

# ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ НА „СЛУЖЕБНОТО“ ПРАВИТЕЛСТВО СЪОБРАЗНО БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТАРЕН МОДЕЛ

Гл. ас. д-р Благой Делиев

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

**Резюме:** Статията си поставя за задача да маркира някои теоретични и практически проблеми, свързани с установената конструкция на служебно правителство съобразно чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Ревизията на Основния закон от 2023 г. постави редица въпросителни по отношение и на без това спорната конструкция. На първо място, се прави опит да бъде представена развитието на идеята за конституционализиране на преходните правителства – правителства в оставка и временните правителства – назначени от държавния глава. Оправдаността на тези временни ограничени управления е в осигуряването на обновяването на парламента. Проследяват се и няколко близки до възприетия у нас модел на служебно правителство, назначено от държавния глава.

Разглеждат се действащите конституционни положения, засягащи статуса на служебно правителство в контекста на парламентарната форма на управление и възприетата фигура на постоянно действащо Народно събрание, което не може да бъде разпуснато от държавния глава.

**Ключови думи:** служебен кабинет, правителство в оставка, временно правителство, назначено от президента, разпускане на парламента, постоянно действащ парламент

## ON SOME ISSUES OF THE “CARETAKER” GOVERNMENT ACCORDING TO THE BULGARIAN PARLIAMENTARY MODEL

Assis. Prof. Blagoy Deliev, PhD

Faculty of Law

Plovdiv University “Paisii Hilendarski”

**Abstract:** The article aims to address some theoretical and practical issues related to the established structure of a caretaker government (interim government) in accordance with Article 99, Paragraph 5 of the Constitution of Republic Bulgaria. The 2023 revision of the Constitution raised several questions regarding this already controversial structure. First, an attempt is made to present the development of the idea of constitutionalizing government between two parliaments – Caretaker government and temporary governments appointed by the head of state. The justification for these temporary, limited administrations lies in ensuring the renewal of the parliament. The article also traces several models of transitional government, similar to the one adopted in our country, which are appointed by the head of state.

*The article examines the current constitutional provisions regarding the status of the caretaker government (interim government) in the context of the Bulgarian parliamentary system of government and the adopted figure of a continuously functioning National Assembly, which cannot be dissolved by the head of state.*

**Keywords:** caretaker cabinet, provisional government appointed by the president, dissolution of parliament, permanent parliament

## ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

1. В методологичен план са много трудностите да бъде изследван проблемът за служебното правителство. Няма единно научно схващане. Рядко такава конструкция е регламентирана на конституционно ниво, а когато това е направено – тя е твърде различна за различните държави до степен, обезсмисляща маркирането на общи белези. Това има своите отражения и върху опитите да бъдат привнесени определени модели на служебно правителство. Предсрочните избори, разпускането на парламента и евентуално служебното правителство са конституционни инструменти за разрешаване на конкретна ситуация. Малко или много тя влияе на състава на правителството, взаимоотношенията с останалите конституционни органи, визията, и ползването на определени правомощия. Дори и в рамките на един конституционен режим е възможно да са се проявявали различаващи се един от друг служебни кабинети. На пръв прочит въпросите на ситуацията са предмет на политологията, а тези на източниците, които я регулират – на конституционното право. В действителност обаче решенията на тези въпроси са взаимосвързани. Смисълът от установяването на конструкции като „служебно правителство“ и „правителство в оставка“ не е да бъде търсено изкуствено диференциране на отделни видове правителства, а да бъде акцентирано върху начина, по който се институционализира принципът на континуитета в изпълнителната власт по отношение на конституционния орган, който я оглавява.<sup>1</sup>

Неспособността на парламента да излъчи ново правителство е легитимното основание да бъдат насрочени и проведени предсрочни парламентарни избори. В сравнителен план това често е съпроводено от разпускане на парламента от държавния глава (Франция, Италия, Германия, Румъния) или саморазпускане (Великобритания, Япония, Израел, Швеция). Днес в повечето държави тази ситуация не налага де факто прекратяване на правомощията на заварения кабинет, доколкото не той, а разпускането на парламента и новите избори биха могли да бъдат разрешението на дадена правителствена, парламентарна или политическа криза. Кабинетът продължава да изпълнява функциите си, но като един „пазител на мандата“ (caretaker), като един кабинет в оставка до клетвата на следващия. Изначално тази форма на кабинет се съчетава с постоянно действащия парламент, но има редица изключения. В двупартийни парламентарни системи ролята на служебно правителство се изпълнява винаги от правителство в оставка. Недостатъците на фигурата на правителството са породени от

<sup>1</sup> Друмева, Е., Конституционно право, С. Сиела, 2018, с. 485 (Drumeva, E., Konstitutsionno pravo, S. Siela, 2018, s. 485).

факта, че то е правителство с „прекратени“ правомощия, което ще да бъде сменено и няма какво да губи и печели. Рационалният парламентаризъм превръща тези минуси в предимства, което го прави една демократична форма на предаване на властта и осигуряване на нейната непрекъснатост. Обективността и независимостта на този кабинет предполагат демократично правосъзнание и парламентарни традиции. Ето защо обикновено преходността и ограниченията на правителството в оставка се гарантира по силата на неписани правила (Великобритания, Австралия, Нова Зеландия, Холандия). Въпреки това, съществува тенденция за законово лимитиране на правомощията на правителствата в оставка (Испания, Португалия, Унгария).<sup>2</sup>

2. Държавният глава е потенциален източник на резервна власт по време на кризи – военни, политически, а и той по принцип има определена роля при съставянето на редовно правителство при колаборация с парламента във всички конституционни форми на управление.<sup>3</sup> Напълно логично е именно той да има инициативата и отговорностите по назначаване на едно временно правителство, което ще организира предсрочните избори, като осъществи належащите дела на държавата. Парламентарните системи, възприели многопартийна система по начало установяват допълнителни гаранции за провеждането на предсрочните парламентарни избори, за да бъдат те честни и обективни. Това би могло да се обясни по различен начин – както продължение, така и рефлекс срещу отминали авторитарни или/и тоталитарни режими. Моделите на временни правителства (*provisional government, interim government, transitional government*), назначавани от държавния глава при определени от конституцията условия, имат за цел да прекратят де факто и де юре правомощията на загубилото доверие правителство преди провеждането на изборите за парламент (Италия, Гърция, Турция, Пакистан, Русия, Хърватска, Бангладеш, Тунис България). Някои автори свързват тези кабинети, като симптом за предстоящо авторитарно или тоталитарно управление, като дават пример със зачестяването им между двете световни войни.<sup>4</sup> Всъщност, в този исторически период започва да се конституционализира идеята за по-широки правомощия на държавния глава при конституирането на кабинети в парламентарните републики. Остава спорен въпросът обаче доколко това оправдава правомощието му да назначава преходни кабинети или напротив. Ма-

<sup>2</sup> Lynch, C., Caretaker governments and caretaker conventions, Houses of the Oireachtas, Leinster House, Dublin, 19 March 1921, [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2021/2021-03-23\\_lrs-note-caretaker-governments-and-caretaker-conventions\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2021/2021-03-23_lrs-note-caretaker-governments-and-caretaker-conventions_en.pdf)

Bergman, T., Defining Caretaker Governments, *New Developments in the Study of Coalition Governments*, Springer 2024, pp 73 – 88 Георгиев, К., Служебно правителство – pro et contra, Статия в лекс. Бг. <https://news.lex.bg/%D0%A1%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-pro-et-contra/>

<sup>3</sup> Държавният глава участва в процедурата по съставянето на правителство, дори и в държави, в които правомощията са му символични (Германия, Италия, Гърция, Ирландия и т.н.).

<sup>4</sup> Ананиева, Н., Конституционно право, С. Албатрос, 2000, с. 323 (Ananieva, N., *Konstitutsionno pravo*, S. Albatros, 2000, s. 323).

кар да са съществували по един или друг начин в различни държави, днес близки конструкции на такива кабинети, назначавани от държавния глава, предвиждат изрично конституциите на Гърция, Русия, Пакистан<sup>5</sup>, Бангладеш, България. Това са твърде различни по държавно управление и устройство държави.

Именно в лишаването на загубилото доверие редовно правителство от „правомощието“ да проведе и организира предсрочни избори, следва да бъде търсено основанието на фигурата на един временен служебен кабинет. В отрицанието на обективността на преходната власт се търси позитивна гаранция за гарантиране на вота. Временното президентско управление има своите позитиви в експедитивността, което цели бързото и адекватно решаване на различни по естеството си кризи, включително засягащи парламентарното управление. Този вид правителства са едновременно ехо на конституционната монархия и израз на президентциализма. Преходността и ограниченията на служебните правителства, назначавани от държавния глава, се гарантира посредством фактическото ограничение на мандата им, начина на формиране на тези правителства и наличните форми на контрол върху президента и правителството.

3. В исторически аспект преходът между две управления може да бъде осигурен и посредством фигурата на служебни длъжности. Например, само определени министри в правителството в оставка биват заменяни от определени служители от кариерата за времето до избирането на новия кабинет, например главни секретари или други висши чиновници (годините след Втората световна война – Турция и Гърция). В САЩ например, при предсрочно прекратяване правомощията на сенатор, губернаторите на повечето щати имат правомощието да назначат временен сенатор, пазител на мандата (caretaker), докато не бъде предсрочно избран друг сенатор.<sup>6</sup> Правилата срещу злоупотреба с това правомощие на губернаторите са различни и се уреждат на регионално ниво. Те варират от лишаването на губернаторите от такова право на назначаване, поставяне на условие да го съгласува със законодателния орган на щата, въвеждане на ограничителен срок за временния сенатор и пр.

