месеца след прекратяването на пълномощията, а новоизбраното Събрание се свиква най-късно един месец след изборите (чл. 70). Така Конституцията от 1971 г. възприема принципа на непрекъсваемост на представителното тяло: старото Народно събрание не преустановява своето функциониране до избирането на новото. Този принцип ще бъде

[10] Конституция на Народна република България, обн. ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г.

изоставен от Конституцията от 1991 г., която допуска разпускане на Народното събрание от президента при назначаване на служебно правителство, за да се върне частично с конституционната ревизия от 2023 г. Историческата перспектива позволява да се види, че идеята за непрекъсваемост на парламента не е новост в българското конституционно право, но при различните конституции тя е вградена в коренно различна логика – единство на властта през 1971 г. и укрепване на парламентаризма през 2023 г.

Що се отнася до правителството, и Конституцията от 1971 г. не съдържа разпоредба, според която Министерският съвет продължава да действа до избора на нов. За разлика от Държавния съвет (чл. 92, ал. 3), за Министерския съвет такова правило не е предвидено. Липсата на изрична уредба обаче не създава конституционен вакуум, тъй като непрекъснатостта в дейността на Министерския съвет следва от системното тълкуване на разпоредбите, които го поставят под ръководството и контрола на Народното събрание, а когато то не заседава – на Държавния съвет (чл. 102). Докато новоизбраното Народно събрание не излъчи нов Министерски съвет, старият продължава да изпълнява функциите си под контрола на Държавния съвет. Въпросът за непрекъснатостта на изпълнителната власт е изместен от правителството към постоянно действащия орган на върховната държавна власт.

5. Конституцията от 1991 г.

5.1. Възникване на института и неговото първоначално съдържание

Конституцията на Република България, приета от VII Велико народно събрание на 12 юли 1991 г. и обнародвана в „Държавен вестник“, бр. 56 от 13 юли 1991 г., за първи път в българската конституционна история урежда служебното правителство като самостоятелен институт.[11] Това не е случайно. Служебното правителство е присъщ елемент именно на парламентарното управление, което чл. 1, ал. 1 от Конституцията провъзгласява като форма на държавно управление на републиката. В парламентарната държава правителството се образува от парламента и се нуждае от неговото доверие (чл. 84, т. 6; чл. 108, ал. 1). Когато парламентът не е в състояние да излъчи правителство, парламентарните режими предлагат различни разрешения. В редица от тях непрекъсваемостта на текущото управление се осигурява от правителството в оставка, което продължава да изпълнява функциите си до образуването на ново правителство, поради което служебното правителство не е абсолютно необходима съставка на парламентарното управление. Конституцията от 1991 г. съчетава двата механизма: наред с правителството в оставка (чл. 111, ал. 3) тя овластява президента на републиката да назначи служебно правителство, когато процедурата по чл.99 не доведе до образуване на редовно правителство.

Първоначалната редакция на чл. 99 урежда процедурата по образуване на правителство в няколко последователни етапа. Президентът възлага проучвателен мандат на кандидата за министър-председател, посочен от най-голямата по численост парламентарна група (ал. 1), при неуспех – на кандидата, посочен от втората по численост парламентарна група (ал. 2), а при нов неуспех президентът възлага на някоя от следващите парламентарни групи да посочи кандидат за министър-председател (ал. 3). Съгласно ал. 5 в първоначалната ѝ редакция, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президен-

[11] Конституция на Република България, обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

тът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3, като актът, с който президентът разпуска Народното събрание, определя и датата на изборите за ново Народно събрание. Същият ред се прилага и в случаите на прекратяване на правомощията на Министерския съвет по чл. 111, ал. 1 (ал. 6). Съгласно ал. 7 президентът не може да разпуска Народното събрание през последните три месеца от своя мандат, а ако в този срок парламентът не успее да състави правителство, президентът назначава служебно правителство. Указът, с който президентът назначава служебно правителство, не подлежи на приподписване (чл. 102, ал. 3, т. 1), както и указът, с който той разпуска Народното събрание (чл. 102, ал. 3, т .3 в редакцията до 2023 г.).

