

**О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е**  
**на съдията Румен Янков по к.д. № 10/2000 г.**

Според чл. 2, ал. 1 от Конституцията Република България е единна държава с местно самоуправление. Тази конституционна норма налага извода, че местното самоуправление не трябва да бъде обяснявано, то трябва само да бъде назовано. Или казано с други думи, то представлява вътрешно присъща характеристика на държавата ни.

Гражданите упражняват по правило правото си на мажоритарен избор на органи на местно самоуправление като постоянни жители на община. Общинските власти от своя страна са длъжни да изградят и доразвият обектите на местна инфраструктура – транспорт, здравеопазване, обучение, отдых, които имат пряка връзка с насъщните им потребности. От друга страна, немислимо е съществуването на местно самоуправление без финансова автономия. Този втори принцип конституционно е закрепен в чл. 141, ал. 1 от Конституцията с безусловния израз “Общината има самостоятелен бюджет”.

Затова се е наложило становището, че нормите, гарантиращи независимостта на местното самоуправление, се родят и напомнят на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

Тези принципи в значителна степен са доразвити в Европейската харта за местното самоуправление, по която държавата ни е страна (ДВ, бр. 46/2000г.).

Аксиоматични са четирите фази на бюджета: съставяне, приемане, изпълнение и отчет. Не би могло да се поддържа, че бюджетът е самостоятелен, ако неговият носител не действа автономно по отношение на всяка от тях. Очевидно е, от друга страна, че основните му фази са първите три. Моделирането на бюджета от външна страна не може да се осъществи в неговата крайна фаза – отчета. Поради това е обяснимо защо не съществуват ограничителни правила в глава V на Закона за общинските бюджети.

Тези са изходните позиции, според които трябва да се преценява конституционособразността на оспорените от народните представители разпоредби на Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ) и Закона за общинските бюджети (ЗОБ).

*Относно противоконституционността на чл. 29, ал. 4 от ЗУДБ*

Нормата гласи, че “министърът на финансите и управителят на БНБ издават наредба за касовото изпълнение на държавния бюджет, бюджета на общините и фондове и извънбюджетните сметки”.

Касовото изпълнение на бюджета по същество се определя като дейност по приемане, съхранение и отчитане на паричните постъпления

по местните бюджети от отделни банки. То е несъвместимо с намесата на министъра на финансите. Право на всяка община е да сочи обслужващата банка.

И ако изготвянето на унифицирани правила, принципи и процедури е обяснимо да бъде уредено в общ подзаконов нормативен акт, с нищо не е обяснимо изпълнителната власт да определя кръга на обслужващите банкови институции.

Не би могло да се обоснове конституционособразността на разпоредбата с чл. 115 от Конституцията. Нормата предвижда общо овластяване на членовете на кабинета да издават подзаконови нормативни актове, но очевидно в кръга на тяхната компетентност. А в случая тъкмо тази компетентност се оспорва.

#### *Относно чл. 43, ал. 2 ЗУДБ*

Съдържанието на нормата е в смисъл, че отпуснатите безлихвени заеми от държавния бюджет при временен недостиг на средствата по бюджета на общините не могат да надвишават размера на постъпленията от собствени приходи през месеца, предхождащ отпускането.

Разпоредбата е противоконституционна, защото в пълна мяра дерогира чл. 141, ал. 3 от основния закон, изразяващ принципа, че държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините. Няма място за етатиското виждане, че в правомощията на този, който кредитира, е и правото да определя условията на кредитирането. Конкретно задължението по чл. 141, ал. 3 от Конституцията на държавата е трансформирано в правомощие на изпълнителната власт.

#### *Относно чл. 44, ал. 2 ЗУД*

Съдържанието на нормата задължава общините да възстановяват в държавния бюджет неусвоените средства от държавни субсидии и субвенции.

По силата на чл. 6, ал. 1 от ЗОБ приходната част на общинския бюджет се формира на основата на собствени приходи и преотстъпени на общината държавни приходи, субсидии и субвенции от републиканския бюджет.