<sup>5</sup> Макар конституционният ред за създаване на служебни кабинети да е отменен от Върховния съд на Бангладеш през 2011 г., към 2024 г. в друго решение той признава конституционната възможност за назначаване на служебно правителство от страна на президента.

<sup>6</sup> DeSilver, D., How do states fill vacancies in the U.S. Senate? It depends on the state, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/08/06/how-do-states-fill-vacancies-in-the-us-senate-it-depends-on-the-state/>

## ВРЕМЕННО ПРАВИТЕЛСТВО, НАЗНАЧЕНО ОТ ДЪРЖАВНИЯ ГЛАВА – СРАВНИТЕЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ

4. Конституцията на Република Турция от 1982 г. е предвиждала разпоредби, които изискват назначаването на временни служебни министри по време на избори. Съгласно чл. 114, ал. 1 от Конституцията на Република Турция от 1982 г. министрите на правосъдието, вътрешните работи и съобщенията подават оставки преди общите парламентарни избори. Три дни преди началото на изборите или в случай на решение за провеждане на нови избори преди края на изборния мандат, в рамките на пет дни от това решение, министър-председателят назначава независими лица от или извън Великото национално събрание на Турция в тези министерства. При назначенията в тези министерства през изборните периоди като независими лица са предпочитани предимно заместник-секретарите на тези министерства (caretaker minister). В някои периоди са назначавани университетски преподаватели или независими членове на парламента. На практика в тези случаи това са били същински служебни министри.<sup>7</sup>

Извън това, в определени случаи на насрочване на предсрочни избори, те следвало да се организират от назначено от президента временно правителство. Временният министерски съвет се състои от народни представители от парламентарните групи, пропорционално на техния състав, с изключение на министрите на правосъдието, вътрешните работи и съобщенията, които са независими лица, назначени от или извън Великото национално събрание на Турция (чл. 114, ал. 3). Временният министерски съвет се образува в петдневен срок от обнародването на решението за произвеждане на нови избори. Не подлежи на парламентарен контрол. Остава в длъжност по време на изборите до свикването на новото събрание. От една страна, президентът е бил длъжен да съгласува датата на предсрочни избори с председателя на Събранието. От друга – самото служебно правителство се е формирало от депутати от събранието и само, ако те откажат е имал право да назначава лица по собствена преценка. В конституционната теория правомощието на президента да насрочи предсрочни избори по Конституцията на Турция от 1982 г. се сочи като проява на активен арбитраж.<sup>8</sup> Именно с липсата на такъв в предходната Конституция на Турция от 1961 г. се обясняват превратите през 1980 г. С конституционната реформа през 2017 г. служебното правителство като конституционна фигура е отменено.

<sup>7</sup> Uzun, C. D., Seçimler Yenilenirken Geçici Bakanlar Kurulunun Kuruluşu, Anayasa, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı alması sonrasında hükümetin kurulması konusunu nasıl düzenlemektedir?, <https://www.setav.org/5-soru/5-soru-secimler-yenilenirken-gecici-bakanlar-kurulunun-kurulusu>; Gözler, K., Türk Anayasa Hukuku, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, p.559-616, [https://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#\\_ftn54](https://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#_ftn54)

<sup>8</sup> Пак там.

5. В Гърция обаче остава конституционната възможност при определени условия държавният глава да назначи временно правителство. Съгласно чл. 37.3 от Конституцията на Република Гърция, ако се потвърди невъзможността да се състави кабинет, ползващ се с доверието на парламента, той се опитва да състави кабинет от всички партии в парламента с цел провеждане на парламентарни избори. Ако той не успее, задачата се възлага на председателя на Върховния административен съд или на Върховния граждански и наказателен съд или на Сметната палата да състави възможно най-широко приет кабинет, който да проведе избори, след което президентът разпуска парламента. Текстът е въведен с ревизия на Конституцията от 1986 г., но още през 50-те и 60-те години в Гърция се установява парламентарна практика точно преди изборите министър-председателят да подава оставка, като председателят на Върховния съд поема длъжността като временно изпълняващ премиер (*caretaker prime minister*) до съставянето на ново правителство след изборите. Впоследствие практиката намира израз като позитивна уредба в Конституцията.

Гръцкият модел на служебен кабинет държи сметка на различната функция, която президентът изпълнява. Самият той се избира от парламента, поради което ролята му при съставянето както на редовно, така и на служебно правителството е различна. Назначаването на служебен министър-председател измежду трима висши магистрати, доколкото председателя на Сметната палата в Гърция също има такъв статут, е само една възможност, ако преди това не може да бъде съставен служебен кабинет измежду самите парламентарни фракции. Назначаването на служебен кабинет по Конституцията на Гърция е обвързано с предсрочно разпускане на парламента. През 2023 г. президентът в един ден провежда консултациите с парламентарните групи, назначава служебен министър-председател, а на следващия ден служебен кабинет, с два отделни указа, симетрични на решенията на парламента, с които избира правителство. Процедурата е траела около два дни, а правителството е съществувало в периода 26 май – 27 юни 2023 г.<sup>9</sup>

6. В сравнителноправен аспект Бангладешката система на служебно управление се дава като пример за подробно уреден на конституционно ниво временен кабинет, назначаван от държавния глава. През 1996 г. Тринадесетата поправка на Конституцията на Бангладеш въвежда фигурата на безпартийно служебно правителство (чл. 58B – чл. 58E). Съгласно чл. 58B безпартийно служебно правителство (*Non-Party Care-taker Government*) е налично през периода от датата, на която главният съветник на това правителство встъпва в длъжност след предсрочното разпускане на парламента или при разпускане поради изтичане на мандата му, до датата, на която нов министър -председател встъпва в длъжност след конституирането на

<sup>9</sup> The profile of Greece's caretaker government, <https://www.ekathimerini.com/news/1211957/new-cabinet-to-be-sworn-in-on-friday-at-noon/>

парламента. Надпартийното служебно правителство носи колективна отговорност пред президента. Начело стои главен съветник (Chief Adviser) и не повече от десет съветници (Advisors), всички от които се назначават от президента. Те се назначават в срок от петнадесет дни след разпускането на парламента. На длъжност главен съветник президентът назначава лице измежду пенсионираните върховни или апелативни съдии на Бангладеш, което към момента на пенсионирането отговаря на изискванията за министър-председател. Ако такъв пенсиониран съдия не е на разположение или не желае да заема длъжността главен съветник, президентът назначава за главен съветник лицето, което сред пенсионираните съдии на Бангладеш се е пенсионирано последно. Ако няма пенсиониран съдия или те нямат желание да заемат длъжността главен съветник, президентът, след консултации с основните политически партии, назначава за главен секретар измежду гражданите на Бангладеш, които са квалифицирани да бъдат назначени министри. Ако и този ред не може да бъде приложен, президентът поема функциите на главен съветник на извънпартийното правителство в допълнение към собствените си функции съгласно тази конституция. Членовете на кабинета, назначени от президента трябва да са лица, които отговарят на изискванията да бъдат депутати; не са членове на политическа партия или организация, или по какъвто и да е начин свързани с тях; не са кандидати за народни представители. Членовете на кабинета се назначават от президента по предложение на главния съветник. Той има статус и привилегии като на министър-председател, а членовете на кабинета имат статут и привилегии като на министри. Служебното правителство прекратява правомощията си от датата, на която министър-председателят встъпва в длъжност след конституирането на новия парламент. Съгласно чл. 58D служебното правителство ще изпълнява функциите си като временно правителство и ще изпълнява рутинните функции на такова правителство със съдействието всички длъжностни лица и институции на републиката. Освен в случай на необходимост от изпълнението на такива функции, той не може да взема никакви политически решения. Надпартийното служебно правителство оказва на Избирателната комисия всякаква помощ и съдействие, които могат да бъдат необходими за удебеляване на ген. През периода на функциониране на безпартийното служебно правителство разпоредбите в конституцията, които изискват от президента да действа по предложение на министър-председателя или след негов предварителен насрещен подпис, са недействителни (чл. 58E).

Конституцията на Бангладеш от 1972 г. регламентира една типична парламентарна република, в която президентът се избира от еднокамарния парламент. Въпреки това, този Основен закон е многократно суспендиран. С изключение на възможността му да назначава служебно правителство, президентът има предимно представителни функции. През 2011 г. с крехко мнозинство Върховният съд обя-

вява Тринадесетата поправка, която регламентира системата на служебно правителство, назначавано от президента за противоконституционна.<sup>10</sup> Мнозинството от съдии приемат, че по същество се унищожават трите основни структури на Конституцията, а именно: демокрацията, независимостта на съдебната власт и разделението на властите. Концепцията за непартийно служебно правителство е естествена стигма върху честността на всички политически партии и избраното правителство на тази страна.<sup>11</sup> Според повечето съдии отговорността на правителството следва да бъде пред парламента, не пред президента. Освен това, установеното положение за служебен премиер да бъде назначаван бивш съдия се счита като унижително за съдебната власт положение. Напротив, малцинството на съдиите подчертава, че простото провеждане на избори не може да даде легитимност на резултата от избора, особено ако процесът на такъв избор не е прозрачен. Възприемат, че президентът е избраният и истински представител на народа. Именно оставянето на отговорността на служебното правителство пред президента гарантира участието на хората. За свободните и честни избори няма алтернатива отвъд служебно правителство, за да се запази демократичният характер на Конституцията и страната, поради което демокрацията трябва да бъде спряна за известно време, за да оцелее окончателно... Един закон не може да бъде обявен за невалиден, защото с него може да се злоупотребява и с него се е злоупотребявало. В близкото минало с правомощието за съставяне на служебно правителство е било злоупотребявано, но само за такава злоупотреба 13-та поправка не може да се счита за незаконна и трябва да се вземат мерки за предотвратяване на такава злоупотреба, а не за премахване на системата, въведена с Поправката.<sup>12</sup>

Веднага след решението на Върховния съд, с Петнадесетата поправка на Конституцията от 2011 г., системата на служебно правителство е отменена. Политическите събития в 150 милионната азиатска държава през 2024 г. обаче придобиват друг развой. С Решение на Върховния съд от 17 декември 2024 г. Петнадесетата поправка на Конституцията е обявена за противоконституционна, като според становището на върховните съдии възможността за временни президентски правителства отново е открита, макар да липсва позитивна уредба. Към февруари 2025 г. решението е обжалвано пред апелативна инстанция.<sup>13</sup> Въпреки това, служебните правителства, които са назначавани от президента, са вече факт.

