

## ПРЕЗИДЕНТСКАТА ИНСТИТУЦИЯ В СИТУАЦИЯ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КРИЗА

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

## THE PRESIDENTIAL INSTITUTION IN A SITUATION OF PARLIAMENTARY CRISIS

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

***Abstract:** The president, as a neutral power, through his powers to appoint the caretaker government, fills the resulting vacuum in the management of the country, and when he appoints the „big three of the judiciary” he not only acts in concert to implement the unified state power but also prevents the election of unsuitable candidates for presidents of the supreme courts and Attorney General, of course not final and decisive, which is an expression of the balance of power created by the Constitution.*

***Key words:** President, parliamentary crisis, government, the principle of separation of powers, power restrains power, powers of the President on appointment of other state bodies, neutral power, continuity of powers, a caretaker government*

Темите за парламентарната криза, за служебното правителство и за президентските правомощия продължават да бъдат изключително актуални. Не веднъж съм имала повод да изложа своето становище по тях<sup>1</sup>. Сега с нови сили се повдигат съществени въпроси за президентската институция, съпроводени с идеи за конституционни промени.

Доскоро се вървеше по линия на увеличаване на президентските правомощия. Прокрадваше се неведнъж идеята за смяна на формата на държавно управление с президентска или полупрезидентска република. Сега, тенденцията през 2023 година е в обратна посока, предвид създалата се ситуация на необичайно дълго продължилата парламентарна криза с назначени от президента служебни правителства, породена от невъзможността на Народното събрание да избере свое правителство по парламентарен път.

В тази политическа обстановка с острота се поставят въпросите: **Безконтролна ли е президентската институция в ситуация на парламентарна криза, защото няма Народно събрание? Решение ли е да се ограничат президентските правомощия с мотив да се възстанови баланса на властите? Нарушава ли се изобщо балансът на властите в частта „власт възпира власт“ с назначаването на слу-**

---

<sup>1</sup> Сидерова, Ем. Президентът – гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд, 2011; Сидерова, Ем. Президентът като неутрална власт, 2012; Сидерова, Ем. Служебното правителство и ролята на президента, 2022; Сидерова, Ем. Премиер на ротационен принцип – дискусии въпроси, 2023.

**жебно правителство от президента? Следва ли да се премахнат правомощията на президента по назначаване и на други държавни органи в случаите, предвидени в Конституцията и законите?**

Тези и други подобни въпроси провокират предлаганите решения за ограничаване на президентските правомощия при взаимодействието му с органите на трите власти и за премахване на конститутивните му правомощия по назначаване на държавни органи, в частност на тримата големи в съдебната власт.

За разкриване на механизмите за съгласувано действие и взаимно възпиране между конституционните органи отправна точка е същността на принципа за разделение на властите и баланса между тях. Избраната форма на държавно управление – парламентарна република, е предопределила мястото на президента извън трите власти и развитието му като неутрална власт в рамките на рационализирания парламентаризъм. Ролята на президента в избрания модел е не само представителна и номинална, както е при класическия парламентаризъм. У нас тя е заредена с реални конституционни възможности за въздействие в управлението, които осигуряват действието на арбитражните функции на президента и засилват ролята му на гарант за спазването на Конституцията. Неутралната власт на президента, описана от Бенжамен Констан в неговото произведение „Принципи на политиката“<sup>2</sup> като „*rouvoir modérateur neutre*“, изразява идеята за противовеса с абсолютния парламентаризъм. Държавният глава изпълнява тази функция, като няма силна власт, не участва в изпълнителната власт като неин титуляр, нито наред с правителство. Той обаче трябва да има определени правомощия, които да не правят позицията му твърде слаба, а да му дават възможност да въздейства върху публичната власт и да влияе върху обществените процеси на собствено основание, за да осъществява очаквания от него баланс. **Правомощията на президента в условията на парламентарно управление са силата, която позволява да се поддържа баланса между властите.**

Идеята да се премахне института на служебното правителство, като противоречаш на парламентарното управление, като нарушаващ баланса на властите, тъй като предоставя в един момент твърде силни правомощия на президента и той става безконтролен, не се опира на знанията и разбирането за противопоставяне на властите в частта „власт възпира власт“. Сама по себе си тази идея е твърде крайна и обосновано не среща много поддръжници. Дори предложеният Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията<sup>3</sup> запазва служебното правителство. В него обаче се предвижда да се из земе дискреционното право на президента да го назначава по своя преценка, което също е съпроводено с неразбиране на конституционния замисъл за намесата на държавния глава в управлението на страната. Предложенията стигат и до превръщането на Народното събрание в постоянно действащ орган, като се установи принципа за непрекъсваемост на пълномощията на народните представители, които формират законодателния орган на страната, който принцип

---

<sup>2</sup> Пълното заглавие е „Принципи на политиката, приложими за всички представителни правителства и по-специално за настоящата конституция на Франция“, написани през 1806 г. и публикувани през май 1815 г.

