

# ПРОЦЕДУРНИ И ФУНКЦИОНАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО И ПАРЛАМЕНТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Веселин Черкезов,**  
*докторант в катедра „Публично правни науки  
и публичен мениджмънт“  
Правно-исторически факултет  
ЮЗУ „Неофит Рилски“ - Благоевград*

**Резюме:** В настоящата статия се прави опит да бъде извършен кратък анализ и оценка на състоянието на два от органите на държавната администрация в Република България - правителство и парламент. Целта е да бъдат изведени дискуссионни проблеми за процедурите за тяхното конституиране и функциониране.

**Ключови думи:** правителство; парламент

## PROCEDURES AND FUNCTIONAL PROBLEMS OF THE GOVERNMENT AND PARLIAMENT IN BULGARIA

**Veselin Cherkeзов**

**Abstract:** This article make an attempt for a brief analysis and assessment of two of the bodies of state administration in Bulgaria - Government and Parliament. The aim is to be brought problems for discussion the procedures for their constitution and functioning.

**Key words:** government, parliament

Държавната администрация на Република България е система, която се изгражда и започва да функционира след настъпването на демократичните промени в страната през 1991 г. За двадесет години - до 2011 г., органите за държавно управление провеждат политики за непрекъснато усъвършенстване, развиваване и обогатяване на структурите на централната и териториалната администрация.[1]

В съвременните условия възниква необходимост от системен мониторинг върху развитието и функционирането на българската държавна администрация и нейните органи. За неговото осъществяване не са необходими само знание за същността на държавната администрация, но и практически умения за отчитане ефективността на нейното функциониране. Необходимо е да се знае как държавните органи се избират и управляват държавната администрация, която осъществява двете си основни функции - да ги подпомага те да реализират успешно законоустановените им правомощия за държавното управление в различни публични сфери и да предоставя публични услуги на гражданите.[2]

Къде са проблемите при конституирането и функционирането на държавните органи в Република България? Какво и кога трябва да се модернизира в държавната администрация? Отговорът на тези въпроси може да бъде даден чрез извършването на задълбочен анализ и оценка на реалната ефикасност и ефективност на органите на управление на държавната администрация. Извършването на такъв анализ е една логична и обективна необходимост за управляващите публични органи в Република България, които, чрез своите политически решения, могат да подобрят положително процедурите за техния избор и функционирането на държавната администрация. Неговото осъществяване може да бъде постигнато чрез системен научен подход, включващ разнообразни експертно-аналитични методи използвани в стратегическото управление в публичната сфера. В науката за управление тези методи се разглеждат като "система от вероятностни идеи, мнения, оценки и предложения, свързани с

разкриването на съдържанието и характерните особености на даден проблем, съществуващите алтернативни възможности за неговото разрешаване, очакваните резултати и необходимите ресурси за всеки от вариантите".[3]

Задачата за осъществяването на такъв комплексен анализ и оценка на всички органи на държавно управление и структури от българската държавна администрация е изключително сложна. Това е така, защото държавната администрация представлява една сложно управляема социална система, в която много трудно може да се индикират комплексно позитивите и негативите на нейната организация и функциониране.

Резултатите от анализа и оценката могат да послужат като надежден информационен източник, както при провеждането на по-задълбочени и комплексни научни изследвания в тази област, така и за подпомагане информираността на действащите органи на държавното управление преди вземането на управленски решения за провеждането на съответни бъдещи реформи и преустройства в системата на държавното управление и на държавната администрация.

Всяка демократична държава се нуждае от стабилни и надлежни държавни органи и структури на администрация, които в своята цялост образуват системата на държавната администрация. В българската теория на публичната администрация съществуват три тези за обхвата на държавната администрация. Първата теза е, че тя включва администрацията, която подпомага само Министерския съвет и министрите[4]. Втората теза е, че тя включва администрацията на правителството, държавния глава и парламента[5]. Третата теза е, че тя включва:

- централната държавна администрация - на законодателната власт, на президента, на изпълнителната власт, на институциите, независими от изпълнителната власт и на съдебната власт;
- териториална - на областните управители, на кметовете на общини, на кметовете на райони и на кметовете на кметства.[6]

По-голяма част от българските изследователи се обединяват около третата теза. В настоящата разработка, с оглед на ограничения й обем, ще бъде извършен кратък анализ и оценка на процедурите за конституиране и функциониране само на два от органите на държавната администрация - правителство и парламент.