<sup>10</sup> Shishir Manir, M., The Constitution 13th amendment Case Abdul Mannan Khan vs. Government of Bangladesh & others 64 DLR (AD) 169 <https://shishirmanir.com/review/judgment/abdul-mannan-khan-vs-government-of-bangladesh-and-others> Haque, M., Emergency powers and caretaker government in Bangladesh <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/JIALawTA/2008/9.pdf>

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> <https://en.prothomalo.com/bangladesh/dk6s8ra1t6>

7. Примерите показват, че към конституционализирането на идеята при определени условия президентът да може да назначава временно правителство, се прибъгва след периоди на политически кризи. Макар и приемано нееднозначно, встъпването на представител на съдебната власт в длъжността на служебния премиер е оправдано именно заради презумираната отдалеченост на тези лица от политическото битие на държавата. Във всички случаи тези преходни правителства са конституционно установени ограничения на парламентарната форма на управление. В едни случаи те са заложени със самото създаване на Конституциите (Турция, Русия, България, ), в други те са продукт на последващи ревизии (Гърция, Бангладеш). Смислът за конституционното установяване на такова правителство е да обслужва парламентарната република, бидейки едно ограничение на нея самата. Служебното правителство в една президентска република е само по себе си метафора.<sup>14</sup> На практика всяко правителство при такова форма на управление би могло да се превърне в „президентско служебно“, ако президентът разполага с право на разпускане.<sup>15</sup> Трудно би могло да се поддържа, че установяването на такива конституционни механизми за временно президентско управление наистина съдържат по-малко възможности за злоупотреба, отколкото правителствата в оставка. Това, което прави силно впечатление в конструкцията на служебен кабинет съобразно Конституцията на Бангладеш е, че за времето на служебната власт, споделената компетентност между правителство и президент е конституционно блокирана, което има своята логика както в гарантиране на парламентарната форма на управление, така и с оглед разделението на властите. И в трите примера на временно правителство, парламентарният контрол е ограничен поради разпускането на представителното учреждение, но последното участва при формирането на служебно правителство.

### **БЪЛГАРСКИЯТ КОНСТИТУЦИОНЕН МОДЕЛ**

8. Съгласно чл. 152, вр. чл. 150 и чл. 163 от Търновската конституция самите министрите и председателят на Министерския съвет по начало се назначават и уволняват от царя. Класическото положение, че министрите се назначават по предложение на министър-председателя е въведено посредством парламентарна практика, а не поради изричен текст на Търновската конституция.<sup>16</sup> От друга страна, според чл. 136

<sup>14</sup> Съгласно чл. 111, ал. 4 от Конституцията на Русия след трикратно отклонение на представените кандидатури за председател на правителството от Държавната дума, президентът на Руската федерация назначава председателя на правителството на Руската федерация, разпуска Държавната дума и насрочва избори. В този случай не се изисква одобрение на кандидата за председател на правителството на Руската федерация от Държавната дума.

<sup>15</sup> Поради, което в повечето държави с президентска форма на управление президентът не разполага с право на разпускане. Естествено има изключения – Еквадор, Перу, Венесуела.

<sup>16</sup> Гиргинов, А., Държавното устройство на България, Българско юридическо наследство, кн. 4-та, С., Нов български университет, 2021 г., с. 318 (Girginov, A., Darzhavnoto ustroystvo na Balgariya, Balgarsko yuridicheskoto nasledstvo, kn. 4-ta, S., Nov balgarski universitet, 2021 g., s. 318).

князът може да разпусне НС и да насрочва нови избори за народни представители. Монархът е бил задължен при предсрочно разпускане на парламента да насрочи и нови избори. Според проф. Стефан Киров принципно е положението, че с цел да потуши определен конфликт между мнозинството и правителството или когато прецени, че по начало правителството и НС не отговарят на изменилите се обстоятелства, князът може предсрочно да разтури събранието- като насрочи нови избори. Той може да запази кабинета или да повика нов (из опозиционните партии), да проведе изборите. В последния случай това е едно временно правителство (*cabinet d'affaires*).<sup>17</sup> Проф. Баламезов приема, че по правило служебният кабинет се съставя от държавния глава, като в него се привличат висши чиновници, повикани да администрират отделните министерства. Тъй като тази компетентност на служебното правителство е ограничена по цел и време, тя е ограничена и по правна област – тази дейност не трябва по същество да има за резултат трайно ангажиране на държавата – сключване на договор, на заем, промени в административния персонал, неналожени от интереса на службата и не предприети по установения в закона ред.<sup>18</sup>

Широките правомощия на царя до някъде обясняват и практиката Народните събрания при действието на Търновската конституция да не изкарват пълния си мандат, което се отразявало и на срока на пълномощията на правителствата. На монарха принадлежи преценката дали да остави предходното правителство за времето на изборите или да назначи ново. В нашата история е имало правителства, които още с назначаването си са били планирани като преходни с единствена цел провеждане на избори. Като пример за такива се дават правителствата на Васил Радославов (16 август 1886 – 28 юни 1887 г.) и на Петър Гудев (3 март 1907 – 16 януари 1908 г.).

В новата история също може да бъдат открити такива преходни правителства, например двете правителства на Андрей Луканов, първото (8 февруари-1990 г. – 21 септември 1990 г. ), от които организира изборите за Седмото Велико народно събрание, както и правителството на Димитър Попов (22 декември 1990 – 8 ноември 1991 г.).<sup>19</sup> Естествено, в тези случаи става въпрос за парламентарно подкрепени правителства, спрямо които самото НС дава кратък хоризонт за справяне с определени кризисни задачи, включително организиране на честни и свободни извънредни избори. Ситуацията, която ги е породила е доста близка до фактическия повод за назначаване на служебно правителство по сегашната Конституция. Редът, по който са съставени тогава, не е позволявал назначаването на служебни правителства от държавния глава, което е още едно доказателство, че конституционното право не търпи вакуум и се справя с поставените задачи по парламентарен път.

<sup>17</sup> Киров, С., Българско конституционно право, С. 1920, с. 57 (Kirov, S., Balgarsko konstitutsionno pravo, S. 1920, s. 57).

<sup>18</sup> Баламезов, С., Конституционно право, част 1, С., 1948, с. 347 – 348 (Balamezov, S., Konstitutsionno pravo, chast 1, S., 1948, s. 347 – 348 ).

<sup>19</sup> Самият Димитър Попов е дългогодишен съдия, председател на Софийски градски съд.

Друг е въпросът до колко тази регулация изпреварва или върви подир политическите отношения.

9. Конституцията на Република България е една от малкото, които предвижда както временно правителство, назначавано от президента (чл. 99, ал. 5 и 7), така и правителство в оставка (чл. 111, ал. 2 и 3). Изричната буква на Основния закон определя като „служебно правителство“ кабинета, назначен от държавния глава при условията на чл. 99, ал. 5 и 7.

Политическото време, през което е приета настоящата демократична Конституция на Република България, е изпъстрено с редица настроения срещу проведените избори и легитимността на самото Велико народно събрание, с което може да бъде обяснена идеята организирането на предсрочните избори да не бъде поверено на завареното правителство. Тази обстановка продължава и през първите години на новата Конституция. На 28 октомври 1992 г. правителството на Филип Димитров не получава исканото доверие, поради което подава оставка. На 4 декември същата година, в хода на започналата процедура по чл. 99 от Конституцията, народни представители сезират Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на процедурата по съставяне на Министерски съвет, като тълкуването е дадено от Съда с Решение № 20 от 23 декември 1992 г. Една седмица по-късно парламентарните групи постигат консенсус и избират правителство (30 декември 1992 – 17 октомври 1994) с министър-председател Любен Беров. Близо две години по-късно президентът назначава и първото служебно правителство съобразно чл. 99, ал. 5 – кабинетът на Ренета Инджова (17 октомври 1994 – 25 януари 1995). Към настоящия момент при действащата Конституция са съществували 11 служебни правителства, като 9 от тях са в периода 2013-2024 г. Толкова са и предсрочните парламентарни избори в периода. На 16 септември 2021 г. за първи път при действието на настоящата Конституция се наложи на държавния глава на практика да преназначи служебно правителство, поради изначалната невъзможност на парламента да излъчи свой кабинет. Това се повтори през 2023 г. и 2024 г.

Първоначално ще бъде направен опит да бъдат представени някои принципни положения. Голяма част от тях бяха запазени и след Шестата поправка на Конституцията.<sup>20</sup> Впоследствие ще бъде обърнато специално внимание и на новите моменти.

