

# КАКЪВ Е КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗНИЯТ СРОК, В КОЙТО ПРЕЗИДЕНТЪТ СЛЕДВА ДА ВЪЗЛОЖИ ПРОУЧВАТЕЛЕН МАНДАТ НА КАНДИДАТ ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ ЗА СЪСТАВЯНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВО

Петър Славов<sup>1</sup>

**Резюме:** Статията разглежда особено актуалния казус със забавянето на връчването на проучвателен мандат по чл. 99 от страна на президента на Републиката. Последният не е обвързан със задължителен краен срок, в който той следва да упражни това свое конституционно правомощие, както например е длъжен да свика новозбраното Народно събрание най-късно в едномесечен срок от провеждането на изборите според действащата Конституция на РБ.

Казусът е особено интересен и защото липсва практика на Конституционния съд (КС) по прилагането на тази разпоредба досежно крайния срок за връчване на проучвателния мандат, като същевременно е налице достатъчна практика по приложе-

нието на останалите разпоредби на чл. 99 и сроковете, които текат след връчването на т.нар. „първи мандат“ (т.нар. парламентарна рулетка). Макар и тук да има празноти в уредбата в основния ни закон, КС приема, че забавяне отвъд „разумния срок“ е конституционно недопустимо. Именно приложимостта на подобен „разумен срок“ и по отношение на срока за връчване на първия проучвателен мандат ще бъде анализирана в контекста на цялостната конституционна уредба на формиране на редовно правителство по чл. 99, но също и на духа на Конституцията на държава с парламентарно управление.

**Ключови думи:** проучвателен мандат, срок за връчване, редовно правителство

## I. Цели на изследването и празнота на уредбата относно срока за връчване на проучвателен мандат по чл. 99 от основния закон

Конституционната уредба на реда за възлагане на мандат на кандидат от първата или втората по численост парламентарна група да състави правителство, а при неуспех – на ня-

<sup>1</sup> Адвокат Петър Славов е юрист и икономист по образование, докторант в НБУ по конституционно право, член на Висшия адвокатски съвет със съвещателен глас, народен представител в 43-тото Народно събрание, ел. поща: peter\_slavov@vladikinslavov.com.

коя от следващите парламентарни групи, е разписана доста пестеливо в чл. 99 от Конституцията на РБ.<sup>2</sup>

В едва седем алинеи е дадена общата рамка на множеството възможни варианти при потенциалните опити за формиране на редовно правителство от парламентарните групи, като включително са посочени и срокове за реализиране на тези техни правомощия с оглед на приключването на процедурите в разумен срок.

При успешно изпълнен проучвателен мандат логично следва предложение на президента до Народното събрание да избере предложени кандидат за министър-председател и предложените от него структура и състав на Министерския съвет, като при положително решение на парламента новоизбраното редовно правителство може да започне своята работа.

Проблемите при приложението на разпоредбите на чл. 99 от основния ни закон започват при неуспех на съответния кандидат да изпълни възложения му проучвателен мандат, след което, ако последват неуспешно реализирани мандати и от втората по численост и някоя следваща парламентарна група, следва разпускане на Народното събрание и насрочване на предсрочни парламентарни избори.

След проведените на три пъти парламентарни избори през 2021 г. и още едни предсрочни през 2022 г., т.е. в рамките на по-малко от година и половина българските граждани четири пъти следваше да ходят до урните и да упражнят правото си на глас за избиране на народни представители, е разбираема предпазливостта, с която президентската институция подхожда при започването на процедурата по чл. 99 в 48-ото Народно събрание. Защото веднъж започната, тя не може повече да бъде спряна и следва рано или късно да приключи или с избор на редовно правителство, или с ново разпускане на парламента и насрочване на предсрочни избори за 49-ото Народно събрание. Очевидно е, че не е никак без значение при евентуален неуспех на реализирането на мандат за съставяне на редовно правителство (и с оглед на малката вероятност изначално за такъв успех при сериозното противопоставяне между политическите сили) в кой момент ще бъде изчерпана процедурата и ще бъдат насрочени следващите предсрочни парламентарни избори. Защото в навечерието на зимния сезон и при натрупаната умора в обществото от четири поредни избора, при неприет Закон за държавния бюджет за 2023 г., нови предсрочни избори да бъдат насрочени за разгара на зимата ще бъде не само затормозяващо за участниците в изборния процес, но и за избирателите, като всичко това би могло да доведе до поредния тъжен рекорд – най-ниската избирателна активност на избори за парламент след промените от 1989 г. насам.

