

11.03.0007
 26.01.2001г.

ДО
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
 РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

К. 9. 17/2000
 док. М. Белгев

СТ А Н О В И Щ Е
на МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ
по конституционно дело № 17 от 2000г.

ОТНОСНО: Искането на група народни представители за даване на задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията на Република България в частта ѝ “Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет”, а именно “Министерският съвет има ли право да харчи повече средства от гласуваните в закона за държавния бюджет”, както и за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 11 януари 2001 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 17 от 2000 г., образувано по искане на група народни представители за даване на задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията на Република България в частта ѝ “Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет”, а именно “Министерският съвет има ли право да харчи повече средства от гласуваните в закона за държавния бюджет”, както и за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет.

С оглед на дадената ми с определението възможност, изразявам следното становище:

I. По искането за даване на задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията на Република България в частта ѝ “Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет”, а именно “Министерският съвет има ли право да харчи повече средства от гласуваните в закона за държавния бюджет”

Вносителите поддържат становището, че годишните закони за държавния бюджет са закони като всички други и никоя разпоредба в Конституцията не дава право на Министерския съвет да разходва повече пари от предписаното в закона, без сезиране на Народното събрание под формата на допълнение и изменение на закона за държавния бюджет за съответната година.

Тълкуването на чл.106 от Конституцията предполага изясняване на съотношението между конституционните норми, които регулират отделните фази на бюджетния процес – изготвяне и внасяне на проекта на държавен бюджет, приемане на закона за държавния бюджет и изпълнение на държавния бюджет, а именно чл.87, ал.2, чл.84, т.2 и чл.106 от Конституцията. В разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията е формулирано и задължението на Министерския съвет да изготви и да внесе проекта на годишния държавен бюджет в Народното събрание. Това задължение има характер на изключение от установеното по ал.1 право на законодателна инициатива на всеки народен представител и Министерския съвет.

Съгласно чл.84, т.2 приемането на държавния бюджет, както и на отчета за изпълнението му, е от изключителна компетентност на Народното събрание. С извеждането на закона за държавния бюджет в отделен ред от останалите закони по т.1, които Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя, Конституцията признава значимостта и особения характер на закона за държавния бюджет като специфичен акт със силата на закон, съдържащ публичноправни норми, които не могат да бъдат въведени с нормативен акт от по-ниска степен. Тази характеристика е в противоречие със застъпеното от вносителите виждане, че законът за държавния бюджет е закон като всички други. Изготвянето на ежегодния закон за държавния бюджет, което почива на разпоредбите на Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), е сложен процес, завършващ с внасянето в Народното събрание на проект на закон, включващ очакваните приходи и предвидените разходи, които правителството е систематизирало в бюджета за следващата година. Поради факта,

че е базиран на прогноза, този проект на Министерския съвет, който след приемането от Народното събрание става Закон за държавния бюджет за съответната година, не се изпълнява точно в цифрово изражение и не съвпада абсолютно с приетите показатели при отчитането му след изтичане на годината както в приходната, така и в разходната му част. Това е така, защото оперативната дейност по изпълнението на бюджета е динамичен процес, продължаващ и приключващ в рамките на една година, който не е възможно да бъде прогнозиран абсолютно точно при приемането на годишния закон за държавния бюджет. Ако приемем, че Народното събрание, чрез изменение на закона за държавния бюджет, санкционира всеки един случай на по-високи разходи в резултат на по-високи приходи (а това предполага и обратното – санкциониране на всеки един случай на по-ниски от предвидените разходи при постъпили по-ниски приходи), това на практика означава неговото ангажиране с изпълнението и контрола на изпълнението на държавния бюджет. По този начин биха се обезсмислили конституционните норми на чл. 106 и чл.91, съгласно които Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет, а Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета. Това обаче не означава, че Народното събрание като върховен законодателен орган е ограничено в правото си да извършва освен последващ, и текущ контрол по изпълнението на бюджета. Народните представители разполагат с правомощията по чл.75 и чл.78 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и могат да отправят питання или актуални въпроси до министър-председателя, заместник министър-председател или министър, включително и да поискат информация за текущото изпълнение на държавния бюджет през съответната година.

Още веднъж следва да се подчертае, че правомощията на Народното събрание са точно определени от Конституцията – да приеме годишния закон за държавния бюджет и отчета за изпълнението му. Тези действия са рамката, в която се развива и приключва целият процес по приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет. Текущото изпълнение е правомощие на правителството, а не на парламента. Обратното би означавало Народното събрание да бъде органът, който не само приема, но и изпълнява бюджета, което би било в пряко противоречие с чл.106 Конституцията.

