

КОНСТИТУЦИОННИЯТ ПРИНЦИП ЗА НЕСЪВМЕСТИМОСТ ПРИ КАНДИДАТИТЕ ЗА СЛУЖЕБЕН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

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

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF INCOMPATIBILITY FOR CANDIDATES FOR ACTING PRIME MINISTER

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

***Abstract:** The legally introduced interruption of the powers of the candidates specified in Art. 99, para. 5 of the Constitution and occupying another state office, for the time that one of them is appointed acting Prime Minister, in order to avoid the consequences of the incompatibility provided for in Art. 113, contradicts the Constitution and violates their independence. Interruption of the mandate as a consequence of incompatibility is admissible only if provided for in the Constitution. The only case of interruption is regulated in Art. 68, para. 2 of the Constitution and its application by analogy or its expansive interpretation are inadmissible. The incompatibility stems from the Constitution itself, and it has direct application by virtue of Art. 5, para. 2 of it and cannot be excluded by law for other state offices.*

***Key words:** Constitution, parliamentary crisis, caretaker government, incompatibility with the holding of other public offices, acting Prime Minister.*

Промените в Конституцията на Република България в края на 2023 г., обнародвани в ДВ, бр. 106 от 22 декември 2023 г., станаха повод за множество конституционни въпроси, спорове и дискусии, включително се стигна до незабавно сезиране на Конституционния съд за установяване на противоконституционността им в цялост¹. До произнасянето на Конституционния съд, прилагането на новите конституционни текстове повдига нови въпроси и поражда нови проблеми не само по отношение на тяхната конституционсообразност, но и по отношение на тяхната целесъобразност и най-вече за съответствие с утвърдения модел на парламентарно управление.

Един от тези въпроси е свързан с новата конституционна уредба на служебното правителство. Промененият член 99, ал. 5 от Конституцията предвижда служебното правителство да не се назначава самостоятелно и по преценка на Президента на Република България, а го задължава да назначи служебен министър-председател из-

¹ На 08.01.2024 г. по искане на Президента на Република България до Конституционния съд е образувано к.д. № 1/2024 г., към което е присъединено к.д. № 2/2024 г., образувано на 11.01.2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на всички параграфи от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

между десет точно определени възможни кандидати. Това са председателят на Народното събрание, управителят или подуправителят² на Българската народна банка, председателят или заместник-председателят³ на Сметната палата и омбудсманът или неговият заместник⁴. Всички те са избрани от Народното събрание по силата на изрични конституционни разпоредби⁵ и заемат висши публични длъжности, като изпълняват друга държавна служба, което поставя с нова сила⁶ въпроса за несъвместимостта с изпълнението на тази макар и временна държавна функция за по-голямата част от кандидатите да бъдат начело на изпълнителната власт.

Несъвместимостта е конституционен принцип, установен за всички конституционни органи. Той представлява **забрана за едновременно заемане на определени длъжности и изпълнение на определени дейности**, които са различни за съответния конституционен орган – народни представители, президент, членове на Министерския съвет и други органи, избирани от тях, органи на съдебната власт, конституционни съдии, омбудсман, кметове, общински съветници, областни управители. Неговото предназначение е да се осигури независимостта на конституционния орган, според неговото място и роля в системата на държавните органи, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на други, външни спрямо него сили – държавни или недържавни по характера си. Това е забрана, която трябва да гарантира спазването на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията)⁷. Идеята, която стои в основата на несъвместимостта е, че тя може да бъде отстранена само ако бъде запазено едно от конкуриращите се правоотношения. **Еднозначна и безспорна последица при констатирана несъвместимост е прекратяване на правоотношението на заемащия конституционната длъжност.** Санкцията представлява неразделна част от концепцията на института на несъвместимостта, възприета в Конституцията и законодателството.

Несъвместимостта за членовете на Министерския съвет е регламентирана в чл. 113 от Конституцията, където се съдържа забрана за заемането на определени длъжности и изпълнението на определени дейности, които не са конкретно изброени. Техният вид и признаците, които ги характеризират, съгласно препращащата норма на ал. 1 в чл. 113, съвпадат с тези, **които са несъвместими с положението на народен представител.** Особеност и различие с конституционната уредба на не-

² Съгласно чл. 10 от Закона за БНБ „Органи за управление на Българската народна банка са управителният съвет, управителят и **тримата подуправители**, избрани за ръководители на основните управления по чл. 19“.

