

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

по конституционно дело № 17 за 2000 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Делото е образувано по искане на 61 народни представители от състава на XXXVIII Народно събрание за:

- задължително тълкуване на разпоредбата 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";

- установяване на противоконституционност на чл. 35, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет.

Становището на Министерския съвет е следното:

По искането за задължително тълкуване на чл. 106 от Конституцията

Тълкуването на чл. 106 от Конституцията в частта му "Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет" предпоставя 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/ - чл. 87, ал. 2, чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията.

С чл. 87, ал. 2 от Конституцията е формулирано задължението на Министерския съвет "да изготви" и "да внесе" законопроекта за държавния бюджет в Народното събрание. Това задължение има

28

характер на изключение от правилото по ал. 1, съгласно което право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет. Конституционният текст мълчаливо предпоставя, че предметната правна уредба на компетентността на Министерския съвет във фазата на съставяне на проекта на годишния държавен бюджет е оставена на обикновеното законодателство /Закона за устройството на държавния бюджет/ - Решение № 18 по конст. дело № 19 от 1993 г. Затова и конституционната норма не определя задължителното съдържание на проекта на държавния бюджет, нито задължава Министерския съвет да изготвя бюджетна прогноза, въз основа на която да съставя проектобюджета, нито да внася ежегодно законопроект за държавния бюджет. Следователно конституционният законодател е счел, че това са въпроси на законодателна целесъобразност.

Съгласно чл. 84, т. 2 от Конституцията приемането на държавния бюджет е от изключителна компетентност на Народното събрание. Същото се отнася и за отчета за изпълнението му. Очевидно е, че с извеждането на закона за държавния бюджет в отделен ред от останалите закони по т. 1, които Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя, конституционният законодател е отчел не само значимостта, но и особения характер на 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. Трудно може да се подкрепи застъпеното в искането становище, че "законът за държавния бюджет е закон като всички други". Няма конституционна норма, която да съдържа подробна уредба за фазата на приемане на държавния бюджет, както и какво става, когато не е приет държавният бюджет. Няма норма, която да определя, че Народното събрание ежегодно приема държавния бюджет. Очевидно е, че конституционният законодател мълчаливо е оставил тези въпроси за обикновеното законодателство - Закона за устройството на държавния бюджет.

С чл. 106 на Министерския съвет се възлага "да ръководи изпълнението на държавния бюджет". Това е също конституционна норма с общо съдържание. От една страна, тя се отнася за целия бюджет, а от друга страна, визира само изпълнението на бюджета. Конституционният текст не съдържа по-подробна и по-конкретна правна уредба на компетентността на Министерския съвет във фазата на изпълнението на държавния бюджет. Той мълчаливо предпоставя, че предметната правна уредба на компетентността на

Министерския съвет във фазата на изпълнението на държавния бюджет е оставена за обикновеното законодателство - Закона за устройството на държавния бюджет.

Поначало ръководството е типична управленска функция. Доброто ръководство на изпълнението на държавния бюджет е предпоставка за изпълнението на различните функции на държавата. Конституцията е поверила ръководството на изпълнението на държавния бюджет на Министерския съвет, защото с основание счита, че ръководството, осъществявано от висшия орган на изпълнителната власт в Република България, е гаранция, че то ще бъде добро. Все пак изпълнението на държавния бюджет се подчинява на определени правила, но това не са конституционни правила, а въведените на законово равнище със Закона за устройството на държавния бюджет.

Искането 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 обхваща приходите и разходите на държавата, считаме, че правните последици от тълкуването неизбежно ще засегнат и "правото на Министерския съвет да събира повече средства от гласуваните в държавния бюджет".

Съгласно чл. 22, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет държавният бюджет се приема със закон по съставни бюджети, включващи основните им видове приходи и разходи, бюджетното салдо по републиканския бюджет и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и отношенията с извънбюджетните фондове. В тази връзка трябва да се държи сметка за разбирането на законодателя за "бюджетни приходи" и "бюджетни разходи", изразено в § 1, т. 2 и 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за устройството на държавния бюджет. Под "бюджетни приходи" законодателят разбира очакваните и постъпилите парични средства в държавния бюджет въз основа на нормативни актове, а под "бюджетни разходи" - предвидените и разходваните парични средства от държавния бюджет. Очевидно е, че приеманият от Народното събрание държавен бюджет включва очакваните, а не постъпилите приходи по видове и по съставни бюджети, и предвидените, а не разходваните средства по видове разходи и по съставни бюджети. За

постъпленията над или под очакваните приходи, както и за разходите над или под предвидените, се прилагат правила, но те са въведени на законово, а не на конституционно равнище.

Съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет са уредени трайно като материя в Закона за устройството на държавния бюджет. Законът за държавния бюджет всяка година се съставя, приема, изпълнява и отчита в съответствие с изискванията на този закон. Приемайки общата сума на разходите по бюджета за съответната година, Народното събрание приема предвидените разходи, под които се разбират законосъобразните по основание и обосновани като размер разходи.

За извършването на разходи над предвидените по бюджета се прилагат правилата, създадени със Закона за устройството на държавния бюджет. Изложените аргументи в искането за тълкуване са недостатъчни да обосноват разбирането, че "по този начин 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". Това разбиране не държи сметка, че законодателят е счел за целесъобразно и то с основание, че основните въпроси на тази материя следва да се уредят трайно /а не ежегодно/ в отделен закон. Пропуска се обстоятелството, че изпълнението на държавния бюджет се отчита пред Народното събрание по начина, по който е приет - по видове приходи и разходи и по съставни бюджети. Ако се приеме, че Конституцията изисква извършването на разходи над предвидените в бюджета да става чрез изменение и допълнение на съответния бюджетен закон, не би имала оправдание изричната норма, че Народното събрание приема отчета за изпълнението на бюджета, което е извън основните му правомощия по чл. 62 - да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол.

По искането за установяване на противоконституционност на чл. 35, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет

Въпреки че искането в тази му част не е мотивирано, считаме, че се поддържа противоречие на законовата разпоредба с чл. 5, т. 1, чл. 62 и чл. 84, т. 2 от Конституцията.

Голяма част от застъпеното в първата част на становището е относимо и по искането за установяване на

противоконституционност на оспорената разпоредба. Поради липсата на подробна конституционна уредба на бюджетния процес, считаме, че конституционният законодател е оставил тази уредба на обикновеното законодателство. Доколкото чл. 106 от Конституцията възлага ръководството на изпълнението на бюджета на Министерския съвет, няма конституционна пречка за законодателя да определи случаите, в които Министерският съвет, министърът на финансите или друг орган осъществяват ръководството, изпълнението и контрола по изпълнението на държавния бюджет.

От принципите, върху които е изградено конституционното положение на правителството /конституира се и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание/, не следва, че Министерският съвет е изпълнителен орган на Народното събрание. Той е самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията пълномощия. Като носител на изпълнителната власт той функционира в съответствие с принципа на разделение на властите. Затова Конституцията му осигурява самостоятелност. Считаме, че с изключението по чл. 87, ал. 2 от Конституцията - да изготвя и внася законопроекта на държавния бюджет, и с чл. 106 - да ръководи изпълнението на държавния бюджет, Конституцията е постигнала деликатен баланс между законодателната и изпълнителната власт.

Разбира се, именно Конституционният съд, чрез задължителното тълкуване, ще открие идеите, които се съдържат в Конституцията, ще очертае общата рамка и конституционните механизми, в която и чрез които властите могат да действат.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