Така очертаната уредба показва три съществени отлики от предходните конституции. Първо, правителството се образува на парламентарна основа, поради което е възможно да не се формира мнозинство за неговото образуване. Второ, съществува държавен глава, който е пряко избиран (чл. 93, ал. 1), не принадлежи към законодателната власт и е призван да изпълнява арбитражна функция. Трето, Конституцията урежда изрична гаранция за непрекъсваемостта на изпълнителната власт, каквато конституциите от 1947 г. и 1971 г. не познават. При тях, както беше посочено, такава гаранция не е необходима, тъй като при единството на властта и господстващата роля на една партия е трудно мислима ситуация, в която Народното събрание да не успее да излъчи правителство, а постоянно действащите органи на парламента осигуряват континюитет в дейността на върховния орган на държавната власт, а не непрекъсваемост на текущото управление. Конституцията от 1991 г. урежда тази гаранция чрез два механизма. Първият е правителството в оставка: съгласно чл. 111, ал. 3 Министерският съвет, чиито правомощия са прекратени, продължава да изпълнява функциите си до избирането на нов Министерски съвет. Вторият е служебното правителство, назначавано от президента. Следва да се уточни, че служебното правителство не действа във всеки период между две легислатури. При изтичане на редовния мандат на Народното събрание до избирането на ново правителство от новоизбраното Народно събрание управлението продължава да се осъществява от редовното правителство, съответно от правителството в оставка. Служебното правителство е предвидено единствено за хипотезата, при която конституционните възможности за образуване на правителство по чл.99 са изчерпани, и действа до образуването на правителство от Народното събрание, избрано на предсрочните избори.

Съдържанието на института е изяснено от Конституционния съд още през втората година от действието на Конституцията с Решение № 20 от 1992 г.[12] Повод за произнесеното тълкувателно решение е първата правителствена криза след приемането на Конституцията, когато на 28 октомври 1992 г. 36-ото Народно събрание отказва исканото доверие на Министерския съвет. Съдът приема, че служебното правителство има временен характер и се назначава от президента, когато се изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание. Срокът на неговите правомощия продължава до образуването на правителство по реда на чл. 99 от Конституцията, а с назначаването му престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет. Служебното правителство осъществява правомощията на Министерския съвет по глава пета от Конституцията, но известна ограниченост на функциите му произтича от това, че то получава своя мандат не от парламента. Тази ограниченост, според съда, не

[12] Решение № 20 от 23.12.1992 г. по к.д. № 30/1992 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 1/1993 г.

подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограниченото време на функциониране, от предназначението на правителството да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика до провеждането на законодателни избори и от непарламентарния източник на неговите правомощия. Служебното правителство не е обект на парламентарен контрол, който цели реализирането на политическа отговорност.[13]

В мотивите на решението Конституционният съд изтъква, че самото наименование на правителството указва на неговата природа: то е „служебно", от една страна, поради начина на формирането му – при непостигане на съгласие, което отразява невъзможността да се образува парламентарно мнозинство, а от друга страна, защото трябва да извърши определени функции до провеждането на нови избори, включително да организира самите избори.[14] Съдът приема също, че в рамките на срока на правомощията на служебното правителство президентът има право да прави промени в неговия състав и структура, тъй като Конституцията не предвижда забрана за това. Същевременно съдът подчертава, че правото на президента да разпусне парламента и да назначи служебно правителство е съпроводено от гаранции, които не допускат установяването на друг, непарламентарен режим на управление: разпускането е възможно единствено след изчерпване на всички конституционни възможности за образуване на правителство, актът за разпускане определя и датата на изборите, а през последните три месеца от мандата си президентът не може да разпуска Народното събрание.[15]

С това тълкуване Конституционният съд вписва служебното правителство в логиката на парламентарното управление. То е не инструмент на президентска власт, а механизъм, чрез който държавният глава, в качеството си на неутрален арбитър, осигурява стабилността, непрекъсваемостта и конституционосъобразността на държавното управление до момента, в който суверенът чрез нови избори даде възможност за формиране на парламентарно мнозинство.[16]

5.2. Институтът в конституционната практика

Практиката по прилагане на чл.99, ал.5 се развива на два етапа. През първото десетилетие след приемането на Конституцията служебни правителства са назначавани рядко и само при тежки политически кризи. Първото служебно правителство с министър-председател Ренета Инджова е назначено от президента Желю Желев през октомври 1994 г. след оставката на правителството на Любен Беров и невъзможността 36-ото Народно събрание да излъчи ново правителство. Второто, с министър-председател Стефан Софиянски, е назначено от президента Петър Стоянов през февруари 1997 г. в условията на остра икономическа и политическа криза.[17] След това в продължение на шестнадесет години институтът не е прилаган.