И макар горните основания да имат своята тежест, те в никакъв случай не могат да derogират основните принципи, залегнали в българската Конституция, а именно – на държава с парламентарно управление, в която изпълнителната власт се избира от Народното събрание и само по изключение и за кратък период от време (т.нар. „преходен период“ между две редовни правителства) е допустимо назначаване на изпълнителната власт от президента на Републиката под формата на служебно правителство.

През последната година и половина обаче имаме 11 месеца управление на служебни кабинети – на Стефан Янев и Гълъб Донев<sup>3</sup> – срок, надвишаващ значително 7-те месеца на управление на кабинета „Петков“, излъчен от 47-ото Народно събрание. И този период на управление на служебни правителства продължава да се увеличава, предвид слабите изгледи за успешно избиране на редовно правителство от 48-ия парламент.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

<sup>3</sup> Сроковете в настоящата статия са към 10.11.2022 г., когато последната е завършена.

И така, както пише проф. Е. Друмева, която неслучайно определя процедурата по чл. 99 като „тромава и сложна“: „Процедурата протича в няколко последователни фази. При цялата ѝ сложност водеща роля има парламентът, т.е. Народното събрание; то има решаващата дума при образуването на правителството, както се полага в една парламентарна държава. Началото на процедурата се поставя от президента на Републиката. Той започва консултации с парламентарните групи в новоизбраното Народно събрание, последвани от т.нар. проучвателен мандат“<sup>4</sup>.

В случая е видно, че на въпросните консултации по чл. 99, ал. 1 с парламентарно представените политически партии не се придава дотам голяма тежест, като тяхната функция по-скоро е политическа и цели да създаде обстановка на опознаване, сътрудничество и диалог между народните представители и техните формации. Още повече, през годините традиционно консултациите се провеждат в рамките на няколко дни, след което президентът пристъпва към връчването на първия мандат. Едва след неговото връчване основният ни закон разписва конкретни срокове, в които следва да се упражнят предоставените от Конституцията правомощия – кандидатът на най-голямата парламентарна група има 7-дневен срок за реализация на мандата, след което той или предлага структура и състав на Министерския съвет, или следва да върне проучвателния мандат като неизпълнен на държавния глава. Същото се прилага и по отношение на кандидата на втората по численост парламентарна група, като и той разполага със 7-дневен срок за реализацията на мандата. Тук обаче следва да се отбележи, че в основния закон отново липсва срок, в който последният следва да бъде връчен на кандидата на втората по численост парламентарна група – налице е само преклузивен срок за неговата реализация. По подобен начин стоят нещата и с връчването на последния трети мандат, като тук е налице една особеност в основния ни закон, а именно – че той се връчва не на кандидат за министър-председател, а на някоя от следващите парламентарни групи.

Както подчертава проф. Е. Друмева: „Но ако в 7-дневния срок кандидатът за министър-председател на втората по численост парламентарна група не успее да направи предложение, тогава президентът, в следващ 7-дневен срок, възлага на някоя следваща парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател. В този случай президентът не е обвързан тази група да бъде непременно третата по численост парламентарна група. Тук вече се предпоставя пролиферация на политическите сили; налице е значително забавяне в процеса по съставяне на правителство, което оправдава това финално ускоряване на проучвателния мандат. В този случай президентът е свободен да извърши преценка на коя парламентарна група да възложи посочването на кандидат за министър-председател“<sup>5</sup>.

С други думи, макар конституционният законодател да е предоставил доста по-голяма свобода на държавния глава при избора на кого измежду останалите парламентарно представени политически формации да връчи последния трети мандат, той все пак е разписал крайни преклузивни срокове, с изтичането на които процедурата следва да завърши, и при неуспешен мандат да се премине към разпускане на действащото Народно събрание и насрочване на предсрочни парламентарни избори. С други думи – едно допълнително неоправдано протакане на края на процедурата би било не само нежелано от гледна точка на конституционния законотворец, но дори би се явило и противоконституционно при неспазване на заложените в чл. 99, ал. 3, 4 и 5 срокове.

<sup>4</sup> Друмева, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела, 532.

<sup>5</sup> Пак там, 533–534.

## II. Прилики и отлики между процедурата по връчване и сроковете за това на първия и втория проучвателен мандат

Характерно за процедурите по връчване на първия и – при неуспех на кандидата за министър-председател да предложи структура и състав на МС – на втория проучвателен мандат е строгата последователност на тяхното връчване. Президентът е обвързан от разпоредбите на чл. 99, ал. 2 първоначално да връчи мандат за съставяне на правителство на кандидат, излъчен от най-голямата парламентарна група, и едва при негов неуспех той може да връчи на втората по численост група. Същевременно и в първия, и във втория случай не е налице императивен срок, в който държавният глава да следва да връчи първия или втория мандат – срокове обаче са налице по отношение на времето, в което кандидатите могат да ги задържат, преди да представят своя проектокабинет, респективно – да върнат мандата нереализиран<sup>6</sup>. А именно – както кандидатът, получил първия проучвателен мандат, така и при негов неуспех – кандидатът на втората по големина парламентарна група, разполагат със 7 дни да предложат своите проектокабинети.

