

УПРАВЛЕНСКИТЕ АКТОВЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Константин Пехливанов

GOVERNMENTAL ACTS OF THE NATIONAL ASSEMBLY

Konstantin Pehlivanov

Abstract: *According to Art. 1, Para. 1 of the Constitution of the Republic of Bulgaria, it is a republic with a parliamentary government. The article examines the way in which the National Assembly (the Bulgarian Parliament) manages the processes in public life through special ad hoc laws, laws in the formal sense, and management decisions in cases that are particularly important to public life. It provides examples of the most important and interesting decisions like the ones in question.*

Keywords: *parliamentary government, ad hoc laws, decisions of Parliament.*

Съгласно чл. 1, ал. 1 от Конституцията на Република България¹ „България е република с парламентарно управление“. Целта на тази статия е да изследва някои слабо изследвани аспекти на това управление. Под парламентарно управление ще разбираме случаите, в които Народното събрание регулира конкретни случаи от живота на обществото или решава въпроси от устройството на изпълнителната власт, наред с типичната му функция да урежда най-важните обществени отношения, поддаващи се на трайна уредба.

При анализ на чл. 84 от Конституцията можем да установим следните основни управленски правомощия на Народното събрание:

- приема, изменя, допълва и отменя законите в Република България (т. 1);
- приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (т. 2);

– установява данъците и определя размера на държавните данъци (т. 3);

– избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение – Министерския съвет; създава, закрива и преобразува министерства по предложение на министър-председателя (т. 6 и 7);

– избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и други институции, определени със закон (т. 8)²;

– решава въпросите за обявяване на война и сключване на мир, изпращане на български въоръжени сили зад граница и пребиваване на чужди въоръжени сили в страната, обявяване на военно или друго извънредно положение (т. 10, 11 и 12).

За изпълнение на своите правомощия, съгласно чл. 86, ал. 1 НС издава закони и решения (тук и нататък – курсивът мой). Съгласно ал. 2 законите и решенията на НС са задъл-

¹ Обн. ДВ, бр. 56 от 1991 г., с изм. и доп.

² Чл. 84, т. 17 ги определя като „органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато това е предвидено в закон“; в западната административна теория те се определят като „независими административни органи“, доколкото не се подчиняват на правителството.

жителни за всички държавни органи, организациите и гражданите.

Предмет на настоящата статия няма да бъдат законотворчеството на парламента в обичайните случаи, когато той урежда важни обществени отношения, подаващи се на трайна уредба³; процесите по избор на министър-председател и правителство, бюджетният процес, актовете по управление на националната сигурност и въоръжените сили. Тези хипотези на парламентарно управление са известни и изследвани в правната литература.

Народното събрание действа като върховен управленски орган в следните случаи:

– издаване на устройствени закони, които уреждат статуса на органи с изпълнителни правомощия и техните ведомства, правилата за работа в тях и др.⁴;

– във връзка с това, Народното събрание упражнява управленски правомощия, когато избира изцяло или частично състава на централни държавни изпълнителни органи (чл. 84, т. 8 от Конституцията);

– управленско по своя характер правомощие е издаването на закони, които решават конкретни въпроси от значение за държавното управление, без да се осъществява трайно абстрактно регулиране на важни обществени отношения;

– аналогично, такова е и издаването на закони във формалния смисъл на това понятие – актове, които не съдържат правни норми, но носят названието „закон“ и се приемат по реда, по който се приемат законите;

– управленски актове са решенията, приети на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията, но когато самото Народно събрание е предвидило в законите, че то ще приема ре-

шение или пък ще одобрява предложения, направени от други държавни органи;

– особено място заемат решенията с правно основание гореспоменатия текст, когато обаче такива решения не се предвиждат от законова разпоредба и парламентът действа напълно самостоятелно. Тук е най-ясно видима ролята на Народното събрание като висш управленски орган *sui generis* и може да открием много интересни примери на пряко управление на обществените отношения.

В настоящата статия ще се спрем главно на решенията, особените закони с еднократно действие и формалните закони, доколкото те дават най-интересни примери за активна и оперативна управленска дейност, иззета от висшия държавен орган в Република България. Статията не претендира за теоретична задълбоченост и авторът се е постарал просто да даде сборник на по-интересни управленски решения, взети от парламента в индивидуални случаи.