10. Старият конституционен ред предвиждаше, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска НС и насрочва нови избори в двумесечен срок. По подобие на практиката по Търновската Конституция в акта, с който президентът разпусна НС, се определяше

<sup>20</sup> Закон за изменение и допълнение на Конституцията (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.); Решение № 13 от 2024 по к.д. 1/2024 г.

и датата на парламентарните избори (чл. 99, ал. 5, отм.).<sup>21</sup> В „служебно правителство, назначено от президента“, българските учредители през 1991 г. виждат „последна възможност за управление“ и провеждане на избори, когато не може да се състави правителство от нито една парламентарна фракция или не може да бъде постигнат коалиционен кабинет.<sup>22</sup> Механизмът се възприема като нещо необходимо и наложително, но не и като разрешение само по себе си на възникналата политическа нестабилност между парламента и правителството.<sup>23</sup> В Комисията по изработване на Проекта за Конституция депутатите и експертите разискват и гръцкия модел на фиксирани длъжности за служебни министър-председатели. Към онзи момент надделява виждането, че това не е необходимо. На няколко пъти се поставя и въпросът и за нуждата от консултации преди назначаването на служебния кабинет.<sup>24</sup>

Не така безспорно обаче протичат дискусиите около идеята предсрочното разпускане да бъде поверено на новоучредената конституционна фигура на президента. В Комисията се изказват мнения, разпускането да е съгласувано с председателя на НС или държавният глава да може да прави само обръщение за разпускане, или то да е ограничено след определен срок. Надделява виждането, президентът да може да разпуска парламента само тогава, когато той се окаже недееспособен да формира правителство с оглед реализиране принципа на разделението на властите. Изказва се мнение, че в определени случаи саморазпускането на НС може да бъде по-опасно от разпускането от друг орган. В крайна сметка се постига консенсус по въпроса, че разтурянето на парламента ще бъде необходимо условие за насрочване на избори.<sup>25</sup> При все това са налични откъслечни изказвания текстът да включва последователността на актовете на президента: ако се реши да се разпуска парламентът, тогава да се образува и служебно правителство, което изпълнява функциите до избирането на нов парламент.<sup>26</sup> В крайна сметка се приема обратната последователност: „Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори.“

11. Българската конституционна теория също обръща нужното внимание на проблема със служебното правителство по действащата Конституция. Чрез назначаването на служебно правителство президентът излиза от своята резервна позиция и се намесва тогава, когато се появят пукнатини, които са присъщи на парла-

<sup>21</sup> В този смисъл и Решение № 20 от 1992 г. по к.д. 30/92 г.

<sup>22</sup> Протокол от заседание на Комисия за изработване проект на Конституция на Република България (21 юни 1991 г.) с. 2, 34 – 37 (54, 88 – 90).

<sup>23</sup> Пак там, с. 45 – 46 (98 – 99).

<sup>24</sup> Пак там, с. 36 – 39 (88 – 90).

<sup>25</sup> Пак там, с. 2 – 5 (57 – 60).

<sup>26</sup> Изказване на Велко Вълканов, Пак там, с. 7 (59).

ментарната система. Тъкмо държавният глава е призван да запълни празнините, като поправи нарушения механизъм на парламентарната форма на управление.<sup>27</sup> Служебното правителство съобразно чл. 99, ал. 5 и 7 от Конституцията е един от структурните елементи на системата, придаващ облика на хибридна парламентарния модел на Република България.<sup>28</sup> От значение са два принципни въпроса – за мястото на служебното правителство в парламентарната форма на управление и за неговата отговорност.<sup>29</sup> По начало те винаги са били проблематични и за съжаление не намериха разрешения с Шестата поправка на Конституцията (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

Възприетият модел на управление, установен с Конституцията от 1991 г., съдържа отклонения от парламентарната форма в нейния класически вид.<sup>30</sup> Може да се приеме, че с възприемането на служебно правителство създателите на Конституцията всъщност до някъде са се отклонили от парламентарния модел на управление, допускайки възможността за установяване на президентско управление за определен период и за определена цел.<sup>31</sup> Първият възможен сюжет на трактовка е съдържателен, като се приеме, че чрез служебното правителство се гарантира самата парламентарна демокрация; вторият – формално-прагматичен, в смисъл, че дори и да не постига такъв ефект, то е част от формата на държавното управление на Република България, такава каквато е възприета от учредителната власт, включително със засилените правомощия на държавния глава, като конституционен орган част от институционалната и функционалната рамка на държавата.

Конституцията задължително изисква пряка връзка със суверена при формирането на две институции – народното представителство и държавния глава. В този смисъл съсредоточаването на власт в ръцете на президента, когато НС не може да излъчи кабинет, изглежда оправдано съобразно чл. 1, ал. 2. Основанието за „повикването“ на служебно правителство е както в насрочването на предсрочни избори, като конституционно средство за обновяване на представителството, така и в раз-

<sup>27</sup> Близнашки, Г., Президент на Републиката, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 63 (Bliznashki, G., Prezident na Republikata, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2021, s. 63).

<sup>28</sup> Пенова, П., Министерският съвет в Българския парламентарен модел, Бургас, Балтика – 2002, 2023, с. 266 (Penova, P., Ministerskiyat savet v Balgarskiya parlamentaren model, Burgas, Baltika-2002, 2023, s. 266); Киров, В., Публичната власт, С., Сиела, 2004, с. 227 (Kirov, V., Publichnata vlast, S., Siela, 2004, s. 227).

<sup>29</sup> Виж още по въпроса за служебното правителство: Димитрова, А., Служебните кабинети – изключение или стандарт, сп. Общество и право, 6/2022, с. 47; Каменов, Б., Служебното правителство и президентските правомощия за преодоляване на парламентарната криза, Съвременен право, 2/2023 с. 85; Георгиев, К., Служебно правителство – pro et contra, Статия в лекс. Бг. <https://news.lex.bg/%D0%A1%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-pro-et-contra/>

<sup>30</sup> Киров, П., Президентът в българския конституционен модел, С. Сиби, 2004, с.192-193 (Kirov, P., Prezidentat v balgarskiya konstitutsionen model, S. Sibi, 2004, s.192-193); Киров, В., Публичната власт, С., 2004 г., Сиела, с. 227 (Kirov, V., Publichnata vlast, S., 2004 g., Siela, s. 227).

<sup>31</sup> Пак там.

пускането на НС, като средство за прекратяване на народното представителство, неизлъчило управление. И двете действия са по същество свързани с призоваване на суверена и предизвикване на неговите легитимни решения. От своя страна, легитимацията на държавния глава го прави подходящ, за да изпълни тези правомощия. Винаги в този контекст и никога само по себе си, назначаването на служебно правителство е санкция за неспособността на парламента да излъчи кабинет. Така гарантираната непрекъсваемост на управлението на президента в случая се ползва, за да осигури едно надлежно обновяване на парламента. „Цената“ на това е нарушаването на естествената непрекъсваемост на самата изпълнителна власт и нейния ръководен орган.

Президентът е институционално поставен отвъд трите вида власти, но функционално, с оглед правните последици от реализирането на неговите правомощия – той е част от всяка една от тях, в установените от Конституцията случаи.<sup>32</sup> Това изключва той да бъде титуляр на която и да е власт.<sup>33</sup> От друга страна, като изключим Министерския съвет и министрите, именно за да изпълнява тази роля, на него неминуемо се признава правото, да бъде носител предимно на изпълнителна власт.<sup>34</sup> Съвсем сполучливо в теорията се посочва, че Конституцията установява три вида компетентност за държавния глава – самостоятелна, споделена и обвързана.<sup>35</sup>

В процедурата по чл. 99, ал. 1-7 свободата на преценка на държавния глава варира в зависимост от настъпването на конкретни факти – свикване на Народното събрание и образуване на парламентарни групи (чл. 99, ал. 1, пр. I), приключване на консултациите с тях (чл. 99, ал. 1, пр. II); наличие на предложение за състав на МС (чл. 99, ал. 4), неуспешен проучвателен мандат или неодобрение на предложението за кабинет от НС, предложен от кандидата за министър-председател от първата по численост група (чл. 99, ал. 2) и т.н. Преди измененията на Конституцията (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) в хипотезата на чл. 99, ал. 5 (отм.) правомощието на президента по назначаване на служебно правителство, от гледна точка на неговия състав, беше гарантирано като самостоятелно и независимо от волята, на която и да е институция. Напротив, по отношение на насрочването на избори и разпускане на НС държавният глава бе поставен при условията на обвързана компетентност както по отношение на съдържанието на волеизявленията му, така и по отношение на момента, в който следва да ги осъществи.

<sup>32</sup> Съществува виждане, че президентът по българския парламентарен модел, изпълняващ функциите си на балансиращ фактор в управлението е интегрална част от системата на изпълнителната власт, без по принцип да се намира в йерархическа връзка с другите институции на изпълнителната власт (Киров, В., цит. съч., с. 238 – 241).

<sup>33</sup> Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.

<sup>34</sup> Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/96 г.

<sup>35</sup> Киров, В., цит. съч., с. 227.

С назначаването на служебен кабинет де факто изпълнителната власт преминава у президента, който се превръща в легитимен политически център на държавното управление.<sup>36</sup> До преди измененията при назначаването на министър-председателя и министрите, на президента беше гарантирана свободата и отговорността да се ръководи от политическите си убеждения, от политическата си програма, от убежденията на своите избиратели, включително като определя хората в правителството, на които той има доверие – негови политически съмишленици.<sup>37</sup> Нямаше никаква пречка посредством назначенията си държавният глава легитимно и конституционно допустимо да се разграничи от политическото статукво, чиито израз е разпуснатият парламент. При все това двата органа не влизаха в конкуренция, именно заради разпускането. Да, резервната власт и служебното правителство, като всяка изпълнителна власт, имаше политически произход.<sup>38</sup> Като се прибави оперативната самостоятелност на президента при назначаването на състава на това правителство и липсата на парламент, единственият източник на този произход беше самият президент. Неутралността на властта му бе въпрос на политическо решение на самия президент.