³ Съгласно чл. 12, ал. 1 от Закона за Сметната палата „Сметната палата се състои от председател, **двама заместник-председатели** и двама членове, които се избират от Народното събрание“.

⁴ Съгласно чл. 5 от Закона за омбудсмана „Омбудсманът се подпомага в своята дейност от заместник-омбудсман“.

⁵ Народното събрание избира председател на Народното събрание – чл. 76, ал. 3 от КРБ; ръководителите на БНБ – чл. 84, т. 8 от КРБ; Сметната палата – чл. 91, ал. 1 от КРБ; омбудсман - чл. 91а, ал. 1 от КРБ.

⁶ В моята статия преди приемането на конституционните промени този въпрос беше поставен, виж: Сидерова, Ем. Президентската институция в ситуация на парламентарна криза. Юридически сборник на Бургаски свободен университет, Център по юридически науки, том XXX, 2023, с. 183-190, ISSN 1311-3771

⁷ Вж. Тълкувателно решение на Конституционния съд № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6/1993 г. за тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията

съвместимостта при народните представители, е предвидената в ал. 2 на същия текст възможност със закон да бъдат разширявани забраните с други длъжности и дейности, които членовете на Министерския съвет не могат да заемат или извършват. По този начин **Конституцията допуска обхвата на ограниченията несъвместими за членовете на правителството да бъде единствено увеличен, но не и намален.** Друго съществено различие е изключението, предвидено в чл. 68, ал. 2 от Конституцията за народните представители, което има за цел да преодолее несъвместимостта, но само в един единствен случай. В този текст е въведено **изключение от забраната** за съвместяване на депутатски мандат и министерска длъжност, **като е възприето мандатът на народния представител да не се прекратява, а да се прекъсва за времето, през което е министър**⁸. По този начин мястото на народния представител, избран за министър, се пази. В случаите на прекратяване на пълномощията му в правителството, той се връща на мястото си в парламента, а на заместващия го народен представител пълномощията се прекратяват.

Видно от конституционната уредба за несъвместимостта на народните представители, приложима и за членовете на Министерския съвет, според преpraщачата норма на чл. 113, ал. 1 от Конституцията, още на този етап от научното изследване може да се направи извода, че **изключението по чл. 68, ал. 2 от Конституцията се отнася само ако избраният за министър, респ. министър-председател е народен представител.**

Проблемът с несъвместимостта на кандидатите за служебен министър-председател не е убягнал от вниманието на парламента при възникналата поредна парламентарна криза през април 2024 г., след неуспеха на ротационното правителство и необходимостта от привеждане в действие на новата процедура по съставяне на служебно правителство. Свидетели сме и наблюдаваме практическата реализация на част от направените промени в Конституцията. Очевидната несъвместимост за ръководителите на БНБ, на Сметната палата, омбудсмана и неговия заместник, подтикна към незабавно действие парламента да предприеме мерки за нейното отстраняване. Но дали тези мерки *ex post facto* могат да избегнат прекратяването на заеманата от тях държавна служба, е въпрос на анализ на конституционните текстове и практиката на Конституционния съд по тяхното абстрактно и казуално тълкуване, в т.ч. задължителното тълкуване на чл. 113, ал. 1 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията.