1. Закони, решаващи конкретни въпроси от значение за държавното управление.

Народното събрание е приело няколко акта, които носят названието „закон“, съдържат правни норми и се приемат по реда на законодателния процес, но не регулират трайни обществени отношения и всъщност имат конкретен управленски характер⁵.

Два закона дават пример как Народно събрание интервенира при подпомагане на държавни предприятия. През 1999 г. със Закон за уреждане на задължения на „Булгаргаз“ - ЕАД, към държавата⁶ Народното събрание постанови увеличаване на капитала на дружеството увеличава с непарична вноска на дър-

³ Така съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 27 от 1973 г. Все пак следва да се отбележи, че основното правомощие на Народното събрание – приемането, изменението и отмяната на закони, е безспорно управленска дейност, проява на т.нар. „директивно управление“, при което управляващият субект не извършва пряко управление на подконтролните субекти, но задава общи граници и правила на тяхното поведение.

⁴ От този тип Законът за Министерството на вътрешните работи, Законът за Националната агенция за приходите и въобще всички закони, в които има глава, посветена на административен орган. В западната теория за тях се използва терминът „статутни закони“ (statute laws).

⁵ Смятаме, че те най-точно могат да се нарекат „извънредни закони“ или закони *ad hoc*, доколкото регулират само един случай и след това се изчерпват, но в нашата теория е прието този термин да се използва за репресивното законодателство, обикновено от периода на Втората световна война.

⁶ Обн. ДВ, бр. 85 от 28 септември 1999 г.

жавата, съставляваща несъбрани държавни вземания от „Булгаргаз“ – ЕАД, за дължими мита и митнически такси, данък върху добавената стойност и начислени лихви за просрочие в размер 370 млн. лв. Също така НС изрично постанови, че Булгаргаз ЕАД не дължи лихви върху несъбрани държавни вземания.

Интересен пример за закон с характер на конкретен управленски акт е Законът за предоставяне на помощ за оздравяване на „Холдинг Български държавни железници“ – ЕАД⁷, който позволи на Българската банка за развитие да предостави на дружеството заем въз основа на целево предоставени от централния бюджет възстановими средства в размер до 140 млн. лв., без да се прилагат разпоредбите на Закона за обществените поръчки (§1), което собствено и наложи приемането на този особен закон.

Следните закони дават пример как Народното събрание урежда със закон последиците от конкретни случаи, но не принципна уредба на обществени отношения:

Законът за уреждане правните последици на бракове, сключени в нарушение на чл. 7 от Семейния кодекс⁸ разпореди в своя единствен член, че гражданските бракове, сключени до влизането на този закон в сила при спазване на всички изисквания по глава втора от Семейния кодекс пред лице, което е действало публично като длъжностно лице по гражданското състояние, без да е имало законно това качество, пораждат всички правни последици на редовно сключени бракове от деня на сключването им. Този закон трябваше практически да saniра нищожни административни актове на общинска администрация, водещи до нищожни граждански бракове. И тъй като

саниране на нищожен акт не е възможно, тук парламентът се намеси като *Deus ex machine*, за да преодолее изключително тежките негативни обществени последици.

Законът за уреждане на някои трудови и осигурителни права на български граждани⁹ уреди правата на малка група български граждани, задържани и осъдени от съда в Бенгази, Либия, по наказателно дело № 607/2003 г. и от Апелативния съд в Бенгази по наказателно дело № 213/2002 г. Отново, както и в предния случай, парламентът се намеси, за да реши нерешима формално-юридически задача.

По конкретен случай беше постановен и Законът за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (обн. ДВ бр. 153 от 1998 г.; изм., бр. 70 от 1999 г.)¹⁰. Тук висящи дела, инициирани от лица чужди граждани, оспорващи актове на изпълнителната власт, които им отнемаха правото на пребиваване в България, мотивираха парламента да се намеси с този тълкувателен закон и да ограничи правата на съдебната власт да контролира категория актове на изпълнителната власт¹¹. Действително, този закон представлява допълнение към обикновен закон, съдържащ норми, регулиращи трайно обществени отношения, но прави впечатление начинът, по който парламентът интервенира в практиката на съдебната и изпълнителната власт, и то с обратна сила.