По отменения ред назначенията на министрите и министър-председателя стъпваха върху персоналната оценка от президента, обективизирана в издадения акт за назначаване на служебен кабинет, респективно промяна на персоналния му състав. Твърде много са формите на доверие необходимо, за да съществува редовното правителство. За служебното правителство това необходимо доверие би следвало да идва от президента. Ако се приеме, че по резултат то е симетрично на парламентарните форми на доверие и се прибави, че президентът е едноличен орган, това на практика би означавало, че президентът за времето на служебното правителство, „разполага“ със собствен кабинет.<sup>39</sup> Друг е въпросът, че парламентарният контрол по съдържание и реализация не може да бъде симетричен на президентското доверие.

По своята същност конструкция на служебно правителство по българския модел винаги е залагало редица напрежения в оста „президент-Парламент“. То има своите нови сюжети, в резултат на Шестата поправка (виж т. 12). От една страна, за това допринасят дефицитите на действащата процедура по формиране на МС, по-

<sup>36</sup> Киров, П., Служебно ли е служебното правителство, Конституционни изследвания 2014 – 2015 г., 25 години демократична трансформация в Република България, с. 307 – 337 (Kirov, P., Sluzhebno li e sluzhebnoto pravitelstvo, Konstitutsionni izsledvaniya 2014 – 2015 g., 25 godini demokraticzna transformatsiya v Republika Balgariya, s. 307 – 337); Киров, В., цит. съч., с. 109 – 111, 241 – 243.

<sup>37</sup> Решение № 25 от 1995 г. по к. д. № 27/95 г.

<sup>38</sup> Киров, П., Служебно ли е ..., с. 307 – 337.

<sup>39</sup> Пак там.

ради нейната продължителност и тромавост (чл. 99, ал. 1-5).<sup>40</sup> От друга страна, специфични са и отношенията „Парламент-редовно правителство“. Министерският съвет във всичките му негови форми е поставен в една подчинена позиция на НС, като същевременно самостоятелността на двата органа е запазена. Тази подчиненост и разделност е формална и това е особено видимо в инструментите на парламентарния контрол, в ограничените конституционни форми за изразяване на парламентарното доверие, в забраната за съвместяване на депутатска и министерска позиция. Самите министри традиционно се възприемат като външен, независим от парламентарната система орган. Липсва класическото взаимодействие между парламент и кабинет. Липсва взаимната зависимост и балансираност, включително липсват и рационални инструменти в ръцете на самото правителство, спрямо парламента (косвен блам). Сякаш настоящата Конституция е успяла да запази духа на формалното върховенство на НС. Запазването по естеството си на изпълнителните правомощия да бъдат избирани висши държавни длъжности от НС също е отклонение от класическия парламентаризъм и характерна черта на президентската форма на управление. Тези изначални корекции на парламентарната форма на управление, закотвили се в българския модел, нямат непременно негативна конотация и могат да бъдат обяснени със сепарирането на изпълнителната власт, като политическият акцент е поставен предимно на НС. Именно заради това гаранциите срещу възможни патологии един парламент да управлява без правителство или едно правителство да управлява без парламент остават предимно политически, а не правни. Преходното служебно правителство намесва самия президент в тези сложни взаимоотношения, което от една страна придава „двойственост“ на неговия конституционен статус във времето на служебното управление. От друга страна, оторизират самото НС да ползва правомощията си спрямо МС, като правомощия срещу държавния глава.

Гаранциите срещу злоупотреба с това допустимо от Конституцията президентско управление са във временния му характер. По предишния режим срокът на правомощия на служебното правителство бяха заключени между два момента, които зависеха от парламентарното мнозинство – разпускането на НС и избирането на редовно правителство. Отвъд това и по старият и по новият режим на разположение остават конституционния контрол върху актовете на президента и съдебния контрол върху актовете на служебния МС и неговите членове, доколкото те също биха могли да бъдат разглеждани като нарушаващи парламентарното управление. Тези защитни механизми биха могли да бъдат използвани срещу възможната зло-

<sup>40</sup> Арабаджиев, А., Служебното правителство е санкция за неспособността на парламента да излъчи кабинет, *Континент*, бр. 69/ 1994 г. (Arabadzhiev, A., Sluzhebnoto pravitelstvo e sanktsiya za nesposobnostta na parlamenta da izlachi kabinet, *Kontinent*, br. 69/ 1994 g.).

употреба на конституционно споделената компетентност между служебно правителство и държавния глава (чл. 98, т. 5, 6, 7, 9, чл. 100, ал. 2), като нарушение на чл. 1, ал. 1-3 от Конституцията. Видно от примера с чужди държави има логика за времето на служебното правителство тази споделена компетентност да бъде конституционно блокирана. При все това конституционно установената форма на държавно управление освен статична забрана за изменение на Конституцията, е и израз на нейното непосредствено действие.<sup>41</sup>

Колкото до злоупотребата на власт от страна на загубилия доверието парламент спрямо правителството и президента, този въпрос е стандартизиран, както показват и сравнителните примери – посредством разпускането на легислатурата. Класическият парламентарен модел предоставя такъв инструмент на кабинета (Великобритания, Германия). Напротив, според българския модел Правителството трудно можеше да предизвика разпускане на парламента дори и непряко, защото във всички случаи на предсрочно прекратяване на правомощията на МС, процедурата по чл. 99, ал. 1-7 трябва да започне отначало, което отлагаше и разпускането на НС.<sup>42</sup> Теоретично погледнато разпускането е конституционна форма на решаване на конфликт не между държавния глава и парламента, а между парламента и излъченото от него правителство.<sup>43</sup> То е инструмент, който решава вътрешни за парламентарната система проблеми. За да изпълнява тази си функция и за да не бъде злоупотребявано с разпускането, самото правомощие на държавния глава бе поставено в условията на обвързана компетентност – разпускането бе задължително в момента на непостигане на съгласие за избиране на правителство. Не на последно място, чл. 99, ал. 5 лишаваше президента от правомощието да разпусне НС през последните три месеца от своя мандат.

12. Шестата поправка на Конституцията (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) отмени разпускането на НС от държавния глава, както и саморазпускането от НС при изтичане на срока на пълномощията, като въведе режим на постоянно действащ парламент, чиито мандат приключва с клетвата на новоизбраните народни представители (чл. 64, ал. 4, чл. 99, ал. 5). Новата редакция на чл. 99, ал. 5 фиксира длъж-

<sup>41</sup> Под „форма на държавно управление“ може да се разбира начинът, по който в една конституция е организирана публичната власт, обективизиран в статуса на държавните институции и отношенията между тях. Това е моделът, по който първичната учредителна власт разполага конституционните органи и техните правомощия съобразно принципите на разделение на властите, на народния суверенитет, на правовата държава. В този смисъл това са позитивните форми за гарантиране на тези ценности. Съобразно чл. 158 от Конституцията промяната на тези форми е поверена на Велико народно събрание. При все това обаче това правомощие е предоставено на ВНС именно като гаранция за тези ценности, а не като овластяване да ги подменя. Виж още по този въпрос: Паунов, Х., Относно промяната във формата на държавно управление на Република България, УИ „Паисий Хилендарски“, Пловдив, 2023 г., ISBN 978-619-202-904-3, с. 35 – 43 (Paunov, H., Относно промяната във формата на държавно управление на Република България, УИ „Паисий Хилендарски“, Пловдив, 2023 г., ISBN 978-619-202-904-3, с. 35 – 43).

<sup>42</sup> Решение № 20 от 1992 г. по к.д. 30/93 г.

<sup>43</sup> Киров, В., цит. съч., с. 180 – 181.

ностни лица, които могат да бъдат „повикани“ за министър-председатели, като само те могат да правят предложения до президента за персонален състав на МС. Залага се и изискване за консултации с парламентарните групи преди назначаване на служебно правителство.

Формално остава президентският произход на служебното правителство. Не се променя и конституционният израз на политическата отговорност на членовете на това правителство спрямо президента. И по новия режим президентът назначава и отстранява членовете на правителството посредством указ. Той обективира спазването на изискванията за назначаване, включително дали самите членове на МС са спазили условията за изначална и последваща съвместимост и избираемост по чл. 110, вр. чл. 65, ал. 1-2. От юридическа гледна точка президентът ще отговаря по същия начин както и сега, посредством контрола за конституционност на указа за назначаване (чл. 149, ал. 1, т. 2).

На пръв поглед остава изискуемото доверие на президента спрямо служебното правителство като необходимо условие за определяне на персоналния му състав. Кръгът от лицата, които е възможно да бъдат министър-председатели в служебното правителство обаче неминуемо ограничава преценката му. С възможността да се назначават само тези лица за министър-председатели, повечето от които са избрани от НС, изначално се създава възможност президентът да не инвестира собствено политическо доверие в служебния кабинет, а единствено служебно да активира конституционно установеното встъпване на тези лица по право. Веднъж определил някое от тях за служебен премиер, преценката на последното става конститутивен елемент за назначаването/отстраняването на министри и заместник министър-председатели.