Сбъдналото се предупреждение за наличието на несъвместимост при съставяне на служебно правителство по новия конституционен ред по чл. 99, ал. 5 и търсенето на бързо решение за преодоляването му от същото Народно събрание, приело тези спорни конституционни промени, в това число при условие на непрекъснатост на пълномощията му при парламентарна криза (президентът вече не може да разпусне неспособния парламент), доведе до изменение и допълнение на законите, уреждащи статуса на потенциалните кандидати за служебен премиер, обнародвани в ДВ, бр. 29 от 02.04.2024 г. По аналогия на изключението в чл. 68, ал. 2 от Конституцията, което е приложимо само за първия кандидат за служебен премиер – председателя на Народното събрание, на законодателно ниво се въведе същото изключение и за останалите кандидати във всеки един от трите закона – Закона за Българската народна банка, Закона за Сметната палата и Закона за омбудсмана. **Еднотипно в тези три**

⁸ Чл. 68, ал. 2 от Конституцията „Народен представител, избран за министър, прекъсва пълномощията си за времето, през което е министър. В този случай той се замества по определен от закона ред.“

закона се предвиди прекъсване на пълномощията/правомощията само за периода, в който някой измежду ръководителите на БНБ, на Сметната палата, омбудсмана и неговия заместник е назначен за служебен министър-председател, като след освобождаването му продължава мандата, за който е избран.

Тук съвсем умишлено са поставени един до друг двата термина „пълномощия“ и „правомощия“, с оглед непрецизното използване на юридическата терминология в трите закона. В чл. 12, ал. 6 от Закона за БНБ и в чл. 14, ал. 3 от Закона за омбудсмана е записано, че „прекъсват правомощията си“, а в чл. 16, ал. 4 от Закона за Сметната палата – че „прекъсват пълномощията си“. Конституционното значение на двете понятия „пълномощия“ и „правомощия“ не е равнозначно, те не са синоними, макар и в Конституцията също да е допусната неточност⁹. **Правилно в случая е използването на понятието „пълномощия“, т.е. времето, за което конкретно лице е избрано или назначено да изпълнява съответната държавна служба или дейност като едноличен държавен орган или член на колективен държавен орган. Пълномощията се определят още като мандат. Мандатът може да се прекъсва или прекратява.** Докато с понятието „правомощия“ се определя съвкупността от задачите на държавния орган, правата, които притежава за тяхното изпълнение и задължението да осъществява тези права. Правомощията са предвидени в Конституцията или законите и се отнасят за държавния орган, а не за конкретното лице, което е избрано или назначено да изпълнява неговите функции. Властническите правомощия на всеки държавен орган в тяхното единство определят границите на неговата компетентност. Следователно **правомощията на държавните органи не могат да се прекъсват или прекратяват, те могат да се отменят, допълват или изменят със закон.** Например, лицето, избрано за омбудсман, разполага с предвидените в закон правомощия на омбудсмана като държавен орган, и всяко лице, заемащо длъжността омбудсман, разполага с тях по закон до неговото изменение или допълнение. А прекъсването или прекратяването се отнася за времето, през което избраното лице не може да изпълнява правомощията, присъщи на омбудсмана в примера, т.е. прекъсват се или се прекратяват пълномощията (мандата) на лицето, заемащо съответната държавна служба като държавен орган.

Нововъведената възможност за прекъсване на пълномощията на управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или неговия заместник, от които президентът следва да избере един и да го назначи за служебен министър-председател, а по негово предложение да състави служебния кабинет, поставя въпроса **дали конституционната несъвместимост по чл. 113 от Конституцията със заемащата длъжност от възможните кандидати за служебен министър-председател по чл. 99, ал. 5 от Конституцията може да бъде отстранена чрез прекъсване на мандата им с устройствен закон.**

Анализът на настоящото изследване се съсредоточава в три главни аспекта по отношение на предвидените в чл. 99, ал. 5 от Конституцията кандидати за служебен министър-председател и заемащата от тях длъжност, която е несъвместима по сила на чл. 113 от Конституцията:

⁹ Вж. чл. 111 от Конституцията: „Правомощията на Министерския съвет се прекратяват“, където не е използван правилният термин „пълномощия“, които единствено могат да се прекратяват.

1. За съдържанието на понятието „държавна служба“ като забрана по чл. 113 от Конституцията.

На първо място, следва да се подчертае, че няма спор, че е налице несъвместимост между заеманата от кандидатите длъжност като управител или подуправител на Българската народна банка, председател или заместник-председател на Сметната палата и омбудсман или негов заместник и назначаването им за служебен премиер.