В чл. 35, ал. 4 от ЗОБ е предвидена възможността целевите субсидии да бъдат трансформирани в общи.

На второ място по силата на чл. 44, ал. 3 от ЗУДБ не подлежат на внасяне в държавния бюджет допълнително разкритите икономии в процеса на изпълнение на бюджета, а тези икономии могат да бъдат тъкмо от целевите субсидии.

Съдържанието на нормата на чл. 44, ал.2 задължава, от своя страна, общините да възстановяват неусвоените средства от държавни субсидии и субвенции.

Вижда се противоречието между текстовете на двата закона, които не регламентират безпроблемно бюджетни отношения с един и същи предмет. В тази връзка то трябва да бъде преценявано на плоскостта на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Към изложеното трябва да се добави и негативният подход на чл. 9, т. 7 от Хартата по отношение на субсидиите за специфични общински обекти като обстоятелство, нарушаващо самостоятелността на общините, създаващо възможност да бъдат толерирани или negliжирани общини по различни мотиви.

#### *Относно чл. 10, ал. 1 ЗОБ*

Нормата гласи, че бюджетният дефицит, формиран в процеса на съставянето на ОБ, може да бъде в размер на 10% от приходите по чл. 6.

Не може да бъде атрибут на независимия бюджет определяне размера на дефицита. В случая дефицитът е последица от акцентирането върху бюджетното равновесие мимо волята на органа, който по Конституция има самостоятелен бюджет. Това прави нормата противоконституционна.

В тази насока нормата не е съобразена и с чл. 9, т. 4 Хартата – финансовите механизми, с които разполагат органите на местно самоуправление трябва да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие. Нормата на чл. 10, ал. 1 ЗОБ ограничава и възможността за естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия.

#### *По чл. 11, ал. 4 ЗОБ*

Според разпоредбата кметът на общината съставя окончателен бюджет на общината на основата на съставен разчет на информация от МФ за очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал. 1, т. 8.

За противоконституционността на текста трябва да се съди в контекста на изложеното по-горе.

#### *По чл. 35, ал. 5, 6 и 7 ЗОБ*

Разпоредбата на чл. 35, ал. 5 от Закона за общинските бюджети се покрива по съдържание с разпоредбата на чл. 44, ал. 2 ЗУДБ. Затова изложеното по отношение на последния текст ще важи и за настоящия случай.

Алинеи 6 и 7 са със следното съдържание:

(6) При неизпълнение от страна на кметовете на общини на разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация в случаите, засягащи размера на бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с републиканския бюджет, министъра на финансите извършва служебно съответните промени.

В случая нормативно е уредено своеобразно замяноизпълнение – в правомощията на кмета да встъпи министърът на финансите. Тук

трябва да се има предвид, че по отношение на общините според чл. 144 от Конституцията е допустим единствено контрол за законосъобразност на юридическите им актове, но не и встъпване в правомощия.

(7) Размерът на бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с републиканския бюджет се счита за изменен от датата на писменото уведомление от министъра на финансите

Алинея 7 представлява санкция за несъставен проект за бюджет. Поради това преценката относно конституционността трябва да бъде аналогична както и за предшестващия текст.

*По чл. 38 от ЗОБ*

Разпоредбата гласи, че безлихвени заеми от републиканския бюджет се предоставят на общината в изключителни случаи по ред и срокове, определени от министъра на финансите.

Императивният характер на нормата, безусловното правомощие на министъра, което в определени случаи не би могло да бъде лишено от субективизъм, не е съобразено със задължението на държавата чрез средства от бюджета или по друг начин да подпомага нормалната дейност на общините - 144, ал. 3 от Конституцията.

*Параграф 6 от ПЗРЗ*

Разпоредбата се оспорва в частта, в която МС е овластен да приема правилник за прилагането на закона.

Несъвместимо е органът, чийто бюджет по Конституция е определен като самостоятелен, да бъде адресат на наредба за приложението му, издадена от Министерския съвет.

Р. Янков