[13] Пак там, раздел II от диспозитива.
[14] Пак там.
[15] Пак там, раздел II от мотивите.
[16] В този смисъл Друмева, Е., Цит. съч., с. 425, 484 – 485; Близнашки, Г., Цит. съч., с. 248 – 252.
[17] Хронологията на служебните правителства е изложена по: Кои са служебните правителства на България от началото на прехода. – БНТ Новини, 2021. Достъпно от: bntnews.bg [Прегледано на 31.10.2026 г.]; Христова, Д. Конституционният статус на служебното правителство. – De Jure, 2023, № 2, с. 374 – 380 (Hristova, D. Konstitutsionniyat status na sluzhebnoto pravitelstvo. – De Jure, 2023, № 2, s. 374–380).

Вторият етап започва през 2013 г. и се характеризира с нарастваща честота на служебните кабинети. Президентът Росен Плевнелиев назначава служебни правителства с министър-председатели Марин Райков (2013 г.) и Георги Близнашки (2014 г.), а президентът Румен Радев – служебни правителства с министър-председатели Огнян Герджиков (2017 г.), Стефан Янев (два кабинета през 2021 г.) и Гълъб Донев (два кабинета през 2022 – 2023 г.). Особеност на периода 2021 – 2023 г. е, че служебните кабинети управляват общо повече от година и половина, като при това упражняват законодателна инициатива, приемат важни актове в областта на външната политика и сигурността и на практика провеждат собствена политическа програма. Това поставя под съмнение изведената от Конституционния съд характеристика на служебното правителство като правителство, което решава само „текущите въпроси“ на вътрешната и външната политика, и предизвиква дискусия за необходимостта от конституционно ограничаване на неговите правомощия и на срока му.[18]

Именно в контекста на тази дискусия възниква и парадоксът на института. Служебното правителство е замислено като изключение – кратък преходен период между две редовни правителства. Когато изключението започне да се превръща в правило, то променя баланса между институциите в полза на президента, който назначава кабинета, определя неговата структура и състав и не носи за това политическа отговорност пред Народното събрание. Конституционният законодател от 2023 г. вижда в това отклонение от първоначалния замисъл на Конституцията основание за ревизия на института.

5.3. Конституционната ревизия от 2023 г.

Законът за изменение и допълнение на Конституцията, обнародван в „Държавен вестник“, бр.106 от 22 декември 2023 г., променя института на служебното правителство в няколко насоки.[19] Според мотивите на вносителите последователните парламентарни кризи от 2021 – 2023 г., довели до назначаването на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за повече гаранции за непрекъсваемост на работата на парламента и за ограничаване на дискрецията на президента.[20]

На първо място, с §7 от закона е изменен чл. 99, ал. 5. Според новата редакция, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател назначава служебно правителство и насрочва нови избори в двумесечен срок, като за служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. От разпоредбата отпада изразът „разпуска Народното събрание“. На второ място, с §2 е изменен чл. 64, като е създадена нова ал. 4, според която с полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание. На трето място, с §8 е отменена т. 3 на чл. 102, ал. 3 относно неподлежащия на приподписване указ за разпускане на Народното събрание. На четвърто място, чл. 99, ал. 7 получава ново съдържание: „Основна

[18] Вж. Христова, Д. Цит. съч., с. 374 – 380; Киселова, Н. Цит. съч., с. 301 – 306.

[19] Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.

[20] Мотиви към Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83, внесен на 28.07.2023 г., Народно събрание на Република България. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 31.10.2026 г.].

задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон".

Ревизията променя института в самата му сърцевина. Докато при първоначалната уредба президентът разполага с автономия в преценката кого да назначи в състава на служебното правителство, включително за служебен министър-председател, след промените той е ограничен до изчерпателно изброени лица, заемащи определени висши длъжности, а предложението относно състава на кабинета се прави от кандидата за служебен министър-председател. Същевременно Народното събрание не се разпуска, а продължава да функционира до полагането на клетва от новоизбраните народни представители, поради което служебното правителство действа при работещ парламент. Това решение, както беше посочено, възпроизвежда в нова логика принципа на непрекъсваемост на представителното тяло, познат от Конституцията от 1971 г.

Промените са оспорени пред Конституционния съд от президента и от група народни представители. С Решение № 13 от 2024 г. съдът обявява за противоконституционна промяната в чл. 99, ал. 7, с която се допуска ограничаване на правомощията на служебното правителство със закон, като посочената разпоредба запазва редакцията си отпреди ревизията.[21] По отношение на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3 съдът не постига изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство[22] и отклонява исканията[23], като становищата на двете групи съдии са изложени поотделно.