В Допълнителните разпоредби от Закона за противодействие с корупцията се съдържа легална дефиниция на понятието „несъвместимост“, според което „несъвместимост е заемането на друга длъжност или извършването на дейност, която съгласно Конституцията или закон е несъвместима с положението на лицето като заемащо публична длъжност“. В чл. 6 от същия закон са изброени всички лица, заемащи публични длъжности, сред които са посочени и разглежданите кандидати за служебен министър-председател – народните представители (в т. 2), омбудсманът и заместник-омбудсманът (в т. 8), председателят, заместник-председателите и членовете на Сметната палата (в т. 10), управителят, подуправителите, членовете на управителния съвет и главният секретар на Българската народна банка (в т. 12), като редът за отстраняване на несъвместимостта е предвиден в чл. 50 от посочения закон.

Следователно, заеманата длъжност от потенциалните кандидати за служебен министър-председател, попада под общата забрана за заемане на публична длъжност, изпълнението на която е държавна служба по смисъла на чл. 113 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията. В тази връзка, в своето Тълкувателно решение № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6 от 1993 г., Конституционният съд дава задължително тълкуване на функционалното понятие „държавна служба“ в чл. 68, ал. 1 от Конституцията, което изрично подчертава, че е неотделимо от института на несъвместимостта и неговото конституционно предназначение. Според Конституционният съд, **първата забрана в чл. 68, ал. 1 за длъжностите, има пряка приложимост по силата на чл. 5, ал. 2 от Конституцията и не се изисква допълнителна законова уредба, която изрично да конкретизира длъжностите, които членовете на Министерския съвет не могат да заемат.** За разлика от втората забрана в същия текст, която се отнася за дейностите, които са несъвместими – те са обвързани от изискването за допълнителна законова уредба. Тогава ограничението за съвместяване с такива дейности ще намери приложение само, когато те са предвидени в закон, какъвто не е настоящия случай. Действието на забраната, която се обхваща от понятието „държавна служба“¹⁰, се проявява и тя намира приложение независимо от на-

¹⁰ В Решение № 18 от 25.10.2001 г. по к.д. № 15/2001 г. на КС е посочено, че „Съдържанието на понятието държавна служба по чл.68, ал.1 от Конституцията е от значение за определяне приложното поле на забраната за заемането на такава служба от членовете на Министерския съвет. Конституционният съд е имал случай да даде тълкуване на това понятие. При тълкуването с Решение № 5 от 6.IV.1993 г. по к.д. № 6/93 г. (ДВ, бр.31/93 г.) е приел, че държавната служба „най-общо... е дейност по осъществяване на функциите на държавата“, като „тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи“, без обаче тя да е „непосредствено свързана с производството на материални ценности“. В същия смисъл е и Решение № 4 от 30.III.1993 г. по к.д. № 3/93 г. (ДВ, бр.30/93 г.). Според него държавна служба е „осъществяването на определена държавна функция“. Едновременно с това е посочено, че с този признак не се изчерпва съдържанието на понятието, както и че при очертаване на рамката му не трябва да се игнорират другите признаци, които изключват то „да бъде сведено до всякаква дейност, полезна или необходима за държавата и обществото“.

личието или отсъствието на закон, определящ длъжностите, чието изпълнение е държавна служба. „Забраната се отнася до всички видове държавна служба и държавни служители в държавния апарат изобщо“, казва Конституционният съд в тълкувателното си решение, „несъвместимостта произтича от Конституцията и конституционната норма, която я установява, има пряко приложение“. Специално внимание Съдът обръща на Българската народна банка, която притежава безспорно чертите на държавно учреждение и провежда държавна политика, като приема, че „не може да има и спор, че народните представители не могат да заемат държавна служба в тази банка“.

Изводът е, че разпоредбата на чл. 113, която препраща към чл. 68, ал. 1 от Конституцията, създава **забрана за членовете на Министерския съвет да изпълняват каквито и да е функции на държавата без оглед на предмета и формата им**. Заемането на друга държавна длъжност продължава от възникване на правото за осъществяване на функциите по изпълнението ѝ **до прекратяване** на пълномощията. В този смисъл, прекъсването временно на изпълнението на функциите на заеманата държавна служба в ръководството на БНБ, Сметната палата и като омбудсман, нарушава закриляните интереси от Конституцията чрез института на несъвместимостта.

