

КОНСТИТУЦИОННИ ФУНКЦИИ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Наталия Киселова

CONSTITUTIONAL FUNCTIONS OF THE NATIONAL ASSEMBLY

Nataliya Kiselova

Abstract: *The article presents the distinction between the functions of the National Assembly – „political” and „constitutional”. The constitutional parliamentary functions are divided into three groups - legislative, constitutive and control. Each function is analyzed by virtue of specific powers of the National Assembly.*

Elements of the rationalization of parliamentarism in recent times in Europe are also found in the Constitution of the Republic of Bulgaria. On the one hand, the powers of the political institution have been enriched, with the possibility of parliamentary oversight of the authorities activity, which the National Assembly forms in whole or in part. On the other hand, within the parliamentary control function, the Constitution establishes a clear boundary between the parliamentary control over the executive power and the possibilities for seeking collective political responsibility.

Key words: *parliamentarism rationalized, constitutional functions, legislative function, constitutive function, control function, parliamentary control, parliamentary oversight.*

Конституцията на Републиката от 1991 г. определя изрично формата на държавно управление в България – парламентарна република (чл. 1, ал. 1). Системата на публичните органи се основава на принципа за гъвкавото хоризонтално разделение на властите, който е възприет и проведен във вариант, при който се отчитат някои тенденции в развитието на традиционната парламентарна демокрация при нейното рационализиране¹. В политическия триъгълник на публичната власт президентът на Републиката е държавен глава (чл. 92, ал. 1, изр. първо), на Народното събрание е предоставено осъществяването на законодателната дейност и упражняването на парламентарен контрол (чл. 62, ал. 1) върху дейността на Министерския съвет, който ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1).

Най-сложният въпрос, който стои пред всяка съвременна конституция, е този за отграничаване на правомощията на отделните институции, за привеждането им в действие, за установяване както на взаимно сътрудничество, така и на „възпиране” и контрол между тях. Класи-

ческото разбиране за парламентарно управление предполага наличието на „особен” баланс между законодателната и изпълнителната власт в лицето на техните титуляри – парламента и правителството. Взаимодействието между тях се определя и от съдържанието на политическата воля на парламентарното мнозинство.

Рационализирането на класическия парламентаризъм в Западна Европа след края на Втората световна война е ориентирано преди всичко към стабилизиране на политическия процес, при който правителството, доколкото е възможно, да бъде изведено от конюнктурните промени в настроенията на временни парламентарни мнозинства. Като при това се отчита новото значение на изпълнителната власт – инициатор на политики². Основен елемент на рационализацията на парламентаризма е засилване на контролната дейност на парламента или на неговата изборна камара, без да се достига до инцидентни или косвени парламентарни бламовете, които да водят до отстраняване на правителството. През 70-те и 90-те години на XX в. държавите от Южна и Източна Европа въвеждат в конституционната си уредба

¹ Вж. **Tanchev, E.** Parliamentarism Rationalized. // East European Constitutional Review, Vol. 2, Winter 1993, № 1, p. 33.

² **Grosser, A.** The Evolution of European Parliaments. // Daedalus, Vol. 93, 1964, № 1, p. 162.

такъв елемент за рационализация на парламентаризма.

В националната ни конституционна уредба намира място модерното разбиране, че чрез парламентарен контрол не може да бъде реализирана отговорността на правителството. Има ясна граница между формите на парламентарен контрол върху правителството и търсенето на политическа отговорност за начина, по който се управлява държавата. Правилото, че упражняването на парламентарен контрол не е равностойно на търсенето на политическа отговорност, дава основание да се поддържа, че българският парламентарен модел съдържа елементи на рационализация. При категоричното уточнение, че конституционните институти на парламентарния контрол и на политическата отговорност са прояви на контролната функция на Народното събрание.

Централно място в конституционната и в политическата система на Република България заема *парламентът*³. Той е общонационална представителна институция, която получава своите пълномощия непосредствено от целия народ въз основа на всеобщо, равно и пряко изборително право при тайно гласуване, поради което се ползва с безспорна демократична легитимност. В Народното събрание се съсредоточават широк кръг от основополагащи правомощия на публичната власт, които са ориентирани към оказване на въздействие върху развитието на общонационалните – държавни и обществени процеси.