Други нормативни актове с еднократен характер, до изчерпване на определен кръг регулирани в закона задачи, бяха Законът за деноминация на лева¹², Законът за възстановяване на надвнесен акциз за употребявани автомобили¹³, законите за преброяване на

⁷ Обн. ДВ, бр. 33 от 2011 г.

⁸ Обн. ДВ, бр. 41 от 1999 г.

⁹ Обн. ДВ, бр. 98 от 2008 г.

¹⁰ Обн. ДВ, бр. 108 от 29 декември 2000 г.

¹¹ Законът дори постановяваше, че ако съдът издаде акт по същество в тези случаи, то той е нищожен и не поражда правни последици. Това доведе до конституционно дело № 2 от 2001 г., по което Конституционният съд постанови Решение № 13 от 2001 г., обн. ДВ, бр. 51 от 2001 г., което обяви тази разпоредба за противоконституционна. Съдът обаче потвърди правото на парламента да дава задължителни тълкувания на законите.

¹² Обн. ДВ бр. 20 от 1999 г.

¹³ Обн. ДВ бр. 98 от 2010 г.

земяделските стопанства, населението и жилищния фонд¹⁴.

Не може да не се спомене и най-актуалният в последно време акт, който по идея би следвало да има временен характер, но на практика действието му се проточи – Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците¹⁵, който конкретизира правомощията на държавните органи и целите на техните действия след приемането на Решение за обявяване на извънредно положение¹⁶ във връзка с пандемията от COVID-19¹⁷.

¹⁴ През 2001 г. е приет Закон за преброяване на населението, жилищния фонд и земяделските стопанства в Република България, обн. ДВ бр. 16 от 2000 г., следват два закона за преброяване на земяделските стопанства в Република България през 2003 и 2010 г., обн. съответно ДВ, бр. 17 от 2003 г. и бр. 102 от 2009 г., Закон за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България през 2011 г., обн. ДВ, бр. 39 от 2009 г., Закон за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България през 2021 г., обн. ДВ, бр. 20 от 2019 г.

¹⁵ Обн. ДВ, бр. 28 от 2020 г., първоначално Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.

¹⁶ Обн. ДВ, бр. 22 от 2020 г. Предстои изследване на правните актове, приети по повод пандемията. Тук задължително трябва да се изследват въпросният закон, промените в Закона за здравето, но и други актове, вкл. крайно интересното Постановление на Министерския съвет Постановление № 70 от 14 април 2020 г. за осигуряване на основни групи храни, произведени на територията на Република България, в търговските обекти, представляващи вериги от магазини, за което България беше заплашена от Европейската комисия с наказателна процедура за нарушаване на вътрешния пазар.

¹⁷ Без да е цел на изследване от настоящата статия, в нашето право могат да се разграничат три вида извънредно положение, което винаги, както положението на война и военното положение също се обявява от парламента – по Закона за отбраната и въоръжените сили (според чл. 122, ал. 1 при възникване на опасност от въвличане на Република България във военнополитическа криза или във въоръжен конфликт, извън случаите по чл. 109 и 111 (положение на война и военно положение – бел. моя), на цялата или на част от територията на страната може да се обяви извънредно положение“; по Закона за противодействие на тероризма (според чл. 40, ал. 1 при извършване на терористичен акт на територията на страната, от което са настъпили смърт или увреждане на здравето на мнозина, имуществени вреди или вреди за икономиката в особено големи размери, или значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали, на цялата или на част от територията на страната, може да се обяви извънредно положение), и в случая от 2020 г. попадаме в общата разпоредба на Конституцията по чл. 84, т. 12 – „друго извънредно положение“. Абстрактно звучащата норма от ЗОВСРБ сега като че придобива нов смисъл във връзка с бойните действия в Украйна, което ще наложи прецизно разграничение между военното положение (по чл. 111, ал. 1 ЗОВСРБ военно положение се обявява при заплаха от въоръжено нападение или от война на цялата или на част от територията на страната) и извънредното положение с оглед принципно различните последици – формиране или не на Върховно главно командване, при което както отбраната на страната, така и осигуряването на вътрешния ред преминават под ръководството на Върховния главнокомандващ (т.е. президента) и създадените от него органи, спиране или не действието на нормативни актове, обявяване или не на мобилизация, използване или не на военновременните запаси и др.