2. За допустимостта със закон да се предвиди прекъсване на пълномощията при заемане на несъвместима държавна служба.

На второ място, прекъсването на пълномощията с цел преодоляване на негативната последица от несъвместимостта не е новост в конституционната ни уредба. То е въведено в чл. 68, ал. 2 от Конституцията за народен представител, избран за министър, чиито пълномощията се прекъсват за времето, през което е министър. Това изключение е предвидено на конституционно ниво, докато изричният текст за членовете на Министерския съвет по чл. 113, ал. 2 от Конституцията делегира чрез законодателна уредба възможността единствено да могат да се разширят ограниченията и забраните за съвместими длъжности и дейности, но не и да бъдат изключени със закон. С Решение № 18 от 25.10.2001 г. по к.д. № 15/2001 г., Конституционният съд приема, че именно по така предвидената възможност за увеличаване обхвата на ограниченията, несъвместимостта за министрите се различава от тази, която се отнася за народните представители.

Прекъсване на изпълнението на заемана държавна служба е предвидено и в чл. 65, ал. 2 от Конституцията, за кандидатите за народни представители след регистрацията си за участие в изборите. И по този въпрос е постановено Тълкувателно решение № 16 от 06.11.1997 г. по к.д. № 8/1997 г. на Конституционния съд за задължително тълкуване на израза „прекъсване изпълнението на заеманата държавна служба по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията в аспекта на статута на народен представител“. Според решението: „Прекъсването представлява временно преустановяване изпълнението на служебните задължения“ и ако кандидатът не бъде избран, тогава ще продължи изпълнението им. Обратното означава, че след заемане на конституционната длъжност, настъпват последиците от несъвместимостта. Това разбиране се подкрепя и от Тълкувателно решение № 8 от 6 май 1993 г. по к.д. № 5 от 1993 г. на Конституционния съд. В него е дадено задължително тълкуване на разпоредбите от Конституцията, които уреждат въпросите за продължителността на мандата на народния представител и основанията за предсрочно прекратяване или прекъсване на пълномощията, за съдържанието на прекъсването и заместването.

Прието е, че: „Освен в хипотезата на чл. 68, ал. 2 Конституцията не предвижда друго основание за заместване на народен представител, включително и в случаите на овакантен при условията на чл. 72, ал. 1 депутатски мандат“.

Изводът е, че и двата случая на прекъсване на изпълнението на заеманата държавна служба, предвидени в Конституцията за народен представител, са неприложими за кандидатите за служебен министър-председател, заемащи друга държавна служба. Единствено по изрично разпореждане на Конституцията несъвместимостта няма за последица прекратяването на пълномощията (чл. 72, ал. 1, т. 3), а тяхното прекъсване (чл. 68, ал. 2). Нещо повече, с **Тълкувателно решение № 4 от 30 март 1993 г. по к.д. № 3 от 1993 г., Съдът приема, че прилагането на каквато и да било аналогия или разширително тълкуване на чл. 68, ал. 2 от Конституцията са недопустими. Текстът визира конкретно и изключително само една категория висши длъжностни лица - министрите**¹¹. Ето защо, със закон не може да урежда по аналогия за друга държавна служба, като управител или подуправител на Българската народна банка, председател или заместник-председател на Сметната палата и омбудсман или негов заместник, прекъсване на пълномощията им и „резервиране“ на мястото им за времето, докато някой е от тях е назначен за служебен министър-председател.

3. За личната преценка на избор от възможните кандидати за служебен министър-председател