Според първата група съдии новата уредба на чл. 99, ал. 5 променя баланса между институциите по начин, който засяга формата на държавно управление, поради което подобна промяна е от изключителната компетентност на Велико народно събрание по чл.158, т. 3 от Конституцията. Тези съдии подчертават, че при така отслабената властова позиция на президента служебното правителство в действителност не носи политическа отговорност пред никого, а с отпадането на израза „разпуска Народното събрание" е съществено ограничена демократичната функция на държавния глава като арбитър между институциите.[24] Според втората група съдии промяната не засяга формата на държавно управление, а представлява допустимо търсене на решения във връзка с разкрилите се в тридесетгодишната практика възможности досегашната уредба да доведе до отклонения от осново-

[21] Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к.д. № 1/2024 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 66/2024 г.

[22] Вж. Янкулова, Р., Проблеми на конституционния процес. – Правна мисъл, № 2/2012 г., с. 95 (Yankulova, R., Problemi na konstitutsionnia protses.- Pravna misal, № 2/2012 g., s. 95).

[23] При непостигане на конституционно изискуемото мнозинство за постановяване на решение, в редица случаи Конституционният съд застава на позицията, че липсата на поне 7 гласа не позволява искането за установяване на противоконституционност на закон или на друг акт на Народното събрание да бъде уважено и то е отхвърляно (Решение № 19/1997 г. по к.д. № 13/1997 г., Решение № 4/1998 г. по к.д. № 16/1997 г., Решение № 14/1998 г. по к.д. № 9/1998 г., Решение № 11/1999 г. по к.д. № 7/1999 г., Решение № 5/2019 г. по к.д. № 12/2018 г., Решение № 6/2019 г. по к.д. № 6/2019 г., Решение № 1/2020 по к.д. № 17/2018 г., Решение № 9/2022 г. по к.д. № 5/2022 г.). В последната по време практика Съдът не приравнява правните последици от непостигането на мнозинство за постановяване на решение по съществото на спора с тези на решение (акт), отхвърлящо искането за обявяване на противоконституционност на закон. Този подход е възприет и в произнасянето на Конституционния съд по искането за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 153 от Конституцията при отчитане на посочената в определението от 08.03.2024 г. по к.д. № 1/2024 г. специфика на този закон. Тази своеобразна еволюция в практиката е проследена в детайли в Определение на Конституционния съд от 19 декември 2024 г. по к.д. № 38/2024 г.

[24] Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к.д. № 1/2024 г., Конституционен съд, раздел V, б. „А" от мотивите.

полагащи принципи, като при това необходимата непрекъснатост на управлението е осигурена чрез чл. 111, ал. 3, според който кабинетът в оставка е действащ до съставянето на ново правителство.[25]

В резултат на решението в конституционната уредба на института се наблюдава известно вътрешно противоречие. Новата процедура за назначаване на служебен министър-председател е действаща, тъй като искането за установяване на нейната противоконституционност е отклонено. Същевременно ал.7 е върната в първоначалната си редакция, която говори за забрана президентът да „разпуска Народното събрание“ през последните три месеца от мандата си – правомощие, което след ревизията на ал.5 вече не съществува. Освен това Конституцията вече не съдържа правило, което да допуска ограничаване на правомощията на служебното правителство със закон, поради което остава в сила разбирането от Решение № 20 от 1992 г., че тази ограниченост не подлежи на дефиниране или законова уредба. Последващите искания за установяване на противоконституционност на чл. 99, ал. 5, допуснати за разглеждане през декември 2024 г., отново не събират необходимото мнозинство и са отклонени с Решение № 9 от 2025 г.[26]

Новата процедура е приложена за първи път през 2024 г., когато за служебен министър-председател е назначен председателят на Сметната палата Димитър Главчев, оглавил два последователни служебни кабинета, а през 2026 г. – когато президентът Илияна Йотова назначава служебно правителство с министър-председател Андрей Гюров, подуправител на Българската народна банка. По този начин институтът, възникнал през 1991 г. като израз на арбитражната функция на президента, се развива към модел, при който дискрецията на държавния глава при определянето на служебния министър-председател е съществено ограничена, а служебният кабинет действа успоредно с продължаващото да функционира Народно събрание.

6. Изводи от историческото развитие

Съпоставката на четирите конституции позволява да се формулират няколко извода.