<sup>3</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен в Народното събрание на 28.07.2023 г., сигнатура 49-354-01-83

към момента е отречен от нашата Конституция<sup>4</sup>. В посочения законопроект се предлага Народното събрание да действа до конституирането на ново Народно събрание, респ. при назначаване на служебно правителство да не се разпуска.

Тези принципни положения следва да се анализират по-обстойно с оглед на тяхната целесъобразност, хармония с утвърдените принципи на политическата система в българската Конституция и конституционособразност на избраната процедура за тяхното разглеждане и приемане от обикновеното Народно събрание.

Основният акцент, в настоящото изложение, пада върху предстоящите за разглеждане от Народното събрание промени за изменение и допълнение на Конституцията. Става дума за изменението на **чл. 99, ал. 5<sup>5</sup> във връзка с чл.64, ал. 3 и новата ал. 4<sup>6</sup> от Конституцията**. Предлага се промяна в начина на назначаване на служебния кабинет, като при избора на служебен министър-председател президентът ще има право да избира измежду председателя на Народното събрание, председателя на Конституционния съд или управителя на Българска народна банка. Президентът след консултации с парламентарните групи и по предложение на служебния министър-председател ще назначава служебно правителство в 7-дневен срок. Ако не успее, служебното правителство ще се избира от Народното събрание, а прези-

---

<sup>4</sup> Сегашното разбиране на Конституционния съд, според Тълкувателно решение № 20 от 23.12.1992 г. по к.д. № 30/92 г. за тълкуване на чл. 99 от Конституцията, е че „Пълномощията на Народното събрание се прекратяват с публикуването на указа на президента за неговото разпускане. Те не продължават в периода до избиране на ново Народно събрание. ... Положението не е недопустимо и друго не произтича от това, че съгласно чл. 1, ал. 1 от Конституцията България е република с парламентарно управление. Освен че определя формата на държавно управление (република), тази разпоредба дава съществено указание относно принципното съотношение между парламента, правителството и държавния глава. След като центърът на политическия живот е поставен в парламента и е необходимо доверие на парламента към правителството, режимът на управление е парламентарен. Но това не означава, че държавата не може да съществува без парламент или че губи същината си по чл. 1, ал. 1 поради предсрочното прекратяване пълномощията на Народното събрание. Още повече, че има изрични конституционни разпореджания в обратния смисъл.“

<sup>5</sup> § 6. В чл. 99 се правят следните изменения:

1. Алинея 5 се изменя така:

„(5) Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът след консултации с парламентарните групи и по предложение на служебния министър-председател назначава служебно правителство. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, председателя на Конституционния съд или управителя на Българска народна банка. Когато в 7-дневен срок президентът не назначи Министерския съвет, предложен от определения служебен министър-председател, служебното правителство се избира от Народното събрание. Президентът насрочва избори за ново Народно събрание в срок до два месеца след назначаване на служебното правителство. В този случай Народното събрание не заседава в едномесечен срок преди произвеждане на изборите.“

2. Алинея 7 се отменя.

<sup>6</sup> §2. В чл. 64 се правят следните изменения:

1. В ал. 2 думите "или след изтичане" се заличават.

2. Алинея 3 се изменя така:

„(3) Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-рано от два месеца и не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание.“

3. Създава се ал. 4:

„(4) С конституирането на новоизбраното Народно събрание се прекратяват пълномощията на предишното.“

дентът в двумесечен срок следва да насрочи нови парламентарни избори. В този случай Народното събрание не заседава в едномесечен срок преди произвеждане на изборите. Въвежда се идеята за постоянно работещ парламент.