С отпадането на разпускането на НС, както и с въвеждането на усложнената процедура по съставяне на служебно правителство, отпада и обвързаната компетентност на президента по отношение момента на насрочването на изборите и момента на назначаване на правителството. И по новата редакция насрочването на изборите съвпада с назначаването на служебното правителство. От тук трябва да се отнася определеният срок от 2 месеца. Между насрочването и провеждането на изборите трябва да са налице точно 2 календарни месеца. Бедата е, че за разлика от предишния режим, извън преценката на самия президент, няма яснота кога всъщност е моментът на насрочването на изборите и назначаването на служебно правителство. И новият текст е против обикновената парламентарна логика, като редакционно поставя назначаването на правителство преди насрочването на избори. Този вид правителство, като пазител на мандата има конституционното си основание в предсрочното прекратяване на НС, независимо дали това ще се случи с разпускане (чл. 99, ал. 5 отм., вр. чл. 64, ал. 3 отм.) или посредством насрочването на

предсрочните избори (чл. 99, ал. 5, вр. чл. 64, ал. 3). Задачата на служебното правителство да организира избори е не нормативно, а фактически предопределена. Именно, защото са насрочени – хоризонтът на правомощията на служебното правителство е да организира изборите.

По предишния режим редакционната неточност на конституционната уредба в последователността на указа за насрочване и разпускане, от една страна, и този за назначаване на служебно правителство – от друга, се преодоляваше естествено – доколкото фактическото разпускане на парламента/предсрочно прекратяване на мандата беше към момента на изчерпване на възможностите за съставяне на кабинет.<sup>44</sup> Така конклюдентно самият парламент участваше в определянето на датата на предсрочните избори. По новия режим президентът назначава служебно правителство и насрочва избори, когато процедурата по съставянето на служебно правителство завърши (чл. 99, ал. 5 in fine). Именно усложненото съставяне на правителство отдалечава този момент от естествено присъщия – неспособността да се създаде правителство (чл. 99, ал. 3-4). Новата редакция на чл. 99, ал. 5 се нуждае или от разширително тълкуване или от конституционна ревизия, доколкото следва да бъде определен изрично момент на насрочване на изборите. Логично е последните да бъдат насрочени дори и да не може да бъде съставено служебно правителство, като в тези случаи загубилото доверие правителство ще продължи да осъществява правомощията си в оставка (арг. чл. 111, ал. 3).

Въвеждането на консултации с парламентарните групи преди назначаването на служебно правителство има своята логика и това е видно от посочените примери в сравнителноправен ракурс и от разискванията в Седмото Велико народно събрание. Нещо повече, в сравнителен план имат своята логика и консултациите между премиера на загубилото доверие правителство и президента по въпроса за служебно правителство и датата на изборите. Забележката спрямо новия режим у нас е, че двете групи задължителни консултации с парламентарните групи на практика забавят и без това тромавата и формална процедура. Все така спорно остава предназначението на консултациите преди връчването на първия мандат за съставяне на правителство, когато действията на държавния са по принцип лимитирани. Принципно е положително да се търсят завишаване на парламентарните гаранции спрямо служебното правителство. Например, посредством назначаването на министри от средите на самите народни представители (Турция, Бангладеш) или пък, ако самите консултации са последният опит за формиране на парламентарен, коалиционен кабинет (Гърция). Новият текст на чл. 99, ал. 5 обаче не казва това, поради

<sup>44</sup> Практиката до момента показва, че при 10 от 11 служебни правителства, президентите издават първо указа за назначаване за служебно правителство и после указа за насрочване на нови избори (и разпускане) съобразно последователността в текста на Конституцията.

което остава напълно неясно конституционното предназначение на тези консултации, откривайки път за тяхната формална употреба.

Държавният глава, определяйки кандидата за министър-председател, му и възлага съставянето на правителство, като на практика с това си действие той го назначава под условие за служебен министър-председател.<sup>45</sup> В ръцете на самия държавен глава и конкретната ситуация е какво значение да придаде на консултациите с парламентарните групи. В идеалния случай те могат да имат за резултат съгласуване на самия персонален състав на служебния кабинет, неговите приоритети, датата на предсрочните избори и т.н.<sup>46</sup> На практика обаче те биха могли да бъдат формална стъпка по повод на един вече определен и съгласуван кабинет.

С определянето на кандидат, президентът на практика реализира освен ролята на възложител на проучвателния мандат по чл. 99, ал. 1-3, но и ролята на парламента, който „избира“ министър-председател и по негово предложение МС. Ако мандатът приключи успешно, отново на държавния глава е дадена преценката и отговорността да издаде акта, учредяващ правителство по предложение на министър-председателя, симетрично на това, което прави НС съобразно чл. 84, т. 6. Същото би означавало, че президентът може да не приеме предложения състав на правителство, а също и кандидатът да прави промени в предложения състав, докато не бъде приет от президента.<sup>47</sup> Президентът е поставен в условията на особена хипотеза на споделена компетентност със субект, който е оторизиран от Конституцията и индивидуализиран от държавния глава да действа като министър-председател, а не просто като кандидат. Преценката на държавния глава се свежда до посочването/назначаването на служебния министър-председател и факта на одобрението на правителството, без пряка причастност към персоналния му състав. Макар и обвързан от наличието на предложение за състав на правителство, президентът не е обвързан да го одобри. Видно е, че не може да се каже кога всъщност започва

<sup>45</sup> Действащата практика по новия текст на чл. 99, ал. 5 до момента е, че президентът със свой указ определя кандидат за служебен министър-председател, като в него посочва и основната длъжност, която заема това лице – председател на Сметната палата, заместник, председател на Сметната палата. От там на сетне се действа както по стария ред. Служебното правителство в неговия персонален състав, в това число и служебния министър-председател, се назначава с общ указ (виж Указ № 101 от 9.04.2024 г., обн., ДВ, бр. 32 от 9.04.2024 г.; Указ № 222 от 27.08.2024 г., обн., ДВ, бр. 73 от 27.08.2024 г.).

<sup>46</sup> В този смисъл е гръцкият вариант на формиране на служебно правителство. Добре е все пак да се подчертае, че там президентът е избран от парламента.

<sup>47</sup> През 2024 г. президентът Румен Радев не одобрява предложения от определения за кандидат за министър-председател състав на служебен кабинет, поради което и не издава указ за назначаване на кабинет. 12 дни покъсно издава нов указ, с който определя друг кандидат за министър-председател като му възлага съставянето на служебен кабинет. (виж Указ № 198 от 9.08.2024 г. за определяне на Горица Грънчарова-Кожарева – заместник-председател на Сметната палата, за кандидат за служебен министър-председател и за възлагане да предложи състав на служебно правителство обн., ДВ, бр. 68 от 13.08.2024 г.; Указ № 220 от 22.08.2024 г. за определяне на Димитър Главчев – председател на Сметната палата, за кандидат за служебен министър-председател и за възлагане да предложи състав на служебно правителство, обн., ДВ, бр. 71 от 23.08.2024 г.).

политическото „съгласуване“ на служебен кабинет по настоящия ред и между кои субекти. Бързината и резултатността на процедурата зависи от съгласуването и договарянето на служебното правителство между президента и кандидата, като на практика и единият и другият субект имат достатъчно възможности да избягват и отлагат възложената им от Конституцията отговорност за временно управление на държавата. Това от своя страна размива отговорността и отлага момента на насрочване на изборите.

Лицата, заемащи длъжностите по чл. 99, ал. 5, са кандидати за служебен министър-председател по силата на самия конституционен текст. Доколкото не става въпрос за заварено положение – спрямо тяхното съгласие да бъдат определени като кандидати за министър-председатели, се предполага със заемането на длъжността. Логиката на процедурата е, че по чл. 99, ал. 1-4 определянето на кандидатите се прави от парламентарните групи, а по стария режим на чл. 99, ал. 5 (отм.) ги определяше самият президент. Сега кандидатите са предварително определени от Конституцията, като президентът следва само да индивидуализира конкретното лице, като му възложи задачата да предложи кабинет. Аналогично на процедурата по чл. 99, ал. 1-4, съгласието на кандидата обаче е необходимо условие той да предложи персонален състав на кабинет. Това е встъпване в правомощия. Конституционното задължение е да предложат състав на кабинет какъвто намерят за добре, с което приключва и техният проучвателен мандат, без значение дали същото би довело до съставяне на правителство. Това задължение става дължимо с възлагането от страна на президента. Правните последици от неизпълнение на това задължение ще са подобни на отказа на вицепрезидента или председателя на НС да встъпят в правомощията на президента по чл. 99, ал. 3 и 4 или пък отказ на председателя на ВКС да участва в заседания на Висшия съдебен съвет. Такъв отказ от правомощия, своеобразно самоотлъчване от гледна точка на изискванията на конституционната длъжност по чл. 99, ал. 5, което струва ми се, следва да намери израз и като основание за предсрочно прекратяване на правомощията им по основната длъжност, за която Конституцията предвижда такова извънредно стъпване. Заемането на позицията на кандидат в случая е „служебно“, а не е в резултат на политическо овластяване и случаят с избирането или предлагането на депутат за министър или министър-председател от редовно правителство би бил същият, ако самият конституционен текст допускаше действащ народен представител да бъде назначен за министър-председател. С чл. 99, ал. 5 се учредяват допълнителни правомощия под условие за субектите в разпоредбата. Сроктът, в който тези лица са заемали длъжността служебен министър-председател е част от мандата им по основната длъжност. Веднъж встъпили в правомощията на министър-председател, този статус не може да бъде променен на основания и по реда, важащи единствено за правоотношението

по основната длъжност. Например, последващо предсрочно прекратяване на мандата по основната длъжност от страна на НС.

