

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ**

<b>НАРОДНО СЪБРАНИЕ</b>	
Вх. № <u>553-02-16</u>	
Дата <u>1 / 03 2005 г.</u>	

**СТ А Н О В И Щ Е**

15 55

на Комисията по бюджет и финанси

**ОТНОСНО: Определение на Конституционния съд от 9 февруари 2005 г., с приложено искане на група народни представители, с което Народното събрание е конституирано като страна по к.д. № 1/2005 г. за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г.**

В изпълнение на разпореждане на председателя на Народното събрание № 550-01-36/9.02.2005 г., Комисията по бюджет и финанси представя следното становище:

**1. По т. 1:**

Съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията на Република България “Законопроектът на държавния бюджет се изготвя и **внося** от Министерския съвет”.

Видно от гореизложеното в Конституцията на Република България **не е предвидено внасянето** на законопроекта на държавния бюджет от Министерския съвет в Народното събрание **да се придружава от доклад**. Тук вносителите на искането неправилно намесват разпоредбата на чл. 106 от Конституцията която казва, че “Министерския съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет,” защото тази разпоредба не се отнася **към процедурата на внасянето** на законопроекта на държавния бюджет в Народното събрание, а **до процедурата на неговото изпълнение**, т.е след като законопроекта бъде приет от Народното събрание. Освен това трябва да напомним, че именно въз основа на чл. 106 от Конституцията тази разпоредба се конкретизира с чл. 28, ал.1 от Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), където се казва че “Министерският съвет организира изпълнението **само на републиканския бюджет** и то чрез министерството на финансите и държавните органи – първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, а с ал. 2 на същия член, че Висшият съдебен съвет организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез Върховния касационен съд, Върховния административен съд, съдилищата, Главната прокуратура и Националната следствена служба”. Както се вижда и тук няма пълно съответствие между чл. 106 от Конституцията, с която се възлага на

Министерския съвет да ръководи изпълнението на **държавния бюджет** и чл. 28 на ЗУДБ, с който тази компетенция се разделя на две - между Министерския съвет за **републиканския бюджет** и между органите на съдебната власт за **бюджета на съдебната власт**.

Съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията на Република България “Законопроектът на държавния бюджет се **изготвя** и внася от Министерския съвет”.

В изпълнение на чл. 87, ал. 2 от Конституцията с чл. 14 и чл. 15 на Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) **изготвянето на законопроекта на държавния бюджет** е възложено на министъра на финансите, а в изпълнение на чл. 19 от същия закон министърът на финансите **изготвя и окончателния проект** на държавния бюджет и го внася в Министерския съвет **заедно с мотивиран доклад**.

С чл. 20, ал. 4 от ЗУДБ законодателят разпорежда проектът на държавния бюджет да се придружава от консолидирани разчети, включващи допълнителна информация за финансовото състояние на общините и за извънбюджетните средства, а в ал. 5 определя Министерският съвет да внася проекта на държавния бюджет в Народното събрание не по-късно от два месеца преди началото на бюджетната година.

В чл. 21, ал. 1 от ЗУДБ е разпоредено законопроектът за държавния бюджет да се разглежда по реда, установен с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) В него, обаче, е предвидено законопроектите да се внасят заедно с мотиви към тях. Следователно и тук липсва отделна регламентация за документите и техния издател, който следва да придружават законопроекта за държавния бюджет като “един специфичен закон”, както са го определили групата народни представители в тяхното искане.

Видно от гореизложеното, както в Конституцията и в Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) , така и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не е предвидено законопроекта за държавния бюджет, който се внася от Министерския съвет в Народното събрание, **да се придружава от доклад, подписан от министър-председателя**. Законодателят е преценил само, че законопроекта за държавния бюджет трябва да се придружава от “...консолидирани разчети, включващи допълнителна информация за финансовото състояние на общините и за извънбюджетните средства” и го е разписал в чл. 20, ал. 4 на ЗУДБ.

В чл. 22, ал. 1 е записано че “Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите...”. Тази разпоредба вече се отнася за времето след внасянето на законопроекта на държавния бюджет в Народното събрание и тя **не се отнася до Министерския съвет, респективно**

**министъра на финансите**, а се отнася до Народното събрание като го задължава то да **изслуша доклад** по законопроекта на държавния бюджет. И такъв доклад се изнася от министърът на финансите на пленарното заседание на Народното събрание при започване на разглеждането на законопроекта на държавния бюджет за първо гласуване.