Първо, нито една българска конституция не оставя неуреден въпроса за непрекъснатостта на държавното управление, но всяка го решава с различни средства. Търновската конституция разчита на прерогативите на монарха, който назначава и уволнява министрите и разпуска парламента, като временният кабинет с ограничена компетентност е познат само при вакантност на престола (чл. 151). Конституциите от 1947 г. и 1971 г. чрез постоянно действащите органи на Народното събрание – Президиума и Държавния съвет – осигуряват континюитет в дейността на върховния орган на държавната власт и контрол върху правителството извън сесиите, но не уреждат самостоятелна гаранция за непрекъсваемостта на изпълнителната власт, тъй като при единството на властта и господстващата роля на една партия такава гаранция не е необходима. Конституцията от 1991 г. създава служебното правителство като самостоятелен институт, свързан с пряко избирания президент и с парламентарното управление.

Второ, служебното правителство възниква там и тогава, където и когато са налице две кумулативни предпоставки: правителството се образува на парламентарна основа и съществува държавен глава, който не принадлежи към законодателната власт. При Търновската

[25] Пак там, раздел V, б. „Б“ от мотивите.

[26] Определение от 19.12.2024 г. по к.д. № 38/2024 г., Конституционен съд; Решение № 9 от 2025 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 64/2025 г.

конституция липсва първата предпоставка, а при конституциите от 1947 г. и 1971 г. – втората. Едва Конституцията от 1991 г. съчетава двете и именно затова само тя познава института.

Трето, историческото развитие показва, че съдържанието на института се определя не само от конституционния текст, а и от практиката по неговото прилагане. При Търновската конституция липсата на правни ограничения за кабинетите, провеждащи изборите, води до практиката „правителството прави изборите“ и до трайна криза на доверието в изборния процес. При Конституцията от 1991 г. продължителното управление на служебни кабинети през 2021 – 2023 г. поставя под въпрос изведената от Конституционния съд характеристика на тяхната ограничена компетентност и дава повод за ревизията от 2023 г. И в двата случая проблемът не е в самото съществуване на преходното управление, а в липсата на достатъчни гаранции срещу злоупотреба с рациото на института.

Четвърто, ревизията на Конституцията от 2023 г. и Решение № 13 от 2024 г. разкриват, че развитието на института не е еднопосочно. Идеята за непрекъсваемост на парламента, възприета с новия чл. 64, ал. 4, намира проекция в чл. 69, ал. 2 от Конституцията от 1971 г., макар и в коренно различен системен контекст. Ограничаването на дискрецията на президента при избора на служебен министър-председател до носители на определени публични длъжности пък приближава института до модела на „неутралния“ кабинет, познат в други парламентарни демокрации. Дали тези промени укрепват парламентаризма или го отслабват, остава открит въпрос, който ще търпи последващо развитие в теорията и практиката.

7. Заключение

Институтът на служебното правителство е сравнително нов за българското конституционно право, но проблемът, който той решава, е стар колкото самата българска държавност. Всяка от четирите конституции дава собствен отговор на въпроса как се осигурява непрекъснатост на държавното управление, съобразен с нейната представа за организацията на държавната власт. Търновската конституция разчита на прерогативите на монарха. Социалистическите конституции чрез постоянно действащите органи на Народното събрание осигуряват континюитет в дейността на върховния орган на държавната власт, но не познават конституционна гаранция за непрекъсваемост на изпълнителната власт, тъй като при единството на властта и господстващата роля на една партия невъзможността да се образува правителство е трудно мислима. Едва Конституцията от 1991 г., която възприема реално разделение на властите, урежда такава гаранция – чрез правителството в оставка и чрез назначаваното от президента служебно правителство.

Съвременното състояние на института, при което новата процедура за назначаване е действаща, но въпросът за нейната конституциносъобразност не получи окончателен отговор поради липсата на необходимото мнозинство в Конституционния съд, показва, че развитието му не е приключило. Историческият анализ показва, че основните елементи на института – органът, който назначава служебното правителство, предпоставките за неговото назначаване, срокът на действието му и обхватът на правомощията му – са уредени в Конституцията от 1991 г. и са доразвити в тълкувателната практика на Конституционния съд. Предизвикателството пред конституционната практика е не толкова в тяхното дефиниране, колкото в осигуряването на гаранции, че институтът ще се прилага в съответствие с неговото предназначение – като изключение, което осигурява текущото управление и провеждането на честни и свободни избори до формирането на ново парламентарно мнозинство.