¹⁸ Друмева, Ем. Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. Сіела, 2008, с. 439–440

¹⁹ Обн. ДВ, бр. 66 от 25 юли 1995 г.

2. Закони във формалния смисъл на това понятие

Правната доктрина е единодушна по понятието за закон във формален смисъл – това е правен акт на Народното събрание, който не съдържа правни норми, но се нарича „закон“ и се приема по реда на законодателния процес¹⁸. Статията няма да се спира на закона за държавния бюджет и ратификационните закони, доколкото техния правен характер е отдавна изясняван.

На първо място, типичен закон във формален смисъл е Законът за териториалното деление на столичната община и големите градове¹⁹, приет на основание чл. 135, ал. 1

от Конституцията и чл. 13, ал. 2 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България²⁰. С този закон се урежда териториалното деление на столичната община и градовете с население над 300 000 души, като подробно се описва в коя община кои райони влизат и какви са техните граници. Нивото на конкретизация на управленското решение стига до булеварди с конкретни наименования и точки, посочени с географски координати.

Особено място заемат няколко закона за закриване на институции и организации, когато Народното събрание се зае да урежда последиците от това. Тук можем да посочим Закона за закриване на Агенцията за чуждестранна помощ²¹. Този особен орган беше създаден със закон²², съответно със закон беше и закрит. На следващо място, следва да се споменат Законът за закриване на медицинската академия²³ и Законът за закриване на Социалноинвестиционния фонд²⁴. Аналогичен е Законът за преобразуване на Държавната спестовна каса²⁵, който уреди преобразуването ѝ и дейността в периода на действие на държавната гаранция, като Държавната спестовна каса се преобразува в банка - еднолично акционерно дружество, и осъществява дейността си в съответствие с тогава действащия Закон за банките. Макар че съдържа ред материалноправни разпоредби, характер на конкретен управленски акт има Законът за преобразуване на Строителните войски, Войските на Министерството на транспорта и Войските на Комитета по пощи и далекосъобщения в държавни предприятия²⁶. Този закон закри споменатите ведомства и постанови образуването на тяхна база на държавните предприятия: „Строителство и възстановяване“, „Транспортно строителство и възстановяване“ и „Съобщително

строителство и възстановяване“ по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

3. Решенията на Народното събрание

Както показва анализът на законодателството и практиката на парламента, Народното събрание взема решения в два случая: когато то самото предвиди в закон, че запазва за себе си определено решение и когато то действа самостоятелно, без да търси опора в издаден закон, по силата на върховното си положение сред държавните органи. В първия случай можем да отбележим интересната норма на чл. 16, т. 7а от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България²⁷, съгласно която Народното събрание приема с решение програма и/или проекти за инвестиционни разходи за придобиване и/или модернизация на въоръжение, техника и оборудване за нуждите на въоръжените сили, когато стойността на всеки от проектите надвишава 100 млн. лв., по предложение на Министерския съвет. По-нататък ще видим интересни приложения именно на въведената система от финансови прагове в областта на отбраната. В друг случай чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование²⁸ постановява, че парламентът с решение открива, преобразува, преименува и закрива висши училища, както и филиали и факултети, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии. В тези случаи Народното събрание практически действа не като висш законодателен орган, но запазва за себе си издаването на конкретен управленски акт, когато намира, че въпросът е от особена обществена важност. Конституционният съд е имал случай да поясни, че правомощията на Народното събрание не са формулирани изчерпателно в чл. 84 и 85 от Конституцията, а частично се съдържат и в

²⁰ Обн. ДВ, бр. 66 от 25 юли 1995 г.

²¹ Обн. ДВ, бр. 41 от 22 май 2007 г.

²² Закон за Агенция за чуждестранна помощ, обн., ДВ, бр. 90 от 1990 г.

²³ Обн. ДВ, бр. 30 от 13 април 1990 г.

²⁴ Обн. ДВ, бр. 22 от 2010 г.