Народното събрание е единственият колективен общодържавен представителен и законодателен орган. То се състои от 240 представители на политическите сили в обществото. Поради особеното място, което заемат политическите организации в контекста на парламентарното управление през ХХ в., те окончателно се утвърждават като посредници между гражданското общество и публичната власт. Функционирането на политическото представителство произвежда разграничението между управляващи и управлявани, от една страна, и тъждеството на тяхната воля, от друга⁴. Процесът на представителството на практика се разкъсва на две „части“ от ролята,

която играят политическите партии, опосредявайки връзката между избирателите и представителите в парламента. Взаимоотношенията между управляващите и управляваните се изгражда върху акта на политическо упълномощаване (избори), в резултат на който първите, в качеството си на „представители“ действат от името на вторите, като се предполага, че всички действия от името по управлението се предприемат със съгласието на „представяваните“. В определен смисъл процесът на политическо представителство е жизненият център на съвременното управление. При това партиите са не просто инструмент за изразяване на мненията и желанията на различни социални и локални групи, а са същевременно основните субекти, чрез които обществените настроения се канализират и преобразуват в политическа стратегия и линия на поведение по мирен и ненасилствен начин.

Народното събрание като общонационална представителна институция получава своите пълномощия непосредствено от суверенния народ, като при това се презюмира, че от позициите на своята демократична легитимност то действа от името на народа и в негов интерес. В този контекст Народното събрание съсредоточава широк кръг от правомощия във формирането и осъществяването на публичната власт.

Най-общ преглед на компетентността и цялостната дейност на Народното събрание позволява да бъдат изведени две основни групи функции, които общонационалната представителна институция реализира – „*политически*“ и „*конституционни*“⁵.

Политическите функции на парламента не са постоянна величина, а се видоизменят в зависимост от времето и обстоятелствата, свързани с характера на политическия режим. Тази група функции на Народното събрание могат да се разгледат в по-широкия контекст на българската и европейската политическата система, като вниманието се насочва към ролята, която парламентът изпълнява в демократичния политически процес, от една страна. Или пък в по-ограничения контекст на взаимодействието му с

³ Стойчев, Ст. Парламентаризмът и парламентарният контрол. // Правна мисъл, №3, 1995, с. 36.

⁴ Киров, Пл. Изборително право. – В: Основни права на човека. С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“ и изд. „Юриспрес“, 2002, с. 123.

⁵ Вж. Близнашки, Г. Функциите на Народното събрание: политически и конституционни измерения. // Съвременно право, 1995, № 1, 56–66; Киров, Пл. Президентът в българския конституционен модел. С.: Сиби, 2004, 154 – 155. Авторите предварително правят уговорката, че това разделение има условен характер и не трябва да се абсолютизира.

останалите национални институции на публичната власт, като ударението се поставя върху основните направления в дейността на парламента, от друга страна.

Втората група функции на Народното събрание са неговите конституционни функции⁶. В тях се въплъщават основните направления на парламентарната дейност. Функциите на общонационалната представителна институция, приведени в система, представляват своеобразен модел на отделните видове нейна дейност. Отделните конституционни функции могат да бъдат изведени и обособени в зависимост от разнородния характер на управленската дейност на парламента, която преминава през различни фази и се реализира в съответни юридически форми. В определен смисъл конституционните функции са изходно начало и общ критерий, въз основа на който се определят конкретните правомощия на парламента и се структурира неговата дейност. В контекста на конституционната рамка представителното събрание осъществява три основни функции⁷ – *законодателна, конститутивна и контролна*⁸. Законодателната функция е безспорна в съществуващите класификации, а различия съществуват в обособяването на другите конституционнопарламентарни функции⁹.

Законодателната функция, която осъществява Народното събрание, е класическа парламентарна функция, присъща на всяко представително събрание. Законодателната функция обхваща дейността по създаване на общи и абстрактни правила за поведение (законали), чрез чието въвеждане в действие на територията на държавата занапред се задължават всички субекти. Законодателството е дейност с оценъчен характер, в резултат от която се създават нови правни положения, предписващи определено поведение. Законотворчеството е най-същест-

вената функция на публичната власт, чрез която се проявява волята на държавата.

