

**Софийски университет „Св. Климент Охридски“**

**Юридически факултет**

**Катедра „Конституционноправни науки“**

---

---

**Николай Иванов Николаев**

*Парламентарните комисии в Народното събрание на Република България*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“**

**по научна специалност**

**„Конституционно право“**

**професионално направление 3.6 „Право“**

**научен ръководител:**

**доц. д-р Наталия Киселова**

**София,**

**2023г.**

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. Обща характеристика на дисертационния труд.....</b>	<b>3</b>
1. Значение на темата на дисертационния труд.....	3
2. Предмет и задачи на изследването.....	4
3. Използвана научна методология.....	5
4. Обем и структура на дисертационния труд.....	6
<b>II. Съдържание на дисертационния труд.....</b>	<b>7</b>
1. ГЛАВА ПЪРВА – Възникване и развитие на парламентарните комисии в контекста на еволюцията на конституционализма.....	7
2.ГЛАВА ВТОРА – Историческа динамика в развитието на българските парламентарни комисии.....	10
3.ГЛАВА ТРЕТА - Парламентарните комисии в действащия конституционен модел по Конституцията на Република България от 1991 г.....	23
<b>III. Приносни моменти на дисертационния труд.....</b>	<b>37</b>
<b>IV. Списък на публикациите по темата.....</b>	<b>40</b>

## **I. Обща характеристика на дисертационния труд**

### **1. Значение на темата на дисертационния труд.**

Всеки дисертационен труд следва да отговаря на критерия за актуалност. Конституционните изследвания придобиват обществена и политическа значимост в светлината на задълбочаващите се кризисни явления в началото на 20-те години на настоящия век в България. Политическата криза, възникнала във връзка със системните неуспехи около формиране на управляващо политическо мнозинство, прераства в парламентарна криза с поредицата несполучливи опити на избраните Народни събрания да съставят правителство. Към нея се прибавят продължителното функциониране на висши държавни органи, предвидени в Конституцията, извън техния конституционен мандат или с непопълнен състав, каквито примери са Висшият съдебен съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и кризисните явления около друг държавен орган – главния прокурор, за да се очертаят контурите на конституционна криза. В тази ситуация актуалността на конституционните изследвания, включително онези, свързани с парламентаризма и парламентарната форма на управление, подчертано се засилва. Пред научната общност стои задачата да утвърди ролята и значението на конституционализма като фундаментална основа на целия общественно-политически живот в България и единствен законов, справедлив и напредничав модел за реализиране на публична власт в противовес на силата и волунтаризма. Централно място сред изследванията в настоящия контекст следва да имат онези трудове, които са фокусирани върху изучаването и развитието на българския парламентарен модел. Дисертационният труд се вписва в тази тенденция.

Темата за парламентарните комисии отправя поглед и извън страната, за да открие общи насоки. Наблюдавана е тенденция в световен мащаб към изместване на политическата тежест от ръководно-решаващия орган към неговите комисии, превръщането им в „малки парламенти“ и бюрократизиране на процеса по приемане на държавновластнически решения. Поради тази причина внимателното изучаване на парламентарните комисии има своята важна обществено-политическа, правна и научна значимост. Това, както и обстоятелството, че на проблематиката се отделя относително малко внимание в българската и европейската литература, определя на въпроса за развитие

на научното познание в областта на парламентарните комисии важно значение по отношение на съвременната конституционна теория и практика. По този начин настоящият труд се опитва да анализира внимателно историческото развитие, политическото битие, правната същност и природа на парламентарните комисии, да изведе и формулира идеи и научни концепции, като така способства за обогатяване на научното познание в тази област и се опита да допринесе за развитието на парламентарната теория и практика.

## 2. Предмет и задачи на изследването.

Задачите, които настоящото изследване се стреми да изпълни, са обобщени в няколко групи. На първо място, сред целите е да се изучат предпоставките за възникването и утвърждаването на парламентарните комисии в контекста на политическото съотношение на силите в дадено общество, както и да се анализира историческото им развитие. В рамките на това търсене се цели да се установи кои са факторите, които влияят върху тяхното структуриране под една или друга форма, да се изяснят функциите, които осъществяват парламентарните комисии, формите на работа и редът на тяхната дейност.

На следващо място, трудът се опитва да анализира ролята на комисиите при осъществяването на всяка една от отделните функции на Народното събрание с акцент върху най-значимите две от тях – законодателната функция и контролната функция.