²⁵ Обн. ДВ, бр. 48 от 28 април 1998 г.

²⁶ Обн. ДВ, бр. 57 от 14 юли 2000 г.

²⁷ Обн. ДВ, бр. 35 от 2009 г.; въпросната норма е въведена с изменение на закона, обн. ДВ бр. 16 от 2010 г.

²⁸ Обн. ДВ бр. 112 от 1995 г.

други конституционни разпоредби; освен това Конституцията не изключва възможността отделни правомощия на Народното събрание да бъдат конкретизирани и със закон²⁹.

По силата на чл. 4, ал. 1 от Закона за награждаване на лица с особени заслуги към българската държава и нацията Народното събрание с решение отпуска държавна парична награда по предложение на Министерския съвет³⁰.

Най-голям интерес представляват решенията на Народното събрание, които то взема автономно, без да е предвидило в закон правото си да издава такива. Тези решения се постановяват по конкретни казуси в обществения живот, които не могат да бъдат разрешени по друг начин, освен с акт на висшия държавен орган. През 2009 г. беше прието Решение за спиране на разпореждането с поземлени имоти, земеделски земи, гори, сгради и движими вещи, за които има постановени решения за признаване и възстановяване правото на собственост или са дадени като обезщетение на наследниците на бившите царе Фердинанд I и Борис III и за спиране на експлоатационната и строителната дейност в посочените имоти³¹. В резултат на разследването на временна анкетна комисия беше наложен мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени имоти на територията на м. „Студентски град“ – София, до изясняване на собствеността им³².

През 2012 г. беше прието интересно Решение за забрана върху прилагането на технологията хидравлично разбиване при проучване и/или добив на газ и нефт на територията на Република България³³. Тук парла-

ментът специално се позова на принципа на предпазливостта по отношение опазването на човешкото здраве и околната среда, доколкото пряка нормативна база за това решение не можеше да се намери. През 2010 г. беше прието Решение за спиране промяната на предназначението на земеделски земи, придобити чрез замяна от държавния поземлен фонд, находящи се в охранителните зони „А“ и „Б“ съгласно Закона за устройството на черноморското крайбрежие - собственост на физически или юридически лица, с изключение на общините³⁴. През 2013 г. по същата материя НС прие Решение за налагане на мораториум върху всички сделки на разпореждане и строителни дейности с държавни имоти в териториите на устройствени зони „А“ и „Б“ по Закона за устройството на черноморското крайбрежие, освен за случаи на инфраструктурни обекти с местно и национално значение³⁵.

През 2008 г. като временна мярка при констатирани проблеми, до приключване на нормалния законодателен процес НС прие Решение за налагане на мораториум върху застрояването на устройствени зони, предвидени за комплексно застрояване³⁶. Показателно за правния ефект на решенията на НС спрямо законите е Решението за спиране на изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд, придобити от физически и юридически лица, с изключение на общините, чрез замяна с гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост³⁷. Това решение беше отменено с разпоредба на закон – § 40 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите³⁸. В същото време предишният едноименен Закон за го-

²⁹ Решение на КС № 17 от 1992 г. по к. д. № 22 от 1992 г., обн. ДВ, бр. 98 от 1992 г.

³⁰ Обн. ДВ, бр. 89 от 2012 г. До приемането на този закон Народното събрание отпускаше пенсии за особени заслуги към държавата и нацията по силата на чл. 91 от Кодекса за социално осигуряване.

³¹ Обн. ДВ, бр. 103 от 2009 г.

³² Решение по доклада на временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които е уредена собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град в София, обн. ДВ, бр. 41 от 2009 г., т. 8.

³³ Обн. ДВ, бр. 7 от 2012 г., изм. бр. 47 от 2012 г.

³⁴ Обн. ДВ, бр. 12 от 2010 г.

³⁵ Обн. ДВ, бр. 64 от 2013 г.

³⁶ Обн. ДВ, бр. 70 от 2008 г. Това решение беше предвидено да действа до приемане на съответните промени в Закона за устройство на територията.

³⁷ Обн. ДВ бр. 72 от 2009 г., изм. ДВ. бр. 80 от 9 октомври 2009 г.

³⁸ Обн. ДВ бр. 19 от 2011 г.