Предложението да бъде избрано *ex lege* за служебен премиер лице, което към съответния момент вече заема висша публична длъжност означава, да се оваканти заемания от него пост. Това е безспорно, тъй като заеманите от тези лица длъжности са несъвместими по силата на Конституцията – чл. 68, ал. 1 за председателя на Народното събрание, чл. 147, ал. 5 за председателя на Конституционния съд и съответно за управителя на Българска народна банка по чл. 12, ал. 5 от Закона за БНБ. Назначаването на което и да е от посочените лица начело на изпълнителната власт, от една страна противоречи сериозно на принципа за разделение на властите, в частта за разделение на държавните функции и предоставянето им за самостоятелно и независимо осъществяване на различни органи и лица. Или по-нагледно, предлага се да оглави изпълнителната власт или председателят на Народното събрание, който е представител на законодателната власт, или председателят на Конституционния съд, който отговаря на специфични изисквания и е изцяло деполитизиран, и независим орган от трите власти, или управителят на БНБ, избран от Народното събрание и отговарящ за финансовата стабилност на държавата. От друга страна, ако се допусне подобно назначение, това ще доведе до блокиране на работата на органите, които представляват председателите съответно на Конституционния съд и на Българската народна банка. Този факт не е отчетен от вносителите на законопроекта, тъй като няма предложение за решение относно освободените длъжности за времето до избиране на парламентарно правителство, нито за последиците от това, включително след завръщане по заемания пост, особено за председателя на Конституционния съд, което ще се отрази неминуемо на неговата безпристрастност.

Другият момент е, задължаването на президента да се консултира с парламентарните групи по подобие на парламентарната процедура за избор на правителство по чл. 99, ал. 1 от Конституцията и то в условия на работещ парламент, който се е оказал неспособен сам да си избере правителство, с което ще работи през своя мандат. Такива консултации ще бъдат безпредметни, доколкото ще повторят направените вече такива със същия състав на парламента при трите му опита да състави правителство. Същевременно в законопроекта се предвижда, че при назначаване на служебното правителство, парламентът няма да се разпуска, както сега това е предвидено като задължително действие за президента. Това предполага само едно, да може неспособният парламент да осъществява контрол върху служебното правителство. По принцип тази възможност не е чужда и на сега действащата Конституция. В чл. 99, ал. 7 от Конституцията, в последните три месеца от своя мандат президентът не може да разпусне Народното събрание. Тогава сме изправени в хипотезата на едновременно работещи парламент и служебно правителство, назначено от президента, като гаранция да не останем без президент, който да осъществява контрол и да носи отговорност за управлението на служебното правителство. В новата ситуация обаче, министър-председателят и предложеният от него кабинет не са назначени по избор на президента и съответно той не може да бъде държан пряко да носи отговорност за действията им. Тогава възниква резонния въпрос до каква степен може да се разгърне този контрол и да се търси отговорност от служебното правителство. Способите за търсене на отговорност от парламентарно избрано правителство

са два с различни последици – парламентарен контрол и вот на недоверие. Относно първият способ, в свое Тълкувателно решение Конституционният съд<sup>7</sup> приема, че в хипотезата на чл. 99, ал. 7 от Конституцията, **парламентът може да осъществява парламентарен контрол върху служебното правителство, но то не носи политическа отговорност пред него**. Това разбиране търпи сериозна критика в доктрината, която споделям напълно. Проф. Стефан Стойчев<sup>8</sup> пише: „Логичният отговор е, че контрол ще упражни и отговорност от него (служебното правителство – б.а.) трябва да търси само този, който го е назначил – президентът“. Иначе допълва той „Смисълът на този контрол ще има само информативна стойност без да може парламентът да търси отговорност от служебното правителство. Конституционният съд разкъсва иманентната връзка между контрола и политическата отговорност на изпълнителната власт. Тезата на Конституционния съд за възможността парламентът да упражнява контрол върху служебното правителство е необезопасителна и трудно доказуема. Контролът има смисъл, само ако от него произтичат определени правни последици. А при такъв контрол те отсъстват. Парламентарният контрол по този начин се превръща в самоцел без възможност за въздействие върху правителствената политика“<sup>9</sup>. Правителствената отговорност е съществен белег на парламентарното управление, а тук сме в специална хипотеза, която не допуска възможността парламента да контролира служебното правителство като го принуди да подаде оставката си в резултат на гласуван вот на недоверие.