С оглед на гореизложеното нека да кажем и каква е била практиката по повдигнатия от групата народни представители въпрос от 1996 г. насам, от когато е в сила ЗУДБ:

Министерският съвет с решение одобрява само законопроекта на държавния бюджет, а за 2005 г. е приел и становище по проекта на бюджет на съдебната власт, и с писмо го изпраща на Народното събрание. Към писмото се прилагат:

- решението на Министерският съвет и
- законопроекта на държавния бюджет;

Извън писмото, но едновременно с него в Народното събрание се представят и:

- консолидиран държавен бюджет и
- доклад по законопроекта на държавния бюджет, който от 1997 г. насам е подписван, в някой години от министъра на финансите, а в други години от министър-председателя, без обаче, да е приеман с решението, с което се приема законопроекта на държавния бюджет.

Тази двойственост при подписването на докладите съществува вече девет години и тя изцяло е резултат от липсата в ЗУДБ на конкретна уредба от къде да произхожда доклада, който придружава законопроекта на държавния бюджет - от министъра на финансите или от министър-председателя, и трябва ли доклада да се приема с същото решение, с което се приема законопроекта. Освен това трябва да се вземе предвид и обстоятелството, че Министерският съвет, в изпълнение на чл. 19 от ЗУДБ приема окончателния законопроект на държавния бюджет, именно въз основа на посочените в доклада на министъра на финансите, политика, цели и задачи, които ще се постигнат със законопроекта. Т.е. в решението на Министерския съвет не се отбелязва, че заедно със законопроекта се приема и доклада, защото липсва ясно нормативно изискване по този въпрос.

Комисията по бюджет и финанси не споделя и виждането на вносителите, че писмото с което е сезирано Народното събрание с този основен финансов закон на държавата следва да бъде задължително подписано от министър-председателят. Съгласно чл.108, ал.1 от Конституцията Министерският съвет се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. От наименованието на длъжността заместник министър-председател следва, че лицето което е заема може да замества министър-председателят винаги когато това се налага, и то относно

всички негови функции, независимо дали са му възложени с Конституцията или с друг нормативен акт (Решение № 2 по к.д.№ 33/1998 г.)

### **По т. 2:**

Комисията по бюджет и финанси не споделя разбирането на вносителите за противоконституционност на нормата на чл.1, ал. 2, т.4 в частта «за структурни реформи, в т.ч. за развитието на образованието и науката 130,000.0», като приета на едно четене. Действително, в законопроекта на МС сумата “130,000.0” като “перо” и “сума” не фигурира. Но като “перо” и “сума- 135,000.0” фигурира в писменото предложение на народните представители Севлиевски, Калъчев и група народни представители направено между I и II четене съгласно установения ред. Следва да се отбележи, че Конституцията не изисква пълна идентичност на законодателните текстове, приети на първо и второ четене. Не е ограничена възможността на законодателят да допълва и коригира законопроектите на второто четене на базата на направените разисквания и представените предложения от народните представители. Особено когато тези предложения не противоречат на принципите на приетия на първото гласуване законопроект. (Решение № 4 по к.д.№ 14 от 2002г.) Именно, образованието (за което се отнася “перото” и “сумата”) е заявен приоритет и сърцевината на Бюджет 2005 г. чрез дефиниране на конкретни дейности- средства, предвидени за повишаване квалификацията на преподавателите в българските училища; предвидени средства за ефективно компютризиране на българските училища; финансов ресурс за решително подобряване на материалната база в т.нар. средищни училища; средства, осигуряващи участие на българските учени в международни научни програми и изследвания чрез реализиране на програмата “Конкурентна система на висшето образование” и т.н. Ето защо, както комисията, така и пленарния състав при второто гласуване на законопроекта е подкрепил предложението на групата народни представители за допълнителни средства за реализация на част от тези дейности, като синхронизиращо с принципите и обхвата на приетия на I гласуване законопроект и като ненарушаващо предложения от правителството баланс между приходите и разходите, с необходимата корекция на предложената от тях “сума” на 130,000.0. Тази поправка, макар и не чисто “редакционна поправка” в конкретния случай е допустима, тъй като в голямата си част този законопроект е една сметка от очаквани приходи и предвиждани разходи, както изрично предвижда чл. 2, ал. 1 от ЗУДБ и допуснати корекции следва да се отразят.

Народното събрание е приело като източник на средства: увеличение на данъчните приходи с 100 млн.лв. (Корпоративен данък – 20 млн.лв.; Данък върху добавената стойност – 50 млн.лв.; Акциз – 30 млн.лв.) и увеличаване на разходите с 100 млн. лв. За осигуряване на разликата от 30 млн.лв. е намалена разходната част на бюджета, т.