Народното събрание е единствен орган на законодателната власт. Неговите законодателни правомощия не могат да бъдат делегирани на други държавни органи. Само то може да приема, изменя, допълва и отменя законите. Тези нормативни актове притежават висша юридическа сила и трябва да съответстват на духа и съдържанието на Конституцията.

Парламентарният законодателен процес е организационната техника, чрез която се определя общата воля на нацията, за да приеме формата на закон¹⁰. Парламентът представлява народа в неговото многообразие от интереси, т. е. представителната институция трябва да бъде огледален образ на основните политически тенденции, които съществуват в гражданското общество. В парламента се обособяват парламентарни групи от получилите представителство политически партии и коалиции. В случаите, в които парламентарните групи са четири и повече, можем да говорим за блокове на мнозинството и на малцинството, както и такива фракции, които гласуват ситуативно. Всички парламентарни групи заедно съставляват политическото представителство на народа и в еднаква степен осъществяват легитимни функции в политическия процес, като едните поемат отговорността за управлението на страната, а другите остават в опозиция и упражняват публичен контрол. Взаимодействието между мнозинството и малцинството в законодателното събрание, което се основава едновременно върху тяхното съперничество и сътрудничество, създава условията за функционална интеграция между управляващите и управляваните. По общо правило политическата борба в парламента има интегративен ефект по отношение на политическия процес.

⁶ Вж. друго мнение при **Друмева, Е.** Конституционно право, С.: Сиела, 2013, 373–374. Авторката разграничава само правомощия на Народното събрание – законодателни, бюджетни, контролни и други правомощия.

⁷ Разграничаването на отделни функции в компетентността на парламента е един от критериите за извеждане на формата на държавно управление и за определяне на неговата политическа и конституционна роля.

⁸ Вж. друга класификация при **Близнашки, Г.** Парламентарното управление в България. С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, 2009, с. 49; **Близнашки, Г.** Парламентарно право, С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, 2015, 138–154. В първата публикация авторът разграничава законодателна функция, функция по създаване и поддържане на правителството, функция по политическо импулсиране на правителството, контролна функция и други „неосновни“ функции (посочена е съдебна). А във втората публикация са посочени законодателна функция, бюджетна функция, функция по образуване и поддържане на правителството, функция по политическо импулсиране, функция по упражняване на парламентарен контрол и други „неосновни“ функции.

⁹ **Киров, Пл.** Президентът в българския конституционен модел, С.: Сиби, 2004, с. 155.

¹⁰ **Близнашки, Г.** Относно „общата воля“ и „законите“. – Юридически свят, 2001, № 2, с. 61.

Според чл. 62, ал. 1 от Конституцията „Народното събрание осъществява законодателната власт“. Към правомощията, които могат да бъдат включени в законодателната функция, е дейността по създаване, изменение, допълнение и отмяна на разнообразни по същност и съдържание закони. Законодателните правомощия могат да бъдат общени с оглед сферата на регулиране на обществени отношения във вътрешната и във външната политика. От своя страна на правомощията в областта на вътрешната политика могат да бъдат обособени в следните групи: данъчно-бюджетни, правомощия в областта на националната сигурност и отбрана, правомощия за изменение и допълнение на Конституцията, вътрешно-организационни правомощия и други законодателни правомощия.

Съществени правомощия при реализацията на законодателната функция са възможностите на действащо Народно събрание да изменя и допълва Конституцията, без да се навлиза в компетентността на Великото народно събрание (чл. чл. 153 – 156 от Конституцията). Законът за изменение и допълнение на Основния закон се създава при усложнена процедура (особени субекти с право на инициатива, три обсъждания и гласувания в три различни дни, необходими квалифицирани мнозинства за приемането им).

Основното вътрешно-организационно правомощие като част от законодателната функция е приемането на Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 73 от Конституцията). Цялостната парламентарна дейност се осъществява въз основа на Конституцията и на Правилника, приет от него. „Подконституционният“ акт Правилник за организацията и дейността на Народното събрание се отличава от законите както с оглед на спецификата на неговия предмет на регулиране, така и по начина на неговото приемане¹¹.

Законодателните правомощия в областта на външната политика могат да бъдат обособени в следните групи: правомощия по ратификация и денонсиране на международни договори (чл. 22, ал. 1 и 2, чл. 85, ал. 1, т. 1-8 от Конституцията), правомощия във връзка с членството на Република България в ЕС (чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията) и участие на българските народни

представители в интерпарламентарни временни и постоянни организации.