#### ▪ **Министерски съвет (Правителство)**

Органите на държавното управление на Република България винаги са полагали грижи и внимание за стабилността на държавните институции. Министерският съвет (Правителството) е основният колективен и ръководен орган на изпълнителната власт. През годините на преход на Република България от присъединяване към интеграция като пълноправна страна-членка на Европейския съюз, в условията на парламентарна демокрация, някои от българските правителства не успяха, въпреки проведените реформи в държавната администрация, да повишат ефективността от функционирането на нейните структури. Това влоши предоставянето на повече и по-ефикасни публични услуги. Наблюдението на практиката за дейността на някои от правителствата на европейските и други демократични държави през изследвания период показва, че те също имат подобни проблеми с функционирането на техните държавни администрации и органите на държавно управление. Тези правителства са обект на постоянни критики, водещи до промени, в резултат на което държавната власт в тези държави се дестабилизира. Така например правителството в Италия, държава с една от исторически утвърдилата се парламентарно-политическа система в Европа, за период от над 50 години (времето от края на Втората световна война до 2011 г.) е сменявано 56 пъти и са проведени над 23 парламентарни избори. Следователно мандатът на едно правителство в тази държава е бил под една година.

Оценката за ефективността на някои от правителствата на европейските държави и волята им да извършват административни

реформи в държавната администрация е по-скоро негативна. Аналогично е положението и в Гърция, където парламентарно-демократичният режим предизвиква периодично нестабилност в живота и дейността на държавните институции. Подобно е положението и в Португалия. В Турция - държава стремяща се към членство в Европейския съюз, парламентарно-демократичната форма на управление е подложена перманентно на остра политическа критика.

Република България не се отличава от тази европейска тенденция. Проучването на броя на правителствата за изследвания двадесет годишен период (от 1991 г. до 2011 г.) показва, че те са 9. В първите десет години на демократични промени правителствата на Република България са се сменяли почти на всяка година, като след 1997 г. се констатира стабилност и завършване на мандата от 4 години. Интерес представлява факта, че когато правителствата са конституирани като коалиционни, въпреки динамиката в политическия живот, то те остават стабилни. Честите смени на правителствата до 1997 г. в Република България създаваха обстановка на несигурност, на постоянни промени в кадровия персонал и особено на тези от средното управленско равнище на държавната администрация. Промените водеха до смяна на позициите на различни органи на държавното управление и на политическите виждания на управляващите, което бе източник на процеси, водещи до неефективността от функционирането на държавната администрация.

Наблюденията на тази практика показва, че в основата на тези отрицателни влияния стоят перманентно проявяващите се политически кризи, неумението на поредно избраното правителство да се справи със сложни държавни и обществени проблеми, предимно от социален и икономически характер. В изследвания период се наблюдаваше, че повечето от европейските държави с добра икономическа и богата социална политика не са подложени на такива правителствени катаклизми.

В Република България смените на правителствата до 1997 г. се извършваха без достатъчно обоснована политическа аргументация и мотивировка на ясните причини за необходимостта и неотложността на тези смени.

Един от важните проблеми по отношение стабилността на правителството се отнася до процедурите за подбора и избора на съответния министър. Единственият критерий, който обикновено се взема предвид, е принадлежността на кандидата към политическата партия, спечелила изборите. Този проблем е бил предмет на изследване и след приемането на Конституцията на Българското княжество (Търновската конституция) през 1879 г. В своята едноименна монография от 1932 г., посветена на организацията на демократичната държава, българският юрист проф. д-р Любомир Владикин пише: "Пръв дълг на държавния глава е да назначава за министри най-достоините, а не само най-удобните граждани. Той ще прояви своята държавническа мъдрост най-осезателно в подбора и после в ръководството на министрите. Всички велики владетели в историята са били обкръжени с велики държавни мъже. Малкият човек не е способен за големи дела. Лошият подбор на лицата в един кабинет е наполовина предопределена лоша политика".[7]

Анализът на българските правителства след 1997 г. показва, че преобладава избор на министри, които имат не само политическа принадлежност, но и необходимата експертиза в областта, в която ще управляват. Това предопределя предприемането впоследствие на адекватни реформи в структурите на българската държавна администрация, чиято цел е повишаване на нейния административен капацитет.