С други думи, процедурите по връчване на първия и втория мандат, от една страна, доста си приличат, за разлика от разписаното в чл. 99, ал. 3 от Конституцията по отношение на третия проучвателен мандат.

## III. Особенности по отношение на сроковете за връчването на първия и втория мандат, от една страна, и третия мандат – от друга

Както вече стана дума по-горе, процедурата по връчване на третия проучвателен мандат е сходна с тази за предходните два, като особеността тук е нейният „двуфазен“ характер, а именно – мандатът не се връчва на конкретен кандидат за министър-председател, а на някоя от следващите парламентарни групи. Последната следва първо да посочи кандидат за премиер-министър, който от своя страна по общия ред ще има възможност да предложи свой проектокабинет.

В този случай обаче кога и в какъв срок тази „следваща“ парламентарна група ще получи мандата, е посочено в чл. 99, ал. 3 от Конституцията, а само преценката по отношение на „титуляря“ на мандата е предоставена на президента, който, както сочи проф. Ст. Стойчев, „осъществява важни функции при съставянето на правителство. Решаващ фактор е парламентът“<sup>7</sup> обаче.

Продължение на тази теза в контекста на сроковете, в които се развива връчването на мандатите, и периода за тяхната реализация намираме в практиката на Конституционния съд, като последният употребява термина „разумен срок“ по отношение на времевите периоди по чл. 99 от основния закон, за които няма изрично посочен срок.

Пределите на „срока“ за връчване на мандат от страна на президента и особено по отношение на третия мандат са подробно разгледани в мотивите по конституционно дело № 30 от 1992 г. и следва да се тълкуват в контекста на конкретната ситуация – например не би следвало да бъде пречка изчакването с няколко дни и дори седмици, преди да бъде връчен първият или вторият мандат, и с оглед на все още високата степен на вероятност първата или втората по численост парламентарна група да го реализира и да има нужда от повече

<sup>6</sup> Така например през 2014 г. минава близо месец, преди да бъде връчен първият проучвателен мандат за съставяне на правителство, който все пак е успешно реализиран от кабинет на ГЕРБ и Реформаторския блок, подкрепян от формацията „Патриотичен фронт“ и партията АБВ. Сходна по отношение на срока е и ситуацията след изборите за 48-ото Народно събрание.

<sup>7</sup> Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела, 508–509.

време за консултации и търсене на възможни коалиционни партньори за това. Що се отнася обаче до връчването на третия мандат при неуспех на предходните, забавяне там е допустимо само в рамките дни, например ако в същото време парламентът финализира приемането на законопроекта за държавния бюджет за следващата година и незабавното прекратяване на правомощията му би оставило страната без действащ ЗДБ с всички негативни последици от това.

От друга страна, задържането на последния трети мандат за срок, по-дълъг от седмодневния по чл. 99, ал. 3, в който служебното правителство например да реализира редица назначения на ръководни длъжности в изпълнителните агенции, очевидно не представлява „разумен срок“ и е недопустимо с оглед и посоченото в разпоредбата, тъй като, както изяснихме по-горе, функциите на служебния кабинет са с преходен характер и времевото ограничение за работата му не предполага разгръщане на мащабна кадрова политика.

В този смисъл е и посоченото от Конституционния съд в негово решение № 20 от 1992 г., а именно: „Значимостта на разглеждания момент, който настъпва след два неуспешни опита за образуване на правителство, произтича от още едно конституционно изискване. И то се намира в разпоредбата на ал. 3 на чл. 99 и се състои в предвиждането на 7-дневен срок, в който президентът е длъжен да възложи на някоя от следващите парламентарни групи да посочи кандидат за министър-председател. За разлика от първите два тура, в които президентът не е обвързан със срок, в който трябва да възложи проучвателния мандат, по-нататък се предвижда ускоряване на процедурата, тъй като периодът, в който не може да бъде съставено ново правителство (и действа служебно правителство или правителство, което е подало оставка), може да се окаже прекомерно дълъг“.