По начало няма причина да има разлика в конституционните изисквания за несъвместимост и избираемост по отношение на членовете на служебното правителство и членовете на редовно правителство. Краткият хоризонт на правомощията на служебното правителство поставяше членовете на служебно правителство във фактически по-неблагоприятно положение, доколкото макар и в позициите си главно като „пазител на мандата“, те трябваше след като декларират несъвместимости, да предприемат в срок действия по отстраняването им, най-вече като освободят предходните си длъжности. С измененията на ал. чл. 99, ал. 5, това положение остана за служебните министри.

След измененията на Конституцията законодателят се опита да регулира установените в специалните закони забрани за съвместимости между положението на въпросните длъжности и положението на служебен министър-председател по чл. 99, ал. 5 от Конституцията.<sup>48</sup> Веднага следва да се подчертае обаче, че такъв подход сам по себе си не е свързан с несъвместимостта, която Конституцията поставя в качеството им на членове на Министерски съвет (чл. 113, ал. 1-2, вр. 68 от Конституцията и чл. 19а от Закона за администрацията). Нещо повече, законово уреденото прекъсване на правомощията по основната длъжност на лице, което е назначено за служебен министър-председател, постави проблема, доколкото това лице може да бъде отново назначено като такъв в следващия служебен кабинет при неуспех на процедурата по съставяне на редовен кабинет. Усложнението идва оттам, че неговото положение по основната длъжност е суспендирано, което влияе и на конституционното качество съобразно чл. 99, ал. 5. Тези опасения се засилват и логиката на новия режим, доколкото неговата цел е задържането на едно лице, което не е одобрено от НС като министър-председател или точно обратното. Въпреки това, юридическият статус на тези лица по основната им длъжност не остава променен, доколкото техните правомощия не са прекратени. *Per argumentum ad absurdum* е едно лице да не може да бъде назначено за министър-председател, защото изпълнява длъжността министър-председател, поради което е прекъснало изпълнение на пълномощията му по основната му длъжност. Не на последно място, основният недостатък на конституционната разпоредба на чл. 99, ал. 5 не е в несъвместимостите за времето, в което тези лица изпълняват длъжността министър-председател, а до колко този им статус няма да бъде повод за съмнение върху безпристрастността и независимостта на контролните и регулаторни правомощия, които тези лица следва да изпълняват, след като се върнат на основните им длъжности.

<sup>48</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за Българската народна банка (Обн. ДВ, бр. 29 от 2 април 2024 г.)

Членовете на МС продължат да упражняват правомощията си и след евентуалното им регистриране за кандидати за народни представители (арг. чл. 161, ал. 5 от Изборния кодекс).<sup>49</sup> Интерес представлява доколко тази възможност стои и за служебните министри по новия режим. Разпускането на НС донякъде оправдаваше да бъде изведена пречката за членовете на служебния кабинет да се кандидатира за народни представители. Доколкото, ако можеха – това би направило едно независимо от парламента правителство, участник в предсрочните избори, които трябва да организира. Това от своя страна би замесило държавния глава в предизборната кампания, в условията на разпуснато НС и президентски кабинет. Това би довело до произвол на самия министър, чиято дейност не подлежи на парламентарен контрол. На практика възможност за регистрация като кандидати имаха само членовете на едно правителство в оставка. С отпадането на разпускането на НС, формите на парламентарния контрол остават същите, както по отношение на министрите в оставка, така и по отношение на служебните министри. Теоретичната пречка за регистриране на служебните министри като кандидати за народни представители придобива друг смисъл.

Новият режим на прекратяване на легислатурата на парламента с клетвата на новоизбраните народни представители всъщност направи възможен парламентарния контрол върху такова правителство от момента на назначаването му до избора/назначаването на следващото. Такъв по стария ред беше възможен, най-вече след като бъде свикано новоизбраното НС. Клетвата на членовете на Министерския съвет в новия му вариант следва да е пред действащото НС и президента (чл. 109, вр. чл. 99, ал. 5).

В контекста на предишния режим проф. Борис Спасов подчертава, че макар и НС да може да иска информация за работата на служебните министри и служебния министър-председател, да отправя до тях въпроси за информация, това по същество не поставя в действие средствата за парламентарен контрол.<sup>50</sup> Според Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/92 г. с тези му стеснени рамки парламентарният контрол не може да се използва, за да се налагат юридически санкции върху решенията и действията на служебното правителство... съдбата му не може да бъде в зависимост от реализирана, чрез средствата на парламентарния контрол, политическа отговорност. Отпадането на разпускането на парламента и поставянето му в режим на де юре непрекъсваемост разшири времето действие на парламентарния контрол без да засяга неговия ограничен съдържателен ефект. Не се променя положението, че самият парламентарен контрол спрямо служебното правителство има ограничен

<sup>49</sup> Решение № 9 от 2001 г. по к. д. № 9/2001 г.

<sup>50</sup> Спасов, Б., Конституционно право на Република България, част 2, УИ Св. Климент Охридски, Юриспрес 2002, с. 324 – 325 (Spasov, B., Konstitutsionno pravo na Republika Balgariya, chast 2, UI Sv. Kliment Ohridski, Yurispres 2002, s. 324 – 325).

политически и юридически ефект и осъществяването му в този период ще има предимно палиативен, девалвиращ самия парламентарен контрол резултат. На следващо място, логичният обект на парламентарната и политическа енергия ще има своите нюанси или в предизборната кампания, или в търсенето на доверие за съставяне на ново правителство. Макар и посредством легитимните форми на контрол спрямо него, служебното правителство бива замесвано в политически процеси в посоката отвъд парламентарната форма на управление.

Новосъздаденото конституционно положение допринася и за утвърждаването на установената практика служебните правителства все повече да се ползват от формално неограниченото им право на законодателна инициатива (чл. 87, ал. 1-2). Това отново има за свой противоречив резултат размиване на политическата отговорност между два взаимно неконтролиращи се субекти – служебното правителство и парламента. Именно, постоянно действащата легислатура – допълнително замесване държавния глава с нетипични за него правомощия в парламентарния модел на управление. На практика има възможности за управление от страна на президента и НС през служебно правителство, но пък двете институции не разполагат с надеждни форми на контрол върху него. В генерален план тази ситуация намесва държавния глава в политическо състезание със загубилия доверието парламент и с парламента, чиито легитимно поведение е да положи усилия да сформира „собствено“ правителство. Няма пречка НС да фокусира усилията срещу самото служебно правителство, посредством блокиране на законодателната му инициатива или посредством собствени закони и решения, които имат предмет - правомощията на самия МС. Няма пречка и за обратното – мнозинството в НС да избере да управлява чрез служебното правителство. На заден план остава основният приоритет да бъде съставено редовно правителство. Струва ми се, че от такава ситуация на противоборството между три институции, най-големият губещ ще е самата парламентарна форма на управление.

13. Проблемът с произхода и статуса на служебното правителство до някъде е свързан и с неговите правомощия. Преобладава виждането, че по дефиниция това правителство не би трябвало да се ангажира с решаването на дългосрочни и стратегически задачи.<sup>51</sup> Фактическата му ограниченост следва да обхваща правомощията му във всички видове власти, включително правото му на законодателна инициатива. То осъществява само текущи дела (*affaires courantes*), т.нар. обикновено управление.<sup>52</sup> Дейността на служебното правителство не трябва по същество да има за резултат трайно ангажиране на държавата – сключване на договор за заем, промени в административния персонал, неналожени от интереса на службата и не предприети по ус-

<sup>51</sup> Киров, П., Президентът в българския .... с. 223.

<sup>52</sup> Друмева, Е., Цит. съч. с. 485.

тановения в закона ред.<sup>53</sup> Следва обаче да се уточни, че тази концепция важи в по-голяма степен за правителството в оставка.<sup>54</sup>

Ограничеността на правомощията на служебното правителство по нашия модел не подлежи на законово дефиниране, доколкото тя идваше от липсата на НС по стария ред, от непълноценността на парламентарния контрол.<sup>55</sup> Логиката на баланса на разделението на властите е, че когато парламентарният контрол става постоянен, това фактическо положение се променя, което пък разширява правомощията на този кабинет. Показателен е примерът, че по новия ред вече няма пречка МС да извършва действия, подлежащи на предварително одобрение от НС.

През 2023 г. със ЗИД на Конституцията (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) беше изменена и ал. 7, на чл. 99 като според новата редакция основната задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон. В своето Решение № 13 от 2024 г. по к.д. №1/2024 г. КС събра нужното мнозинство и обяви същата разпоредба за противоконституционна. Аргументите са в контекста на Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., според което служебното правителство разполага с всички правомощия на Министерския съвет, така както те са предписани в Конституцията и със закон те не могат да бъдат ограничавани. Според КС Народното събрание не може да овластява самото себе си с правомощие, което не е посочено в приетия през 1991 г. Основен закон. Въведеното с изречение второ в ал. 7 на чл. 99 правило ограничава упражняването на контрол за конституционност – придобило конституционен ранг, то има смисъл, че ограничителните по отношение на служебното правителство закони, при това без въведен конституционен стандарт и по преценка на всяка легислатура, стават норма, с която Конституционният съд като гарант на върховенството на Конституцията е длъжен да се съобрази.<sup>56</sup> Впрочем, един от поводите за искане на тълкуване от КС през 1992 г. е именно внасянето в Тридесет и шестото НС на проектозакон за ограничаване на правомощията на служебното правителство по чл. 99, ал. 5, който по разбираеми причини, след произнасянето на КС не бива придвижен.<sup>57</sup> На другия полюс, на 11 февруари 1997 г. в съвместна декларация мнозинството политическите сили от Тридесет и седмото НС предлагат на НС да приеме нарочно решение за разширяване на правомощията на служебното правителство. С известни нюанси показателна е и практиката на българските служебни кабинети да прилагат един разширителен подход към текущите задачи на вътрешната и външната политика на страната, като

<sup>53</sup> Баламезов, Цит. съч. с. 347 – 348.