Разглеждайки проблемите за качествата, които трябва да бъдат отчитани при избора на българските министри, е целесъобразно да се има предвид и една библейска истина, произнесена от Исус преди хиляди години, която гласи: "... , който иска да бъде господар трябва да е слуга". Неслучайно в дворцовите градини на френските монарси

"министри" са били назовавани тези, които са се грижели за императорските уникални паркове. Тези думи могат да имат свой подтекст – да се избират за министри тези, които ще бъдат "слуги" на своя народ.

В европейската и в българската практика на държавното управление изборът на даден министър се осъществява главно по политически критерий. Отделни политически групировки конкретно предявяват искания за министерски постове и често пъти, ако не се изпълнят техните претенции, заплашват, че ще напуснат коалицията. Предлаганият политически подход при подбора на министерски лица почти изключва възможността за избор на кандидат с определени професионални качества. Съвременните условия, при които функционира българската държавна администрация, налагат министрите да бъдат преди всичко експерти в управлението на определена публична сфера, а не само политически представители на политическа партия.

Друг проблем, който може да бъде изведен за избора на министрите в Република България, е конституционно установената за това процедура. Народното събрание избира министър-председателя и по негово предложение - министрите.[8] Правителството се гласува явно и "амблук". Тази процедура предопределя, че ако в парламента някой от депутатите не е съгласен с избора на един или на повече от предложените министри, то той няма алтернатива. Депутатът има право да гласува против цялото предложение на министър-председателя, т.е. за всички предложени кандидати. Този начин на гласуване лишава депутатите от индивидуални и персонални оценки по отношение на предложен конкретен кандидат за министър. Принципът, заложен в българската Конституция, е: "гласуване или за всички, или против всички". Като проблем в този случай може да бъде изведен и "явното гласуване" на предложения състав на правителство. То задължава депутатът явно да подкрепи партията си, а не да гласува по съвест.

Проучване на различни публикации в българските медии показва, че тази процедура периодично е подлагана на медийна критика. Някои от тезите, които се защитават в пресата, са, че:

- министерският пост е станал своеобразна "стока";
- министреският пост се купува и продава;
- съществува ценоразпис за министерския пост, като средната цена се движила около 200 хил. лева.[9]

Целесъобразно е да се организира и осъществи политическа дискусия по предложенията:

- всеки номиниран кандидат за министър да притежава компетентност за управление в определен публичен сектор;
- всеки номиниран кандидат за министър да бъде гласуван и избран от народните представители поотделно.

#### ▪ **Народно събрание (Парламент)**

Предмет на анализ и оценка е численият състав на българското Народно събрание, който според някои от българските политици е проблем. Те изразяват мнението, че числения състав от 240 народни представители е голям за мащабите на държавата.

През 2010 г. бе публикувано изследване на проф. д-р Николай Арабаджийски на тази тема. Резултатите от извършено проучване и сравнителен анализ на органите на законодателната власт на държави-членки на Европейския съюз по отношение на броя на техните членове спрямо броя на населението на 27-те държави показват, че:

- в 13 от държавите с двукамарни парламенти средното съотношение е приблизително 1:57 000;
- в 14 от държавите с еднокамарни парламенти средното съотношение е приблизително 1:24 500.

Изследователят достига до извода, че ако се вземе предвид средното съотношение на държавите с еднокамарен парламент, то за Република България ще се получи, че българските депутати трябва да

бъдат 310, а не 240. В тази връзка той не подкрепя идеята за намаляване броя на българските депутати.[10]

Данните са твърде показателни, поради което се присъединяваме към изразеното становище. Тук трябва да се отчитат и традициите на българския парламентаризъм.