#### IV. В заключение

В заключение следва да се подчертае, че липсата на конкретен срок за връчване на проучвателен мандат по чл. 99 от Конституцията по отношение на първия или втория мандат не означава възможност за безконечно забавяне на процедурата по усмотрение на държавния глава, в чието правомощие, но и задължение е да връчи мандат за съставяне на правителство. Той следва да направи това в разумен срок, съответстващ на духа на Конституцията, на обществените очаквания за формиране на редовно правителство и конкретната фактическа обстановка, респективно – възможностите за преодоляване на евентуалните затруднения за създаване на редовен кабинет.

Ясно разписаните като цяло срокове за извършване на самото проучване и връщане на мандата, било то реализиран или не, сочат, че конституционният законодател е предвидил процедурата по чл. 99 да се развива в разумни срокове. Същите изводи откриваме и в мотивите на Конституционния съд в Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г., където отново акцентът е поставен върху „разумността“ на сроковете, в които държавният глава провежда консултациите и връчва мандат за съставяне на правителство (вж. раздел III, накрая).

Горните изводи кореспондират и с анализ на цялостната уредба по свикване и конституиране на новоизбрано народно събрание с оглед вкл. и излъчването на редовно правителство – например посочения в чл. 75 едномесечен срок от избирането му, в който новият парламент следва да бъде свикан от президента, като неспазването на срока може да бъде преодоляно по инициатива на 1/5 от народните представители.

С други думи, конституционният законодател, като не е разписал императивен срок за провеждане на консултации и връчване на проучвателния първи и втори мандат, е дал достатъчно свобода за вариране в разумни граници със сроковете за връчването им за съставяне на правителство, но това в никакъв случай не бива да се тълкува като неограничена

дискреция в патримониума на държавния глава, дали и кога да връчи мандат. Да се приеме противното, би означавало да се създаде предпоставка за заобикаляне на основен принцип в българската Конституция – а именно, че Република България е република с парламентарно управление, и да се позволи страната да остане неограничено дълъг срок без легитимно избрано редовно правителство от парламента, като същевременно се управлява от краткосрочен по дефиниция служебен кабинет, назначен от президента.

Независимо че избирането на такова правителство може да е съпроводено с редица трудности, включително и провеждане на поредица от предсрочни парламентарни избори, усилията следва да бъдат именно в тази посока, а не в посока търсене на варианти за изкуствено удължаване на живота на един служебен кабинет, който по дефиниция е с ограничени времеви правомощия<sup>8</sup> и с основна задача провеждане на честни предсрочни избори за Народно събрание, за да може страната да получи легитимно народно представителство, а то от своя страна да излъчи дългосрочно управление.

## Библиография

ДВ, бр. 2 от 2011 г.

ДВ, бр. 58 от 2021 г.

ДВ, бр. 15 от 2022 г.

Друмев, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела.

Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.).

Правилник за организацията и дейността на 43-тото и 47-ото Народно събрание.

Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.

Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.

Решение № 1 от 2009 г. по к.д. № 5/2009 г.

Решение № 4 от 4.05.2011 г. по к.д.4/2011 г.

Решение № 12 от 27.09.2022 г. на КС на РБ по к. д. № 7/2022 г.

Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

<sup>8</sup> Вж. Решение № 20 на Конституционния съд от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.: „Прието е да се счита, че компетентността на служебното правителство е ограничена по време и цел. От самия конституционен текст следва, че то има временен характер“.

# WHAT IS THE DEADLINE IN ACCORDANCE WITH THE CONSTITUTION BY WHICH THE PRESIDENT MUST APPOINT TO A PRIME-MINISTER CANDIDATE A MANDATE FOR FORMATION OF A REGULAR GOVERNMENT

Peter Slavov<sup>9</sup>

**Abstract:** This article provides an analysis of case with the possible delay of the deadline within which the President of the Republic is obliged to appoint a mandate for formation of a Government as to art. 99. There is no explicit deadline in the Constitution, by which the latter must appoint the mandate, as e.g. he is obliged by art. 75 to convene the newly elected Parliament within 1-month-term.

The case is especially important as there is no practice of the Constitutional Court on this matter, while there are quite a few rulings on the other aspects of art. 99 and the applicable terms after the first mandate has been appointed.

While there are also some gaps in the constitutional framework, the Constitutional Court has adopted the term “reasonable term”, beyond which any delay shall be in contradiction with the Constitution. Precisely this “reasonability” in the context of appointing the first mandate will be analysed, in the context of the entire constitutional regulation of art. 99 for forming a regular Government but also in the spirit of a parliamentary Republic.

**Keywords:** research mandate, deadline for appointing the first mandate, regular Government

<sup>9</sup> Peter Slavov, LL.M, MSc. is a PhD student in Constitutional Law at New Bulgarian University, a counselling member of the Supreme Bar Council, MP in the 43<sup>rd</sup> National Assembly, e-mail: peter\_slavov@vladikinslavov.com.