рите³⁹ в § 54 правеше специална уговорка, че законът не отменя действието на това решение. От това може да се заключи, че волята на парламента има еднакъв правен ефект, без значение дали тя е изразена в конкретен управленски акт, наречен „решение“, или в правна норма на закон.

Друг пример за решение на НС по конкретен казус е Решението за налагане мораториум върху всички действия на разпореждане и строителни дейности относно поземлени имоти, необходими за осъществяване на дейността на „Водна учебна спортна база на Национална спортна академия „Васил Левски“ – Несебър“⁴⁰.

Самостоятелен характер има и Решението за удължаване на ценовия/регулаторния период, завършващ на 30 юни 2013 г., за цените на дружествата в сектор „електроенергетика“ и „топлоенергетика“ до 31 юли 2013 г.⁴¹, което НС обоснова с принципа за защита на интересите на потребителите и тук вече се позова на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Аналогично, ситуацията наложи друго подобно решение миналата година – Решение за справяне с ценовата криза на електроенергията⁴², с което се наложи мораториум върху цената на електроенергията, ВиК услугите и топлинната енергия на регулиран пазар на нивата от 16 декември 2021 г. Тук обаче парламентът се позова формално на чл. 86, ал. 1 КРБ, което на практика не казва много за това как законодателят е преценил правната база на решението си. По подобен начин беше мотивирано и Решение за определяне на условията за договаряне на централен курс на лева към еврото съгласно параграф 2.3 от резолюция на Европейския съвет за установяването на механизъм на обменните курсове през третия етап на икономическия и паричен съюз Амстердам, 16 юни 1997 г. (97/С 236/03)⁴³. Отново тук виждаме парламента като пряко разпореж-

дащ и решаващ орган, действащ подобно на финансова институция. На същото основание Решение за възлагане на Министерския съвет да предприеме всички необходими действия за провеждане на своевременни консултации с Европейската комисия с цел проучване на възможностите за покупка на ваксини във връзка с пандемията от COVID-19, които са получили разрешение за употреба в държави извън Европейския съюз или Европейското икономическо пространство⁴⁴.

Парламентът се основа „на суверенното си право да гарантира енергийната сигурност и независимост на страната“, както и на чл. 86, ал. 1 КРБ, приемайки Решение за предприемане на действия за постигане на споразумение по Дело СОМР/В1/АТ.39849 - БЕХ ГАЗ⁴⁵, за да се възложи на министъра на енергетиката да търси споразумение с Европейската комисия по наказателна процедура срещу България. Тук парламентът се видя принуден да отстъпи от позицията си по предходното Решение за предприемане необходимите действия за приключване на Дело СОМР/В1/АТ.39849 – БЕХ Газ⁴⁶, отново прието въз основа на същото „суверенно право“ на парламента, в което той обаче задължаваше министъра да процедира в делото без признаване на твърдените нарушения и без поемане на отговорност за тях, като бъдат изпълнени задълженията, произтичащи от евентуално забранително решение, включително относно евентуална финансова санкция, както и да предприеме всички необходими действия за защита на интересите на Република България и дружествата „Български енергиен холдинг“ – ЕАД, „Булгартрансгаз“ – ЕАД, и „Булгаргаз“ – ЕАД, включително действия за обжалване на евентуално забранително решение.

Отделно внимание заслужават актовете, свързани с ядрената енергетика: Решение относно провеждане на преговори с Европей-

³⁹ Обн. ДВ, бр. 125 от 1997 г., отм. С § 2 от преходните и заключителните разпоредби на сега действащия Закон за горите.

⁴⁰ Обн. ДВ, бр. 19 от 2003 г.

⁴¹ Обн. ДВ, бр. 57 от 2013 г.

⁴² Обн. ДВ, бр.108 от 17 декември 2021 г., изм. и доп. ДВ, бр.108 от 17 декември 2021 г.

⁴³ Обн. ДВ, бр. 10 от 2020 г.

⁴⁴ Обн. ДВ, бр. 20 от 2021 г.

⁴⁵ Обн. ДВ, бр. 63 от 2018 г.

⁴⁶ Обн. ДВ, бр. 95 от 2017 г.