Втората основна конституционна функция на Народното събрание е *конститутивната*. В нейната същина е възможността му да формира изцяло или частично свои вътрешни или други публични органи, когато това е предвидено в Конституцията или в закон. Разбира се, най-важното конститутивно правомощие на парламента е формиране на правителството в парламентарната република.

В страните с парламентарна форма на управление образуването на правителството се поставя в пряка зависимост от резултатите в общите избори и респективно от съотношението на представените в парламента политически партии и коалиции. Абсолютно необходимо условие за създаването на правителството е наличието на парламентарно доверие към него, независимо от това дали е възприета система на „позитивен“, или „негативен“ парламентаризъм. Процедурата по образуването на правителството в България може да бъде отнесена към категорията на „позитивния парламентаризъм“¹², тъй като изрично се предвижда, че Народното събрание „избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение – Министерския съвет“ (чл. 84, т. 6, изр. първо на Конституцията). Процедурата се отличава с редица особености от традиционната парламентарна инвестира, но конституционният законодател е „съхранил“ Народното събрание като основният конститутивен фактор при формиране на правителството¹³.

Рационализираното парламентарно управление на практика е управление на правителството, което се опира на доверието на мнозинството в парламента. Правителството управлява посредством парламента, който легитимира провежданата от него политика¹⁴.

Народното събрание избира (и освобождава) изцяло или участва в конституирането и на други държавни органи. На конституционно ниво това са ръководителите на Българската народна банка (чл. 84, т. 8), Сметната палата (чл. 91, ал. 1), омбудсман (чл. 91а, ал. 1), единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет (чл. 130, ал. 3), Инспекторат към Висшия съдебен съвет (чл. 132а, ал. 2 и 3), една трета от конституционните съдии (чл. 147, ал. 1).

¹¹ Вж. напр. Решение № 7 на Конституционния съд от 2010 г., Обн., ДВ, бр. 42 от 2010 г.

¹² **Близнашки, Г.** Парламентарното управление в България. С.: Унив. изд. „Стопанство“, 1995, с. 62.

¹³ Вж. **Киров, Пл.** Конституиране на представителното управление в България. С.: Сиела, 2014, 493 – 495.

¹⁴ **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление, С.: Унив. изд. “Св. Кл. Охридски”, 1997, с. 121.

На законово ниво конститутивната функция на Народното събрание е доразвита и уплътнена с още правомощия. Изцяло или частично парламентът формира редица независими и самостоятелни „институции“ (чл. 84, т. 8 *in fine*) – ръководството на Централната изборителна комисия, състава на Комисията за защита на конкуренцията, част от състава на други комисии и съвети.

Част от конститутивната функция е и онази вътрешнопарламентарна дейност, при която Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии (чл. 79, ал. 1). Към този тип дейност следва да бъдат добавени правомощията на парламента да избира свои председател и заместник-председатели (чл. 76, ал. 3), да гласува оставка на народен представител (чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2), да дава разрешение за възбуждане на наказателно преследване срещу народен представител, когато последният не е дал доброволно писмено съгласие (чл. 70, ал. 1 във връзка с ал. 2), да формира групи за приятелство с други национални парламенти, да избира народни представители за членове на делегации в международни организации и други.

Към конститутивната функция следва да бъдат добавени и правомощията по приемане на решение за произвеждане на национален референдум (чл. 84, ал. 5), насрочване на избори за президент и вицепрезидент на Републиката (чл. 84, ал. 4), създаването, преобразуването и закриването на министерства (чл. 84, ал. 6) и други.

Контролната функция на Народното събрание е класическа функция на представителната институция в системата на парламентарното управление – „упражнява парламентарен контрол“ (чл. 62, ал. 1, *in fine*, Конституцията). Осъществяването на политически (парламентарен) контрол и прилагането на неговите последици – реализиране на политическата му отговорност, са най-популярните прояви на контролната функция. Те са критерий както за наличието на доверие от страна на Народното събрание към министър-председателя и ръководения от него Министерски съвет, така и за ролята и мястото на парламента в конституционната система в България.