<sup>54</sup> Râques, M., *Droit public élémentaire en quinze leçons*, éd. Larquier, 2005, cf. p. 158 – 160.

<sup>55</sup> Пенова, П., цит. съч., с. 266.

<sup>56</sup> Решение № 13 от 2024 г. по к.д. №1/2024 г.

<sup>57</sup> Арабаджиев, А., цит. съч. (Arabadzhiev, A., tsit. sach.).

това почти винаги е свързано с нови назначения на определени длъжности и органи, с вземането на определени стратегически решения, които имат дългосрочни последици. Както правилно се посочва в теорията, това може да има както конструктивни, така и деконструктивни последици за бъдещите управления.<sup>58</sup> Ограничения на правомощията на служебното правителство може да бъдат отново търсени по линия на политическия контрол, доколкото критериите за конституционност и законосъобразност на актовете и действията на такова правителство са същите както спрямо актовете на всяко правителство. Що се отнася до естествената задача на такъв вид кабинет да организира предсрочните парламентарни избори посредством осигуряването на средства и обществен ред, тя няма как да включва провеждането им доколкото това е функция на други органи, които впрочем имат изцяло политически произход – избирателните комисии.<sup>59</sup>

14. Контролът за конституционност върху последната ревизия отново е на дневен ред.<sup>60</sup> Както казва в становището си един от съдиите от Върховния съд на Бангладеш, с което е обявен за противоконституционен режима на непартийното служебно правителство, един ревизиращ Конституцията закон не може да бъде обявен за невалиден, защото с него може да се злоупотребява и с него се е злоупотребявало. Към тези общи разсъждения може да се добави, че поначало и предишният режим на служебно управление пораждаше полемики, както от гледна точка на съдържанието и тълкуването на нормите, така и по отношение на прилагането им. В същото време трудностите и противоречията по прилагане на новите разпоредби, резултат от реформата на Основния закон, се признават и от нейните инициатори. Връщайки се на предисторията на измененията през 2023 г., общата идея на повторно оспорваните разпоредби, макар и неназована в мотивите на самия вносител, може да бъде извлечена от становищата на съдиите по к.д.1/2024 г. Легитимна цел, която е годна да обедини тези промени, би могла да бъде укрепването на съществуващата парламентарна форма на управление посредством въвеждането на нови гаранции или засилването на вече съществуващи – установяване на де факто постоянно действащо НС; въвеждането на спирачки срещу възможността президентът *съдържателно или времево да разширява обсега или времетраенето на правомощията си по възстановяването на парламентарното управление* (Становище на група съдии към Решение № 13 от 2024 по к.д.1/2024). Струва ми се, че от гледна точка на

<sup>58</sup> Киров, П., Служебно ли е..., с.307-337 (Kirov, P., Sluzhebno li e..., s. 307 – 337).

<sup>59</sup> Спасов, Б., цит. съч., с. 325.

<sup>60</sup> С определения на Конституционния съд от 19 декември 2023 г., постановени по к.д. № 38-40/2024 г., са допуснати искания за противоконституционността на промените, въведени с разпоредбите на §2, 3, 7, т. 1 и 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

конституционния контрол<sup>61</sup> стоят два основни въпроса. На първо място, доколко ревизията (изменение, допълнение, отмяна) на тези конституционни области по този начин е на разположение на обикновено НС. На второ място, дали въведените гаранции за укрепване на парламентарната форма на управление може да подкопават нея самата, поради което отново да излизат отвъд конституционното русло на производната учредителна власт. Първият въпрос е за годността на средствата, а вторият – за тяхната съразмерност доколкото макар и да са годни, те обективно могат да водят до резултат диаметрално противоположен на целта, подкопавайки нея самата. Въведените диспропорции в отношенията „президент – служебно правителство – Народно събрание“ поставят пред изпитания целия парламентарен модел, доколкото по същество не ограничават оперативната самостоятелност на президента да участва в управлението на страната с цел обновяване на народното представителство, като създават поводи за протакане на това положение. В същото време се създават различни поводи тези органи да избягват политическата си отговорност за създавалата се ситуация.

Не на последно място, една ревизия би преминала теста за конституционност, ако нейният резултат – новите конституционни норми, биха могли да бъдат тълкувани съобразно с референтните конституционни норми, без същото да води до промяна на текстовете на едните или другите норми. Различните интерпретации сами по себе си са предпоставка за нормативно тълкуване, но не и за противоконституционност, стига да е възможно тълкуване съобразно Конституцията. И обратното, ако всяко възможно интерпретиране на конституционните текстове води до конфронтиране с базовите норми, ако съотнасянето на едните норми с другите винаги променя текста и смисъла на едните или другите, то очевидно ще е налице невалидност и необходимост от възстановяване на старото положение. Вярно е обаче, че такъв извод може да се отнася повече до конституционните изменения, свързани с отмяната на разпускането на НС и въвеждането на постоянно действаща легислатура, които поставят в различно положение и служебното правителство. Неговият конституционен статус е зависим от тези разпоредби и не толкова от режима на неговото създаване.

<sup>61</sup> Паунов, Х., Относно обявяването на противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията, Научни трудове на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, кн. 7 „Право“, том 2, 2001 г., Пловдивско университетско издателство „Паисий Хилендарски“; с. 115 – 129, ISSN 0861-3184 (Paunov, H., Otnosno obyavyavaneto na protivokonstitutsionnost na zakon za reviziya na Konstitutsiyata, Nauchni trudove na Plovdivski universitet „Paisiy Hilendarski“, kn. 7 „Pravo“, tom 2, 2001 g., Plovdivsko universitetsko izdatelstvo „Paisiy Hilendarski“; s. 115 – 129, ISSN 0861-3184); Янкулова, Р., За някои закони като предмет на искане за абстрактен нормен контрол пред Конституционния съд, Научни трудове на Института за държавата и правото, том VIII, БАН, София, 2013, с. 53 – 67, ISSN 1314-6459 (Yankulova, R., Za nyakoi zakoni kato predmet na iskane za abstrakten normen kontrol pred Konstitutsionniya sad, Nauchni trudove na Institutata za darzhavata i pravoto, tom VIII, BAN, Sofiya, 2013, s. 53 – 67, ISSN 1314-6459); Делиев, Б., Контролът за конституционност на закон за изменение и допълнение на конституцията – между формата и съдържанието, сп. Норма 8/2024 г., с. 49 – 93 (Deliev, B., Kontrolat za konstitutsionnost na zakon za izmenenie i dopalnenie na konstitutsiyata – mezhdur formata i sadarzhanieto, sp. Norma 8/2024 g., s. 49 – 93).

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Примерите в сравнителен и исторически аспект показват, че в рамките на парламентарното управление моделът на служебните правителства, назначавани от държавния глава в определени случаи, са далеч по-неефективни от правителствата в оставка, които биха могли да гарантират парламентарен преход – които могат да бъдат рационално ограничавани и самоограничавани. В действителност обаче, когато президентски правителства са конституционно предвидени в парламентарните форми на управления, те имат потенциал да заемат нишата както на правителствата в оставка, така и на парламентарни кризисни кабинети. Назначаваните от държавния глава преходни кабинети имат както ролята на пазители на мандата, но и задачата да бъдат проактивни в действията си по решаване на политическата криза. В последния случай парламентарният консенсус бива заместен от легитимността на държавния глава.

Въпреки това, институционалните форми, по които ще бъде осигурена непрекъсваемостта на държавното управление, зависят преди всичко от конкретните специфики на държавното управление и устройства. Те не могат да бъдат привнесени. По тази причина понятията правителство в оставка, служебно правителство, постоянно действащ парламент са стойности на конкретна конституция.

У нас с отпадането на разпускането на парламента на практика отпадна и основният аргумент в полза на конструкцията на преходните правителства, назначавани от държавния глава – извънредността и възможността да бъде „нулиран“ политическият терен, за да бъде обновен чрез избори. Отпада помирителната функция на преходния кабинет. Новият модел на служебен кабинет по българския парламентарен модел вероятно е повече служебен и по-малко политически в сравнение с преходния режим. От назначаването му до прекратяването на правомощията му това правителство ще следва да взаимодейства с поне две парламентарни мнозинства, спрямо които ще трябва да прокарва временните си политики.

De lege ferenda би могло да се постигне баланс между връщане на правомощията на президента да разпуска НС и непрекъсваемостта на мандата на последното. Де факто разпуснатото НС в хипотезата на чл. 99, ал. 5 по принцип няма да може да заседава освен при извънредни обстоятелства, но де юре мандатът му ще приключва с първото заседание на новото НС. По този начин биха се запазили балансите и по отношение на служебното правителство дори и в неговата нова форма. Другата възможна алтернатива е по-радикална и е свързана с цялостното отпадане на хипотезата на правителство, назначавано от държавния глава. Това би активирало всички онези възражения дали по форма и съдържание такава ревизия не би попада в компетентността на първичната учредителна власт. Струва ми се, че към тях съвсем очевидно може да се добави, че днес историческият момент е друг. За съжаление правото не би могло да даде отговор дали този момент е пропуснат или още не е настъпил.