ския съюз за определяне на срокове и компенсации за спиране и извеждане от експлоатация на блокове № 1, 2 и 3, 4 на АЕЦ „Козлодуй“⁴⁷, Решение във връзка със ситуацията, предизвикана от прекратяването на доставките на природен газ от Русия⁴⁸, Решение за прекратяване изграждането на ядрена централа на площадка „Белене“⁴⁹, Решение относно проведението на 27 януари 2013 г. национален референдум⁵⁰, които пряко поставяха задачи на правителството. Последно в този ред е Решение за възобновяване на действията по търсенето на възможности за изграждане на АЕЦ „Белене“ съвместно със стратегически инвеститор, на пазарен принцип и без предоставяне на държавна гаранция, чрез отделяне на активите и пасивите за проекта АЕЦ „Белене“ в отделно проектно дружество⁵¹ с което се възложиха задачи на министъра на енергетиката и дори се „препоръча“ на Министерския съвет да отмени свое решение. Използваният деликатен термин отразява очевидно загрижеността на законодателя за спазването на независимостта на изпълнителната власт в сложната материя на баланса на властите.

Не се спазваше такава деликатност в твърде спорното Решение за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи⁵², което доведе до Конституционно дело № 8 от 2021 г., по което беше постановено Решение № 10 от 2021 г.⁵³ Съдът прие, че „Все в духа на принципа на разделение на властите Конституцията определя и компетентността на Народното събрание, което също идва да покаже, че не му позволява да се намесва във всеки аспект на управлението. Ако под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на висши държавни органи, парламентът чрез превратно тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и правомощия,

им придаде по-широк смисъл, отколкото те имат, това ще предизвика съществено смущение в конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата“. Важно наблюдение на Конституционния съд по отношение на баланса между изпълнителна и законодателна власт има също заключението, че „Обстоятелството, че съвременното правителство в парламентарната държава е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за парламента като национален представителен орган; в тази сфера има място и за политическия връх на администрацията, който е правителството“; „При незаконосъобразни актове от страна на изпълнителната власт съществуват процедури по тяхната отмяна, но това не може да става по начин, който да подчертава върховното положение и политическото предимство на парламента в структурите на властното разделение“. В резултат, Съдът прие принципно важното решение, че е недопустимо с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, на изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията (правителство в оставка – бел. моя), на други държавни органи, установени от Основния закон и на съдебната власт. В конкретния случай обаче Съдът прекрати производството по обявяване на противоконституционност на основание на факта, че към момента на постановяване на своето решение вече имаше избрано редовно правителство, но отново с интересно наблюдение: ...защото оспореното решение има нормативен харак-

⁴⁷ Обн. ДВ, бр. 97 от 1999 г.

⁴⁸ Обн. ДВ, бр. 8 от 2009 г. Лека критична нотка – в официален документ следва да се изписва „Руската федерация“.

⁴⁹ Обн. ДВ, бр. 28 от 2012 г.

⁵⁰ Обн. ДВ, бр. 22 от 2013 г.

⁵¹ Обн. ДВ, бр. 50 от 2018 г.

⁵² Обн. ДВ, бр. 34 от 2021 г.

⁵³ Обн. ДВ, бр. 83 от 2021 г.

тер⁵⁴ и съгласно чл.151, ал.2 от Конституцията на настоящето решение действа *ex nunc*“.

Особено значение имат решенията на Народното събрание в областта на отбраната и националната сигурност: Решение за приемане на Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България като програма за развитие на въоръжените сили и за определяне числеността на въоръжените сили от 2010 г., който акт определи числеността на Българската армия⁵⁵, Решение за приемане на стратегия за национална сигурност на Република България (то се издаде и въз основа на закон)⁵⁶ Решение за отменяне на военната доктрина на Република България⁵⁷, която доктрина също беше приета с решение на парламента, и на последно място – актуалното Решение за приемане на Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2032 и за определяне числеността на въоръжените сили, което отново определи актуалната численост на въоръжените сили⁵⁸.