В ново и най-ново време конституционната контролна функция на парламента в парламентарната държава се обогатява. В нашия консти-

туционен модел бяха установени редица правомощия на Народното събрание, които могат да бъдат включени в широкото разбиране за контрол като информиране, наблюдение и оценка, без тези правомощия да принадлежат към традиционния парламентарен контрол. Това са правомощия, чрез които се осъществява сътрудничество между публични институции или се информира гражданското общество за дейността на органи.

Упражняването на контролната функция върху органите извън министър-председателя и Министерския съвет предполага текущо и последващо информиране за дейността на едноличен орган или на член на колективен орган и няма за цел да бъде прекратен предсрочно мандата на органа. Към осъществяването на контролната функция могат да бъдат посочени взаимоотношенията с другия общонационален и представителен орган – държавния глава (отправяне на обръщения към Народното събрание – чл. 98, т. 2, *in fine*, и информиране на Народното събрание по въпроси от кръга на неговите правомощия – чл. 98, т. 14 от Конституцията) и осъществяването на парламентарно наблюдение върху дейността на органи, които Народното събрание изцяло или частично избира (чл. 84, т. 16¹⁵ и т. 17 от Конституцията).

Към контролната функция може да бъде добавена и възможността за задвижване на процедурата за отстраняване от длъжност на президента (и / или вицепрезидента) на Републиката – чл. 103, ал. 2 от Конституцията). Процедурата по отстраняване от длъжност на държавния глава се реализира от Народното събрание само в първата си фаза. Окончателното решение за това дали е извършена държавна измяна, или е нарушена Конституцията се взема от конституционната юрисдикция (чл. 103, ал. 3 от Конституцията).

Конституционната контролна функция на Народното събрание обхваща разнородни парламентарни правомощия. Общото между тях е предоставяне на информация за осъществяване на публичната власт от институциите, които Народното събрание изцяло или частично формира, на народните представители, а чрез тях и на обществото. По този начин се реализират сътрудничеството и взаимодействието между публичните институции. Възможни последици от упражня-

¹⁵ В Мотивите към Тълкувателно решение № 6 от 2017 г. Конституционният съд отбелязва, че „правомощието в чл. 84, т. 16 на Народното събрание се основава на разбирането за въвеждане на повече прозрачност и отчетност на независимата съдебна власт, която се характеризира със своята самостоятелност и отделеност от другите две власти и с независимост на нейните органи“.

ваната контролна дейност можем да търсим както в политическата същност на Народното събрание (противопоставяне по оста власт – опозиция), така също и юридически последици в упражняваната от него законодателна власт (промени в правната уредба) и евентуално негативна оценка (поставяне на началото на процедура за отстраняване от длъжност на президента / вицепрезидента или отстраняване от длъжност на лице, заемащо публична длъжност, избрано от Народното събрание). Поради това, че парламентът е най-публичната институция, то цялостната контролна дейност се реализира в условията на откритост и публичност (чл. 82, изр. първо от Конституцията).

С допълнения в Конституцията през 2006 г. и 2007 г. към контролната функция бяха включени възможностите за изслушване и приемане на годишни доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, които се отнасят за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи (чл. 84, т. 16, изр. първо). В края на 2015 г. контролната функция относно съдебната власт беше разширена с възможността Народното събрание да може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика (чл. 84, т. 16, изр. второ).

Със свое Решение Конституционният съд е дал задължително тълкувание на обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията. Според конституционната юрисдикция трябва да бъдат включени различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика¹⁶. Тези доклади са различни в същността (по време и / или съдържание) от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията, и са предназначени да

съдействат за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание.

В сложния комплекс на сътрудничество между държавните органи, Народното събрание като орган, който формира наказателната политика, разполага с необходимите средства за наблюдение и проверка на други институции, посочва Конституционния съд в Мотивите към Тълкувателно решение № 6 от 2017 г. Тези средства, които се основават на принципа за разделение на властите, не трябва да бъдат от такова естество, че да позволят навлизане в същността на компетентността на съдебната власт – осъществяване на правозащитната функция на държавата и в частност – в компетентността на прокуратурата да следи за спазването на законността. Парламентарните правомощия относно наблюдението на дейността на органите в съдебната власт не могат да имат за крайна цел намеса в конкретни дела, да контролират съдебните органи или да уволняват магистрати¹⁷.