4 “Резерв за непредвидени и неотложни разходи”подточка “за структурни реформи” с 30 млн. лв. и с тази сума и сумата 100 млн. лв. е създадена нова подточка”за развитие на образованието и науката със 130 млн. лв. С тази корекция, предложена от група народни представители по реда на ПОДНС, която е приета от Народното събрание само са се увеличили приходите и разходите с по 100 млн.лв. без да е нарушен баланса на държавния бюджет за 2005 г.

Видно от гореизложеното Народното събрание, в хода на втория етап от бюджетната процедура, която по Конституция и Правилник се провежда в Народното събрание е в правото си при обсъждането на законопроекта на държавния бюджет да внася изменения и допълнения в него, в т.ч. и в чл. 1 на законопроекта.

### **По т. 3:**

Комисията по бюджет и финанси смята за неоснователно становището на вносителите и по този пункт. Министерството на финансите и Министерският съвет изцяло са следвали установената със законодателството процедура по изготвянето на годишния бюджет на държавата. Проектите на републиканския бюджет (чл.1) и на бюджетите на държавните органи, министерствата и ведомствата (чл. 5) са представени в 2 варианта- с включен проект на ВСС и със становище на МС съгласно чл. 20, ал. 3 от ЗУДБ и Решение № 4 по к.д.№ 4 от 2004г. В два варианта е представен и проектът на бюджет на съдебната власт (чл. 2)- първият, изготвен самостоятелно и независимо от ВСС, и със становище на Министерския съвет съгласно чл. 20, ал. 2 от ЗУДБ. Буди недоумение тълкуването на вносителите, че “становището на МС не подлежи на гласуване, защото е “становище”

Конституционните разпоредби на чл. 87, ал. 2 и чл.106 формулират изключителната компетентност на МС “да изготви” и “да внесе” проекта на държавния бюджет в НС и “да ръководи изпълнението на държавния бюджет”. Министерският съвет може да преценява проектобюджета на съдебната власт, разработен от ВСС, като изработи свое становище по него, което може да бъде само под формата на нов вариант на проектобюджет на съдебната власт, защото само в такъв вид може да се включи в общите параметри на проекта на годишния държавен бюджет (чл. 20, ал. 3 от ЗУДБ)/. Следователно, недопустимо е внесен проект на държавния бюджет за съответната година да не съдържа становище (алтернативно предложение на МС). Противното би означавало нарушение на чл. 87, ал. 2 от Конституцията.Още по-недопустимо е законодателният орган да не се произнесе и по становището. “Самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган- Народното събрание” (решение № 18 по к.д.№ 19 от 1993г.). Единствено Народното събрание е в правото си да обсъди всичко и да прецени: дали да подкрепи проекта на ВСС, дали

да уважи параметрите на правителството или да приеме някаква средна величина.

На 25.11.2004 г. председателят на парламента е поставил на “първо гласуване законопроекта за държавния бюджет на Република България, внесен от Министерския съвет”. В пленарното заседание на 14.12.2004г.(с. 242.2 от стенограмата) е обяснил, че “на първо четене е прието и това, което е от ВСС, и това което е инкорпорираното становище на МС. На второ четене работа на депутатите е да определят какво подкрепят”.

Водещата бюджетна комисия, след продължителни дискусии, след като е подкрепила на свое заседание на I четене законопроекта със становището на МС по чл.1,2 и 5, е следвала тази подкрепа и при обсъждането на II четене на законопроекта, изхождайки от изискването на разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗУДБ. Нормата задължава комисията да има яснота в какви параметри ще се работи, в какви параметри ще се обсъждат предложенията между I и II четене. Всички предложения на народни представители по вариант “станoviще на МС” са били обсъдени и подложени на гласуване в комисията, с изключение на единственото предложение по вариант “проектобюджет на ВСС”. Поради равенство на гласовете при второто гласуване- становището на МС се оказва неподкрепено от водещата комисия. Това развитие, разбира се, в никакъв случай не означава, че грубо е нарушен законодателния процес, както твърдят вносителите на искането. Двата решаващи стаии в обсъждането на даден законопроект протичат изключително в пленарна зала. Вотът в пленарна зала е решаващ. Комисията предлага, но предлага и вносителят. Дори и да имаше становище на комисията по съответните текстове в законопроекта (обичайното положение), пленарната зала има решаващата компетентност да определи точните параметри на бюджета на съдебната власт, респ. на целия законопроект. Постоянните комисии принципно са помощни органи на парламента и не стоят над него. Ето защо, Народното събрание при обсъждането на II гласуване на чл. 1, ал. 2III, т. 1.3 и чл. 2 от законопроекта е подложило на гласуване и двата варианта и е преценило да подкрепи параметрите на бюджета на съдебната власт във варианта “станoviще на МС”.