На трето място, предвиждането на няколко кандидати за служебен министър-председател, е предпоставка за разбирането, че всеки от тях има право на свободен избор кое от двете конкуриращи се правоотношения да запази¹², въпреки закъснялата и спорна законова възможност чрез прекъсване на мандата да избегнат задължителното предсрочно прекратяване на пълномощията им поради несъвместимост. Същевременно, назначаването на управителя или подуправител на БНБ за служебен премиер може да доведе до противоречия и с множество европейски норми и вътрешни актове на европейски институции. Правният статут на ръководителите на БНБ се определя не само от българското, но и от европейското законодателство, включително от уставите на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка. Председателят на Сметната палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета (чл. 91, ал. 1 от Конституцията), след прекратяване на пълномощията му като служебен премиер ще следва да проверява самия себе си и министрите от своя кабинет за евентуални нарушения. За омбудсмана следва да се има предвид, че се изисква изключително висока степен на независимост и политическа неутралност¹³. За него изначало се изключва възможността да е начело на основната политическа власт в управлението на държавата – изпълнителната власт, дори и временно. Тези принципни положения, които стоят в основата на

¹¹ Вж. Решение на Конституционния съд № 10 от 15.06.1993 г. по к.д. № 10/1992 г. относно несъвместимост по смисъла на чл. 72, ал. 1, точка 3 от Конституцията

¹² В случая, първите кандидати – председателят на НС и ръководителите на БНБ, отказаха предложението на президента.

¹³ Вж. чл. 14, ал. 1 от Закона за омбудсмана „Длъжността на омбудсмана и на заместник-омбудсмана е несъвместима с друга държавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, както и с членство в политическа партия или синдикална организация“

статуса на потенциалните кандидати, са основание за евентуален отказ да приемат предложението на президента при парламентарна криза и по този начин да направят самата процедура по формиране на служебно правителство цайтнот заради новата правна уредба. Тази вероятна опасност поставя държавното управление в още по-голяма криза от парламентарната. Науката я определя като конституционна криза, тъй като засяга вече не само едната власт – парламента, а едновременно двете основни политически власти в конструкцията на разделените власти – законодателната и изпълнителната власт.

Изводите относно прилагането на конституционния принцип за несъвместимост при кандидатите за служебен министър-председател са, че:

- Конституционната несъвместимост се отнася за всички видове държавни служби по чл. 113 във връзка с чл. 68, ал. 1;
- Прекъсването на пълномощията като последица от несъвместимостта е допустимо само ако е предвидено в Конституцията, единственият случай е по чл. 68, ал. 2;
- Прилагането по аналогия или разширителното тълкуване на чл. 68, ал. 2 от Конституцията са недопустими;
- Несъвместимостта произтича от самата Конституция, а тя има пряко приложение по силата на чл. 5, ал. 2 от нея и не може да бъде изключена със закон за други държавни служби.

Със законодателните промени в трите разглеждани закона – Закона за БНБ, Закона за Сметната палата и Закона за омбудсмана, Народното събрание пряко е засегнало независимостта на кандидатите за министър-председател, заемащи друга държавна служба, която се брани чрез института на несъвместимостта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Промяната на процедурата за съставяне на служебно правителство измести основната цел за съществуването му в нашата Конституция – да се преодолее настъпилата парламентарна криза от неспособността на парламента да избере правителство, с което да работи през своя мандат, чрез намесата на неутралната власт на президента, която се задейства не по линия на изземване на правомощията на парламента, а само когато е нарушено конституционното равновесие (не може да се избере парламентарно правителство), като назначи служебно правителство, докато се възстанови баланса¹⁴. **Новият конституционен ред за съставяне на служебно правителство, създава предпоставка парламентарната криза да се превърне в конституционна**, при отказ от всички кандидати, предвидени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията, да приемат предложението за назначаването им за служебен министър-председател. **Такъв вариант на развитие при самостоятелното действие на президента е невъзможен.** А опасенията, че неговата власт ще се засили неоправдано и той ще управлява еднолитно с избрано от него служебно правителство, без парламент, са несъстоятелни и нямат силен аргумент, нито правна подкрепа, тъй като неговата власт идва директно от суверена – народа, както тази на парламента, и често

¹⁴ Повече по този въпрос вж. 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, ISSN 2603-5073.