Сърцевината на парламентарното управление в България и на контролната функция е упражняването на *парламентарен контрол* върху намеренията, дейността и актовете на министър-председателя и ръководения от него Министерски съвет. В конституционноправния смисъл на думата парламентарният контрол на Народното събрание може да се очертае като система от правомощия на парламента, предоставени му от Конституцията, и детайлно регламентирани в Правилника за организацията и дейността на Събранието, да осъществява контрол върху намеренията, действията и актовете на Министерския съвет като цяло или на отделните министри с оглед на тяхната целесъобразност. В този смисъл контролът, осъществяван от българския парламент, включва наблюдение, проверка, анализ, оценка и при необходимост коригиране на дейността, намеренията или актовете на правителството или министрите с политически и / или правни средства.

Парламентарният контрол върху правителствените намерения, дейност и актове е политически по своята същност и характер¹⁸. Контролът, на първо място, има за предназначение да установи *как* правителството „ръководи и осъ-

¹⁶ Народното събрание не може да изисква от главния прокурор доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство. Вж. Решение № 6 на Конституционния съд от 2017 г., Обн., ДВ, бр. 48 от 2017 г.

¹⁷ В този смисъл вж. и Решение № 7 от 2006 г. на Конституционния съд, Обн., ДВ, бр. 78 от 2006 г., с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 129, ал. 4 от Конституцията (нова, Обн., ДВ, бр. 27 от 2006 г.).

¹⁸ **Стойчев, Ст.** Парламентаризмът и парламентарният контрол. // Правна мисъл, №3, 1995, 38-39.

ществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите” (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). Ако е необходимо, Народното събрание изисква и съдейства за внасяне на корективи в правителствената програма и дейност. В този смисъл парламентарният контрол е специфична форма за въздействие върху политиката на правителството. На второ място, оценките, които парламентът прави и намират израз в негови актове, са също политически.

В зависимост от това *кой* оценява ръководството и осъществяването на политиката могат ясно да се разграничат проправителствено мнозинство, от една страна, и парламентарна или извънпарламентарна опозиция, от друга страна. Всяка партия или коалиция има свои интереси при оценяване на правителствената дейност.

Обикновено когато се поставя въпросът *кой* е субект на парламентарния контрол, отговорът е категоричен – парламентът. Това е така, но са необходими уточнения. Субект на контрола може да бъде най-напред Народното събрание като цяло. В този случай контролът се осъществява от неговия пленум и той действа като колективен и колегиален орган. Субект на парламентарен контрол могат да бъдат постоянните и временните комисии на Народното събрание¹⁹.

На трето място, парламентарният контрол може да бъде разграничаван с оглед предмета – при ръководството или осъществяването на вътрешната и външната политика на страната от изпълнителната власт.

На четвърто място, контролът е политически и поради това, че *последниците* от неговото упражняване имат предимно политически ха-

рактер. В този пункт най-ясно проличава разграничението в контролната функция, която осъществяват, върху действията и актовете на правителството Народното събрание и Върховния административен съд. Юридическа санкция за установено закононарушение може да бъде наложена на Министерския съвет или на негови членове само по съдебен ред (чл. 125, ал. 2 от Конституцията). Докато евентуална санкция за правителството при упражнен парламентарен контрол може да бъде реализирането на неговата политическа отговорност чрез отказан вот на доверие или чрез изрично недоверие от страна на парламента. В правната литература съществува мнение, че вотът на доверие и вотът на недоверие са проявления на парламентарен контрол²⁰. По този начин контролът се отъждествява с неговите евентуални последици. Не е задължително обаче след упражнен парламентарен контрол и негативни оценки в парламента, да се реализира процедурата за търсене на отговорност и санкциониране на правителството²¹. Причините за това са преди всичко в състоянието на партийната система.

Формите на парламентарния контрол, които са установени чрез правните норми и практиката на Събранието, са разнообразни. Те имат различен интензитет, реализират се по различен повод и процедура и имат различен резултат. В парламентарната практика често се получава комбиниране на тези форми. Възможно е от една форма да се премине към друга с по-висок контролен интензитет. Всички те, взети заедно, определят парламентарния контрол като основна конституционна функция на Народното събрание в рамките на парламентарната форма на управление.