С още по-голямо основание казаното ще важи в новата хипотеза от коментирания законопроект за изменение и допълнение на Конституцията. Тогава ситуацията става още по-проблемна, защото ще трябва да търсим ново място в системата на държавните органи на служебния министър-председател, който може да бъде председателят на Конституционния съд. Това ще доведе до тотално объркване на разделения власт, тъй като от изпълнителната власт, която организира изборите за ново Народно събрание, председателят на Конституционния съд ще се върне на предишната си длъжност като конституционен съдия и Конституционният съд, от своя страна, ще бъде решаващ орган за законността на избора на народен представител, съгласно чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията. Направените предложения за промяна в конституционната уредба на служебното правителство не са достатъчно премислени.

Буди недоумение, продължението на процедурата в законопроекта за изменение на чл. 99, ал. 5 от Конституцията. В него е записано, че „Когато в 7-дневен срок президентът не назначи Министерския съвет, предложен от определения служебен министър-председател, служебното правителство се избира от Народното събрание“. В този текст има терминологична неточност – президентът не назначава Министерски съвет, а служебно правителство. Двете наименования на правителството не се припокриват по съдържание и не са синоними. Но по-големият проблем в текста е, че това означава, че въпреки че Народното събрание е направило три поредни неуспешни опита да състави правителство, президентът също не е успял, защото някой от избираемите лица за служебни премиери или е отказал, или не е предложил персонален и структурен състав на кабинета, то същото решение ще дойде от това неспособно Народно събрание, което все пак ще трябва накрая да избере служебно правителство, без възможност за провал? Non sense. Тогава служеб-

---

<sup>7</sup> Пак там, в Тълкувателно решение № 20 от 1992 г. на Конституционния съд

<sup>8</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право. изд. Сиела, 2002, с. 529

<sup>9</sup> Пак там, Ст. Стойчев, с.529-530

ното правителство няма ли да е същинско, редовно парламентарно правителство, такова, каквото трябва да е и изобщо къде остана празнотата, която трябва да запълва служебното? Във функциите и правомощията на парламентарното и служебното правителство разлика няма, но при второто, те са ограничени по силата на факта, че парламентът е разпуснат, няма парламент. А в новия случай и това не е налице, тъй като не се предвижда разпускане на парламента при никакви обстоятелства.

Същността на избора на състава на служебното правителство от президента се крепи на същността на парламентаризма, като форма на управление, основаваща се на доверието между парламент и правителство. Тези отношения се запазват и пренасят в своята пълнота и съдържание във взаимоотношенията между президента и служебното правителство. **Доверието е задължителна предпоставка, която трябва да е налице и в самото правителство.** При криза на доверието спрямо определени министри и/или министър-председателя отговорността се съсредоточава върху президента, който го е избрал. В противен случай, при направените предложения за служебен министър-председател да бъде назначавано лице от орган на друга система, от президента не може да се търси никаква отговорност. А от членовете на служебното правителство каква отговорност би могла да се търси? **Разрушава се цялостната конструкция на модела, дори и само по линия на търсене на политическа отговорност в управлението.**

Не на последно място, но едва след като се изясни конституционната същност на служебното правителство и мястото, и ролята на президента в българския модел на парламентаризъм от хибриден вид<sup>10</sup>, следва да се посочи, че **разгледаните конституционни промени, засягат формата на държавно управление и могат да бъдат приети само от Велико народно събрание, доколкото изобщо са полезни, възможни и необходими.** Тук съществено значение за компетентността на Великото народно събрание имат две тълкувателни решения на Конституционния съд<sup>11</sup>. Според тези решения, ако предлаганите конституционни промени нарушават баланса между властите и не съблюдават основни принципи, върху които е изграден действащия конституционен модел на държавата, сред които разделението на властите и независимостта на съдебната власт, компетентно да извърши тези промени в Конституцията е Великото народно събрание. А тук става дума точно за това.

Отговорът на поставените в началото въпроси е един. **За да не се наруши балансът между властите, ключова роля играе служебното правителство.** Неговото назначаване от президента е проява на неутралната му власт, която се осъществява само тогава, когато е нарушено конституционното равновесие между трите власти. Намесата му е временна, легитимна и зависи не от неговата воля, а от предписанията на Конституцията, когато има три неуспешни опита парламента да си избере правителство. Тогава президентът се явява единственият държавен орган зареден с потенциал да носи отговорност и с авторитет равностоен на парламента, защото като него също е получил властта си пряко от суверена. Предназначението на служебното правителство е да се преодолее кризата в парламентарното мнозинство и само пряко избраният президент може и трябва да възстанови нормалната работа на институциите, дори и по линия на призиването му да олицетворява единството на на-

---

<sup>10</sup> Виж по-подробно Танчев, Е., М. Белов. Сравнително конституционно право. изд. Сиби, 2009, с. 317 и сл.