Чл.106 от Конституцията в частта му “Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет” е конституционна норма от публичноправен характер с общо съдържание. Конституцията не предвижда конкретни по-подробни разпоредби относно начините, по които Министерският съвет осъществява това свое правомощие. Конституционният текст предпоставя, че конкретната уредба на компетентностите на Министерския съвет във фазите на съставяне, изпълнение и отчитане на държавния бюджет е уредена на законово ниво - със Закона за устройството на държавния бюджет, - и с подзаконовни нормативни актове – например постановленията на Министерския съвет за изпълнението на годишните закони за държавния бюджет. Нормата на чл.106 от Конституцията възлага на Министерския съвет да ръководи изпълнението на държавния бюджет, което предпоставя оперативното управление на един динамичен процес. По отношение на конкретните правомощия, законодателят е дал общата рамка на това изпълнение в специален закон – Закона за устройството на държавния бюджет, в който се възлагат функции по управлението както на Министерския съвет, така и на министъра на финансите. Това не означава, че Народното събрание се изключва от законотворческия процес и последният става прерогатив на Министерския съвет и на министъра на финансите, както и че това прави излишно приемането на цялостен и подробен закон за държавния бюджет. Подобно разбиране на вносителите не би могло да се сподели, тъй като законодателят е приел за целесъобразно основните въпроси на бюджетния процес да се уредят трайно и самостоятелно в отделен закон. Не следва да се пренебрегва обстоятелството, че изпълнението на държавния бюджет се отчита пред Народното събрание, което осъществява последващия контрол. Искането на вносителите за задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията се свежда само до “правото на Министерския съвет да харчи повече средства от гласуваните в закона за държавния бюджет”. Доколкото държавният бюджет е съвкупност от приходи и разходи на държавата, явно е, че последиците на тълкуването неизбежно ще засегнат и правото на Министерския съвет да събира повече средства от гласуваните в закона за държавния бюджет. Ако се приеме, че Конституцията изисква извършването на разходи над предвидените в бюджета, при наличието на средства, или събирането на повече приходи да става всеки път чрез изменение и допълнение на съответния бюджетен закон от Народното събрание, това би

блокирало работата му и би означавало законодателната власт да се натовари с чисто организационно-изпълнителски функции в противоречие на конституционно провъзгласения принцип за разделеност на властите (чл.8 от Конституцията). Нормата на чл.106 от Конституцията изважда текущата управленска дейност, свързана с ръководството на изпълнението на бюджета от правомощията на парламента. Обратното твърдение би обезсмислило и изричната норма на чл.84, т.2 от Конституцията, че Народното събрание приема отчета за изпълнението на бюджета, което Конституцията е извела извън основните му правомощия по чл.62 – да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол.

II. По искането за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет

Вносителите не са мотивирали искането за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет, поради което считам, че същото не следва да бъде разглеждано.

Разгледано по същество, искането е неоснователно.

В чл.106 от Конституцията ръководството по изпълнението на бюджета е възложено на Министерския съвет. Не съществува конституционна забрана за законодателя да определи в закон случаите, в които Министерският съвет, министърът на финансите или друг орган ще осъществяват функциите по изпълнението на държавния бюджет, стига тези органи да са част от изпълнителната власт, доколкото предвиденото в чл.106 е изключително нейно правомощие. Този закон е ЗУДБ, чието изпълнение е възложено на Министерския съвет, който може да делегира права на министъра на финансите. Нормата на чл.35, ал.2 дава право на министъра на финансите да разреши допълнителни кредити, когато те са покрити от преизпълнение на собствени приходи и от разкриване на нови приходоизточници, без да се влошава балансът на държавния бюджет. Следва да се обърне внимание, че ЗУДБ не говори за допълнителни разходи, а за “допълнителни кредити”. Кредитът представлява право за извършване на разход, а не самият разход. Видно от текста на чл.35, ал.2, това право се ползва от конкретните разпоредители с бюджетни кредити, реализирали преизпълнение на собствени приходи или разкрили нови приходоизточници през годината. Ограничаването на това право сериозно би засегнало инициативата за преизпълнение на приходите и разкриване на нови

приходаизточници. Рамката, в която може да действа министърът на финансите в хипотезата на чл.35, ал.2, е определена от закона - доколкото не се влошава баланса на държавния бюджет така, както е определен с годишния закон за държавния бюджет. Тъй като министърът на финансите следи баланса на държавния бюджет, негово е законовото право да разпределя допълнителни кредити, но само и единствено при хипотезата, че има преизпълнение на собствени приходи или нови приходаизточници, т.е. министърът дава разрешение не самоволно, а по силата на законова норма, без да влошава баланса на бюджета. С други думи, оперативната самостоятелност, с която изпълнителният орган разполага, не влиза в конфликт с правомощието на Народното събрание със закона за държавния бюджет да установи съотношението между бюджетните приходи и бюджетните разходи за съответната година като параметър, който не може да бъде влошаван без санкцията на парламента (с арг. на противното от чл.36 от ЗУДБ).

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед изложеното считам, че искането на група народни представители за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет е необосновано и неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