Като проблем на българския парламент може да бъде изведен процедурата на "компютърното гласуване". Наблюденията за прилагането му създава основания за аргументирани критики. Обичайна е практиката един депутат да гласува с няколко карти. Това по принцип е забранено от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, в който се предвижда "отстраняване на народен представител от председателя на Народното събрание за едно или до три заседания, когато гласува с чужда карта".[11] Въпреки предвидените санкции, проблемът с гласуването с чужди карти в парламентарната практика все още не е преодолян. Целесъобразно е да се предвидят по-строги мерки за санкциониране на гласуващите депутати с чужди карти.

Друг проблем, който може да бъде изведен, е този за "взаимодействието на парламента с органите на изпълнителната власт". От особено значение за успешната административна политика е взаимодействието между всички държавните органи и институции. Парламентарната система за управление се изгражда върху равнопоставеността на законодателната, изпълнителната и съдебната власти, което обаче се допълва от изискването за поддържане на равновесие между тях в съответствие с т. нар. "взаимна зависимост чрез интеграция". Взаимоотношенията на парламента и правителството се основават не върху "делегирането на правомощия", а върху "доверието между двете институции". Правителството разполага с определена компетентност и собствена сфера на дейност, така както и парламентът има свое поле на действие, определено в Конституцията. Противопоставянето "правителство – парламент", както и "правителство - съдебна власт", означава разрыв в

парламентарната демокрация и предизвиква кризисни ситуации в държавното управление.

По-специално засилената самостоятелност на правителството намира израз преди всичко в несъвместимостта на депутатския и министерски мандат. В чл.68, ал.2 на Конституцията на Република България изрично се регламентира, че "народен представител, избран за министър, прекъсва правомощията си за времето през което е министър". Това обстоятелство е дискуссионно. Може да се формулира и подложи на обсъждане тезата, че "министрите следва да са по право и членове на парламента". Възприемането на принципа на "несъвместимостта" между заемането на министерски пост и депутатски мандат в съответствие с българската Конституция дистанцира правителството от парламента и подчертава обстоятелството, че то формулира и налага законодателната политика и изпълнява след това законите, които само е предложило.

В съответствие с парламентарната традиция в Република България Министър-председателят трябва да бъде "съединителното звено" както между правителството и държавния глава (президента на републиката) от една страна, така и между правителството и Народното събрание – от друга.

Взаимодействието между тези държавни органи все още не е достатъчно изяснено в теоретически и практически план. На практика то се изразява във възможността на президента да определи премиера – и дотук свършват връзките между президента и правителството.

Препоръчително е провеждането на комплексно и задълбочено научно изследване на тези проблеми, с което да се подпомогне усъвършенстването на парламентарното управление в Република България. Извеждането на конкретните проблеми за процедурите при избор на държавни органи и тяхното функциониране ще позволи да се вземат логични политически и управленски решения.

## **БИБЛИОГРАФСКИ ИЗТОЧНИЦИ:**

1. *Арабаджийски, Н.* Организация на публичната администрация в Република България. НБУ. С., 2010 г., с.279-303
2. *Арабаджийски, Н.* Публично управление. Нова образователна парадигма на теорията на публичното управление в Република България. Класика и Стил. С., 2008 г., с.64
3. *Павлов, П.* Експертно-аналитични методи в стратегическото управление. ИК "Призма". С., 1998 г., с.6
4. *Къндева, Е.* Публична администрация. Сиела. С., 1998 г., с.82-100
5. *Бенев, Б.* Основи на теорията на държавната администрация. Феня. С., 2000 г., с.90
6. *Павлов, П., Св.Михалева.* Основи на публичната администрация. ВСУ. В., 2000 г., с.49-51; *Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска.* Основи на публичната администрация. УНСС. С., 2007 г., с.39-42; *Арабаджийски, Н.* Организация на публичната администрация в Република България. НБУ. С., 2010 г., с.103
7. *Владикин, Л.* Организация на демократичната държава. С., 1992 г., с.490
- 8 *Конституция на Република България* - обн.ДВ.бр.56/1991 г. с посл. изм. и доп. - чл.84, т.6
9. *В-к „Труд“*, бр.148/20183 от 1 юни 2007 г.
10. *Арабаджийски, Н.* Организация на публичната администрация в Република България. НБУ. С., 2010 г., с.106 -110
11. *Правилник за организацията и дейността на Народното събрание* - обн.ДВ.58/2009 г. с посл. изм. и доп. - чл.132 и чл.133