<sup>11</sup> Тълкувателно решение № 3 от 10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Тълкувателно решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на КС

цията. А за да отговаря на парламентаризма, изграден на взаимното доверие, персоналният състав на служебното правителство трябва да е избран от президента и той да носи политическа отговорност за избора си.

Ограничаването на правомощията на президента да определя членовете на служебно правителство по негова преценка, въвеждането на принципа на непрекъсваемост на дейността на парламента и отпадането на правомощията на президента да назначава председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор **променя изцяло създадените механизми на взаимодействие между държавните органи, които се изграждат на принципа за разделение на властите**. Предложените конституционни промени в законопроекта нарушават всяка една от трите предпоставки за действие на този принцип:

**Първата, да бъдат разделени трите държавни функции /т.нар. власти/ на законодателна, изпълнителна и съдебна между независими един от друг органи**. Нарушението се проявява в предложението за избор на служебния министър-председател измежду посочените лица – председателя на Народното събрание, председателя на Конституционния съд или управителя на Българска народна банка, което води и до овакантиране на висши публични длъжности.

**Втората, всички държавни органи да действат съгласувано, за да осъществяват единната, неделима и суверенна държавна власт**. Нарушението се проявява в лишаването на президента от правото му самостоятелно да назначи служебното правителство, при дисбаланс в управлението, то да носи политическа отговорност пред него, а той от своя страна – за действията му. Нарушение на съгласуваното действие е и отнемането на правомощията му, които той упражнява в условия на споделена компетентност с Пленума на Висшия съдебен съвет, да назначава „тримата големи“ от съдебната власт, което им придава легитимност, изискване за спазване на конституционните условия за избирането им и издига техния статус наравно с органите на другите власти.

**Третата, да се предвидят механизми за взаимен контрол и политическа отговорност, известна като „власт възпира власт“**. Нарушението се проявява с промяната като цяло на същността и характера на служебното правителство, в непрекъснатия мандат на парламента и невъзможността му да търси политическа отговорност от служебното правителство. С изолирането на президента като неутрална власт, независима от трите власти, която има за цел да възпира другите власти, да бъде коректив в осъществяваната политика като гаранция за спазването на върховенството на Конституцията. Чрез своите конститутивни правомощия да назначава служебното правителство, той запълва празнотата в управлението, а когато назначава „тримата големи от съдебната власт“ всъщност, Президентът не само действа съгласувано за осъществяване на единната държавна власт, но и възпира избора на неподходящи кандидати за председатели на върховните съдилища и главен прокурор, разбира се не окончателно и решаващо, което е израз на създадения от Конституцията баланс във властта.

Ето защо, Конституцията не може да се променя в отговор на конюнктурни политически интереси, нито да се пише за конкретна личност. При вземане на правилното решение в конкретна ситуация трябва да се съблюдава не само буквата, а и духа на Конституцията.

**Литература:**

1. **Сидерова, Ем.** *Президентът – гарант за спазването на Конституцията, наред и независимо от Конституционния съд.* – Годишник, том XVII, Унив. изд. ВСУ „Ч. Храбър“, 2011, с. 106-114
2. **Сидерова, Ем.** Президентът като неутрална власт. Монография, изд. Албатрос, С., 2012
3. **Сидерова, Ем.** *Служебното правителство и ролята на президента.* – Сборник с доклади от 5-та национална научна конференция 12 октомври 2022 г. „Правото и бизнесът в съвременното общество“, изд. „Наука и икономика“ ИУ-Варна, 2023, с. 316-324
4. **Сидерова, Ем.** *Премиер на ротационен принцип – дискуссионни въпроси.* – Сборник с доклади от Лятната научна сесия на ЮФ на ВСУ на конференция с международно участие „Право: предизвикателства и решения“, Варна, 30 юни - 2 юли 2023 г., Унив. изд. ВСУ „Черноризец Храбър“, 2023
5. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. изд. Сиела, 2002
6. **Танчев, Е., М. Белов.** Сравнително конституционно право. изд. Сиби, 2009
7. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 20** от 23.12.1992 г. по к.д. № 30/92 г. за тълкуване на чл. 99 от Конституцията <https://www.constcourt.bg/bg/act-1752>
8. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 3** от 10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. <https://www.constcourt.bg/bg/act-1929>
9. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 8** от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. <https://www.constcourt.bg/bg/act-1954>