Парламентарният контрол в България се осъществява винаги по специфични поводи, и то

¹⁹ Според чл. 79, ал. 2 на Конституцията постоянните комисии не само подпомагат дейността на Народното събрание, но упражняват от негово име парламентарен контрол. Може да се заключи, че формулата „от негово име“, т.е. от името на Народното събрание, трябва да се разбира, че осъществяваният от постоянните комисии парламентарен контрол не е тяхна собствена прерогатива, че те са само проводници на една парламентарна дейност, субект на която е и си остава парламентът. Според ал. 3 на чл. 79 от Конституцията Народното събрание избира временни комисии по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Анализът на посочените разпоредби води до извода, че постоянните парламентарни комисии са активни участници в законодателния процес и подпомагат законодателната дейност, а осъществяват парламентарен контрол от името на Народното събрание. Временните парламентарни комисии са вътрешни органи на Събранието, които имат като основен предмет на дейност парламентарния контрол. Така въз основа на чл. 79, ал. 3 от Конституцията може да се направи заключение, че временните комисии, които избира Народното събрание, също са субект на парламентарен контрол.

²⁰ Вж. Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас, Novissima verba, 1992, 132 – 133; Друмева, Е. Конституционно право, С.: Сиела, 2013, с. 398. Разбирането на авторите е характерно за класическия парламентаризъм, не отразява същината на съвременния рационализиран парламентаризъм и не може да бъде споделено.

²¹ Стойчев, Ст. Парламентаризмът и парламентарният контрол. // Правна мисъл, №3, 1995, с. 39.

чрез различни организационноправни форми. Той се съсредоточава предимно върху намеренията и дейността на правителството, което възглавява държавната администрация и носи отговорността за провежданата политика. Политическият контрол легитимира упражняването на властта, като осигурява възможност за управляваните да бъдат информирани за действията и практическата политика на правителството²². Макар контролът да е свързан и да води до оттегляне на парламентарното политическо доверие към правителството, неговият ефект не се изчерпва с това оттегляне. Той играе значима роля в конституционната, политическата и партийната система на страната.

Конституцията на Републиката отделя особено внимание върху стабилността на носителя на изпълнителната власт, тъй като от неговото положение в най-голяма степен зависи ефективността на управлението. В контекста на парламентарния режим относителната самостоятелност и независимост на правителството при управлението на страната намират своята противоположност в политическата му отговорност пред парламента. Без съмнение тези отношения са не толкова функционални, колкото органични по своя характер, тъй като най-непосредствено засягат съдбата на двете институции²³.

Отговорността на правителството има колективен характер, макар че принципът на солидарността не е изрично формулиран в конституционния текст. Може да се приеме, че той следва и от колективната инвестиция. Посредством привеждането в действие на политическата отговорност се проверяват отношенията на доверие между правителството и парламента. Санкционните механизми на политическата отговорност се задвижват тогава, когато се установи, че действията на кабинета в една или друга степен не съответстват на доминиращата политическа ориентация на парламента.

В съответствие с изискванията на рационализиращия парламентаризъм въпросът за политическата отговорност се свежда до две основни процедури (чл. 89 и чл. 112 от Конституцията), които имат разнопосочно предназначение. Пър-

вата процедура има за цел да прекъсне отношението на доверие, което свързва парламента и правителството. А при втората доверието на мнозинството – да бъде потвърдено по несъмнен начин, когато правителството се нуждае от допълнителна подкрепа²⁴.

Практиката на Народното събрание да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол вече е достатъчна, за да могат да се посочат някои негативни тенденции.

Първата от тях е неговата ниска ефективност. Приемането на множество законодателни актове, които са със спорни юридически качества. Конститутивната функция се реализира, но могат да бъдат направени редица предложения за подобряване на качеството на избраните лица в другите държавни органи. Сходно е положението и при осъществяването на контролната функция. Поначало определянето на ефективността на който и да е контрол е сложна и трудна задача. Във всеки случай тя се свързва с резултатите от съответната дейност. Но не би било точно ефективността да се възприема като синоним на резултативността. Огромният брой въпроси и питания напр., отправени до правителството и министрите, изслушванията, създаването на комисии не водят до набирането на актуална информация за работата на изпълнителната власт, а има за цел конюнктурни политически и популистки поводи.