След въведената със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България разпоредба, че парламентът приема с решение програма и/или проекти за инвестиционни разходи за придобиване и/или модернизация на въоръжение, техника и оборудване за нуждите на въоръжените сили, когато стойността на всеки от проектите надвишава 100 млн.лв., по предложение на Министерския съвет (чл. 16, т. 7а, въведена през 2010 г.), последваха важни решения и в областта на модернизацията на въоръжените сили:

– на първо място – Решение за приемане на проект за инвестиционен разход „придобиване на нов тип боен самолет“⁵⁹

– на следващо място – Решение за приемане на проект за инвестиционен разход „Придобиване на основна бойна техника за

изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригада“ и на актуализиран проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“⁶⁰ с изключително подробен анализ като приложение. За отбелязване е, че се продължи процес, започнат от предходното Народно събрание;

– в заключение – Решение за разглеждане на предложенията и мотивите за тях, посочени в доклада на Министерския съвет относно резултатите от провеждането на оценка на изпратените предложения съгласно примерен план (пътна карта) – Приложение № 3 към актуализирания проект за инвестиционен разход „придобиване на нов тип боен самолет“, приет с решение на Народното събрание (ДВ, бр. 51 от 2018 г.), и за възлагане на министър-председателя да създаде организация и преговорен екип за изготвяне на проект на международен договор и провеждане на преговори с правителството на Съединените американски щати за придобиване на нов тип боен самолет⁶¹. С него съвсем конкретно се посочи:

1. Възлага на Министерския съвет да подготви проект на международен договор и да проведе преговори с правителството на Съединените американски щати за придобиване на нов тип боен самолет от Република България.

2. Възлага на министър-председателя да създаде организация и преговорен екип за подготовка на проект на международен договор и провеждане на преговори с правителството на Съединените американски щати за придобиване на нов тип боен самолет F-16V Block 70 от Република България.

Недобро впечатление остави обаче т. 4 – „Проектът на международен договор по т. 1 може да се отклонява от задължителните изисквания, посочени в Актуализирания про-

⁵⁴ Авторът тук си позволява да изрази несъгласие с Конституционния съд и намира, че няма как решение да има по същество нормативен характер. На практика решението на КС наемква едва ли не за заобикаляне на закона, като нормативен акт се прикрива под формата на решение, постановено по конкретен случай.

⁵⁵ Обн. ДВ, бр. 88 от 2010 г.

⁵⁶ Обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.

⁵⁷ Обн. ДВ, бр. 41 от 2011 г.

⁵⁸ Обн. ДВ, бр. 13 от 2021 г.

⁵⁹ Обн. ДВ, бр. 43 от 2016 г.

⁶⁰ Обн. ДВ, бр. 51 от 2018 г.

⁶¹ Обн. ДВ, бр. 16 от 2019 г.

ект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“, приет с Решение на Народното събрание (ДВ, бр. 51 от 2018 г.), на база на полученото предложение от правителството на Съединените американски щати, при условие за последваща ратификация на основание чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България и чл. 15, ал. 1 от Закона за международните договори на Република България“. Това потвърди опасенията за политически характер на процеса на вземане на решение и на практика обезмисли работата на експертите от Военновъздушните сили, които се ръководеха в избора си от твърдите бюджетни ограничения, заложи по-рано.

Принципно значение за разбирането на решенията и законите с еднократно действие на Народното събрание има Решение на Конституционния съд № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., в което изрично се постанови, че „Обявените за противоконституционни *ненормативни актове – закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента – са невалидни от приемането или издаването им*“. Съдът прие, че както формалните закони, така и решенията

на Народното събрание са актове на управление, т.е. актове с индивидуален или общ характер и между тях би могло да се сложи знак за равенство.

В заключение може да се каже, че богатата и интересна практика на Народното събрание по приемане на конкретни управленски актове потвърждава напълно разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията и че управленската дейност на парламента не бива да бъде подценявана и трябва да бъде изследвана наред със законодателния процес и парламентарния контрол. В инцидентните закони с еднократно действие и в решенията на Народното събрание се илюстрират много от най-интересните случаи в обществения живот, вкл. с голям материален интерес, и процесът на вземане на решения на най-високо ниво в държавата.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Друмева, Ем. Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание, Сиела, 2008. // **Drumeva, Em.** Konstitusionno pravo. Treto dopalнено i preraboteno izdanie, Siela, 2008.