зад избора на личността на президента стоят повече гласове на избирателите, отколкото зад някои народни представители, избрани според партийната листа, чиито свободен мандат позволява да се отделят като независими. **Президентът е равностоен с парламента по своята демократична легитимност.**

Да бъдат избирани от Народното събрание възможните кандидати за служебен министър-председател е в съответствие с парламентарния характер на правителството при утвърдената форма на държавно управление, доколкото отново спорно е лишаването на президента от правото му да разпуска Народното събрание. Но запазването („резервирането“) на заеманата от тях друга държавна служба противоречи на конституционния принцип за несъвместимост, регламентиран в чл. 113 от Конституцията и следва да бъде предмет на решаване от Конституционния съд за установяване на противоконституционността на законодателните промени в Закона за БНБ, Закона за Сметната палата и Закона за омбудсмана, обнародвани в ДВ, бр. 29 от 02.04.2024 г.

Същевременно запазването на парламентарния характер на служебното правителство отваря широки врати за нови въпроси, свързани с отговорността му. Доколкото конституционните промени в чл. 99, ал. 5 ограничават дискрецията на президента при формиране на служебното правителство, той няма да носи отговорност за действията му. А търсенето на отговорност от парламента се ограничава до правото му да осъществява единствено парламентарен контрол, който има информативен характер и се превръща в самоцел. Парламентът няма възможност при негативна оценка за дейността на служебното правителство да приложи санкционната процедура за вот на недоверие, какъвто опит беше направен, но съвременно спрян като недопустим. Така в новия си облик служебното правителство не носи политическа отговорност, с което съществува се нарушава баланса и взаимното възпиране на разделените власти, в т.ч. гаранциите за върховенството на Конституцията обезпечени от мястото и ролята на президента като държавен орган извън трите власти, който изразява своята сила и авторитет по линия на развитието му като неутрална власт. Политическата отговорност на правителството стои в основата на утвърдения модел на парламентарно управление и липсата на път за търсенето ѝ е нарушение на конституционната рамка и принципи на управление в държавата, заложили от Великото Народно събрание при приемането на Конституцията през 1991 г.

Източници:

1. **Решение на Конституционния съд № 2 от 26.02.1992 г. по к.д. № 2/1992 г.** относно несъвместимост по смисъла на чл. 72, ал. 1, точка 3 от Конституцията (Христофор Дочев)
2. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 4 от 30.03.1993 г. по к.д. № 3/1993 г.** за тълкуване на чл.68, ал.1 от Конституцията
3. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6/1993 г.** за тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията
4. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 8 от 06.05.1993 г. по к.д. № 5/1993 г.** за тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията
5. **Решение на Конституционния съд № 10 от 15.06.1993 г. по к.д. № 10/1992 г.** относно несъвместимост по смисъла на чл. 72, ал. 1, точка 3 от Конституцията (Стоян Ганев)

6. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 16 от 06.11.1997 г. по к.д. № 8/1997 г.** за тълкуване на израза „прекъсване изпълнението на заеманата държавна служба по смисъла на чл. 65, ал. 2 от Конституцията в аспекта на статута на народен представител“
7. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г.** относно пределите на компетентността на Конституционния съд да даде задължително (нормативно, абстрактно) тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във връзка с искането да бъде дадено задължително тълкуване на правната категория „мандат“ и „може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона“.
8. **Решение на Конституционния съд № 7 от 08.10.2013 г. по к.д. № 16/2013 г.** относно несъвместимост по смисъла на чл. 72, ал. 1, точка 3 от Конституцията (Делян Пеевски)
9. **Решение на Конституционния съд № 9 от 22.10.2013 г. по к.д. № 18/2013 г.** относно несъвместимост по смисъла на чл. 72, ал. 1, точка 3 от Конституцията (Иван Иванов)
10. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 14 от 18.12.2013 г. по к.д. № 17/2013 г.** за тълкуване на чл. 72 от Конституцията
11. **Определение на Конституционния съд № 1 от 14.01.2014 г. по к.д. № 21/2013 г.** за установяване на противоконституционност на Решение на НС и за тълкуване на чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията
12. **Тълкувателно решение на Конституционния съд № 18 от 25.10.2001 г. по к.д. № 15/2001 г.** за тълкуване на чл. 113, ал. 1 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията
13. **Решение на Конституционния съд № 13 от 24.09.2020 г. по к.д. № 5/2020 г.** за установяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Настоящата статия е съобразена с българското законодателство към 20.06.2024 г.