Втората негативна последица е формализмът в дейността на Народното събрание. Той може да бъде видян както при реализацията на законодателната функция (вносянето на множество проекти на законодателни актове, които не отговарят на изискванията на Закона за нормативните актове; буквалистки превод на еврорегламенти и евродирективи, несъпроводен с корекции в националното законодателство), така и при упражняване на конститутивната функция (формални изслушвания при предварително договорен избор или издигането на толкова кандидати, колкото са „свободните места“). Най-съществено се реализира формалността при контролната функция. Това може да бъде проследено както при упражняване на парламентарния контрол – контрол заради самия контрол, което проличава

²² **Вax, C. and G. van der Tang** Theses on Control in Constitutional Law. // Control (Ed. By C. Zoethont, G. van der Tang and P. Akkermans). Dordrecht, 1993, 91 – 92.

²³ **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление. С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, 1997, с. 76.

²⁴ Вж. подробно за процедурите за търсене на колективна политическа отговорност „вот на доверие“ и „вот на недоверие“ при **Киров, Пл.** Конституиране на представителното управление в България. С.: Сиела, 2014, 515 – 522.

при последващото поведение на народното представителство, например, след като е получен отговор от съответния член на правителството, така и при внасяне на искане на вот на недоверие – вот заради самия вот. Наблюдава се и стремеж на отделни членове на правителството да отлагат във времето явяването си пред Народното събрание и неговите комисии.

Неглижирането и арогантността към конституционните функции на Народното събрание и залагането само и единствено на неговата политическа същност ще понижат още ниското доверие в политическите представители. Липсата на доверие в парламента вече се отразява и на понижаване на доверието в другите публични институции.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Близнашки, Г. Относно „общата воля” и „законите”. // Юридически свят, 2001, № 2. // **Bliznashki, G.** Otnosno „obshtata volya” i „zakonite”. // Yuridicheski svyat, 2001, № 2.

Близнашки, Г. Парламентарно право, С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски”, 2015. // **Bliznashki, G.** Parlamentarno pravo, S.: Univ. izd. „Sv. Kl. Ohridski”, 2015.

Близнашки, Г. Парламентарното управление в България. С.: Унив. изд. „Стопанство”, 1995. // **Bliznashki, G.** Parlamentarnoto upravlenie v Bulgariya. S.: Univ. izd. „Stopanstvo”, 1995.

Близнашки, Г. Парламентарното управление в България. С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски”, 2009.//

Bliznashki, G. Parlamentarnoto upravlenie v Bulgariya. S.: Univ. izd. „Sv. Kl. Ohridski”, 2009.

Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление, С.: Унив. изд. “Св. Кл. Охридски”, 1997. // **Bliznashki, G.** Printsipi na parlamentarnoto upravlenie, S.:Univ. izd. “Sv. Kl. Ohridski”, 1997.

Близнашки, Г. Функциите на Народното събрание: политически и конституционни измерения. // Съвременно право, 1995, №1. // **Bliznashki, G.** Funktsiite na Narodnoto sabranie: politicheski i konstitutsionni izmereniya. // Savremenno pravo, 1995, № 1.

Друмева, Е. Конституционно право, С.: Сиела, 2013. // **Drumeva, E.** Konstitutsionno pravo, S.: Siela, 2013.

Киров, Пл. Избирателно право. – В: Основни права на човека. С.: Унив. изд. „Св. Кл. Охридски” и изд. „Юриспрес”, 2002. // **Kirov, Pl.** Izbiratelno pravo. –V: Osnovni prava na choveka. S.: Univ. izd. „Sv. Kl. Ohridski” i izd. „Yurispres”, 2002.

Киров, Пл. Конституиране на представителното управление в България. С.: Сиела, 2014. // **Kirov, Pl.** Konstituirane na predstavitelnoto upravlenie v Bulgariya. S.: Siela, 2014.

Киров, Пл. Президентът в българския конституционен модел. С.: Сиби, 2004. // **Kirov, Pl.** Prezidentat v balgarskiya konstitutsionen model. S.: Sibi, 2004.

Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас, Novissima verba, 1992. // **Spasov, B.** Narodno sabranie. Parlamentarno pravo. Burgas, Novissima verba, 1992.

Стойчев, Ст. Парламентаризмът и парламентарният контрол. // Правна мисъл, № 3, 1995. // **Stoychev, St.** Parlamentarizmat i parlamentarniyat kontrol. // Pravna misal, № 3, 1995.