#### **По т. 4:**

В изпълнение на чл. 84, т. 9 от Конституцията на Република България Народното събрание дава съгласие за сключване на договори за държавни заеми. С Закона за устройството на държавния бюджет тази разпоредба получава процедурна уредба като с чл. 27 се определя, че Министерския съвет може да бъде упълномощаван от Народното събрание да сключва договори да извършване на определени дейности, заплащането на които изцяло или частично ще

се извърши през следващите години, свързано с изпълнението на одобрени от Министерския съвет програми (ал.1). Предложение до Народното събрание се прави от Министерския съвет с проекта за годишния бюджет (ал. 2). В годишния държавен бюджет се включва частта от разходите по сключените от Министерския съвет договори, която ще бъде изплатена през съответната бюджетна година (ал.3). Поемането на задължения за бъдещи периоди, които предполагат увеличаване на държавния дълг, може да стане само със закон (ал.4).

Въз основа на горната разпоредба на ЗУДБ Народното събрание с § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. е предвидило “в рамките на бюджетната година да се предлагат за утвърждаване по законоустановения ред държавни инвестиционни заеми и държавни гаранции по външни кредитни споразумения на база на списък от одобрени от Министерския съвет проекти съгласно приложение № 7”, в което приложение е включено и вземането на държавен заем от Bank Austria Creditanstalt AG Viena за проект “Преструктуриране на СБАЛ по детски болести” ЕАД, София - изграждане на нова педиатрична университетска болница.

Видно от гореизложеното предвидените от ЗУДБ процедури по поемането на задължения за бъдещи периоди, които увеличават държавния дълг са в пълно съответствие с разпоредбите на Конституцията и ЗУДБ.

#### **По т.5:**

Комисията по бюджет и финанси смята, че задължението на държавата по чл. 16 и чл. 48 от Конституцията и конкретните възможности за реализацията им чрез държавния бюджет са две различни задължения. За какво и как ще се изразходват средствата на държавния бюджет се определя в ЗУДБ и другите закони, които ангажират финансово държавата чрез закона за държавния бюджет. В конкретния случай, в областта на социалните грижи, задълженията на държавата са определени със Закона за социалното подпомагане (ЗСП).

Със чл. 1, ал. 1 на ЗСП се уреждат обществените отношения, свързани със социалното подпомагане на гражданите в Република България, а ал.2 определя, че целта на закона е подпомагане на трудовата заетост на безработните лица, които отговарят на изискванията за получаването на месечни социални помощи (т.4); че социалното подпомагане се основава на социална работа, като се прилага индивидуален подход и оценка на конкретните способности на лицата и семействата (ал.4), а получаването на месечни социални помощи се обвързва с полагането на обществено полезен труд, освен в случаите на майчинство или когато възрастта и/или здравословното състояние на лицето не позволяват това. (чл. 2, ал. 5). Тези въпроси са

конкретизирани в глава трета “Социални помощи”, където в чл. 11 законодателят е определил, че социалните помощи са средства в пари и/или в натура, които допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства. По-нататък, в чл.12б от закона законодателят е определил регламент: безработните лица, които отговарят на условията за подпомагане с месечни помощи, се включват в програми за заетост, утвърдени от министъра на труда и социалната политика. При отказ от участие в тези програми лицата се лишават от месечни помощи за срок от 1 година. Освен тези изисквания, в глава седма “Финансиране” - чл. 24 е записано, че финансирането на социалното подпомагане се осъществява от различни източници, един които е републиканския бюджет.

Видно от гореизложеното предоставянето на социални помощи и особено определянето на лицата, които трябва да бъдат включени в Национална програма от социални помощи към осигуряване на заетост зависи от изпълнението на условията и изискванията, които са предвидени в ЗСП, както и от възможностите на републиканския бюджет за съответната година и другите източници, съгласно чл. 24 от закона.

Изхождайки от посочените обстоятелства, Комисията по бюджет и финанси смята, че искането на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание е неоснователно, поради което следва да бъде отхвърлено от уважаемия Конституционен съд.

**София, 28 февруари 2005 г.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ:**