На последно място, изследването обсъжда функционалното, политическо и нормативно състояние на българските парламентарни комисии, разгледани в контекста на участието на страната в Европейския съюз, както и поставя на обсъждане проблематиката около съвременните помощни органи в квазизаконодателните асамблеи на наднационални организации като Европейския съюз.

Дисертационният труд се опитва да обоснове няколко тези. Според автора на изследването комисиите на Народното събрание са спомагателни органи без собствено политическо битие, чиито компетенции са изцяло производни от тези на легитимния пленарен състав. Тяхното конституиране и дейност са функционално свързани с политическото съотношение на силите в конкретно Народното събрание, правомощията на комисиите имат вторичен характер спрямо тези на пленума на НС, а техните актове нямат

обвързващо правно действие извън изрично посочените в Конституцията и Правилника хипотези.

Научният труд оценява историческото развитие на комисиите през призмата на горепосочената теза и се опитва да наложи виждането, че възприетият у нас конституционен модел на умерено силни парламентарни комисии е оптималният и най-удачен вариант за система от помощни органи, предвид историческото развитие, политическия баланс на силите след 1989 г. и същността на парламентарните комисии.

В предметния обхват на научното изследване попадат и въпросите около Комисията по въпросите на Европейския съюз (КВЕС) – материя, която не е разработена в българската наука. Разгледан е въпросът за особена роля на тази комисия в Народното събрание да следи за спазване на принципа на субсидиарност в европейския законодателен процес, като налага парламентарна резерва. Обсъдена е и практиката КВЕС да разглежда проектите за законодателни актове на ЕС без те да се разпределят между всички комисии съобразно отрасловия и функционалния принцип, както и спомагателните контролни функции, които има Комисията по въпросите на Европейския съюз да провежда изслушванията на кандидатите за длъжности в институциите на Европейския съюз, предложени от Министерския съвет.

Обсъдена е и друга актуална тема, която българската конституционна наука има за задача да разгледа. Това е възможността на ЕП да реализира пряко на територията на България правнообвързваща воля и ролята, мястото и правното положение на неговите помощни органи – европейските парламентарни комисии, в този контекст.

### 3. Използвана научна методология.

Методологията, която настоящият дисертационен труд използва за целите си, следва установените стандарти в правната науки. В изследването са използвани различни научните средства, с помощта на които да се достигне до научното познание, каквито са методите на изследване. Преимуществено е ползван историческият научен метод, разкриващ динамиката в развитието на парламентарните комисии в контекста на протичащите исторически процеси в тяхната диалектическа последователност.

Предвид битието на Конституционното право като подчертано политическо право, възникващо като резултат от определен баланс на политически интереси, изследването съвсем естествено използва политико-социологическия метод в опитите си да добие познание за парламентарните комисии, като разглежда политически отношения в контекста на предопределящото ги до голяма степен социално-икономическото развитие на дадено общество, както и от сблъсъка, конкуренцията и взаимодействието на политическите сили в него.

Към изброените методи се прибавят класическият юридически научен метод – нормативистичният, който е предназначен да разкрие съдържанието на конституционноправните норми, регулиращи отношенията по повод възникването, организацията и дейността на парламентарните комисии, както и сравнителният метод, извличащ знания от достиженията на конституционноправната уредба на другите държави.

#### 4. Обем и структура на дисертационния труд.

Дисертационният труд е в обем от 225 страници (шрифт 12, разредка 1,5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание, използвани съкращения и библиография в размер на 8 страници, и 212 страници същински текст. В съдържателната част на дисертацията са обособени три глави, като всяка е разделена на отделни параграфи.

## **II. Съдържание на дисертационния труд.**

1. ГЛАВА ПЪРВА – Възникване и развитие на парламентарните комисии в контекста на еволюцията на конституционализма.

§ 1. Общ коментар на научното познание относно парламентарните комисии.

Първата глава разглежда общите понятия и основи на знанията за парламентарните комисии. Разгледани са произходът на думата „комисия“ и наличната литература, в т.ч. чуждестранната и европейската такава, по въпросите на парламентарните комисии в нейния исторически контекст и еволюция, като са обсъдени защитаваните тези и становища по отделни аспекти от правното битие и ролята на комисиите, застъпвани от различни автори. Обърнато е внимание на политологичните изследванията на парламентарните комисии, единствено доколкото касаят правната уредба и наличието на конституционноправни правоотношения с предмет публичната власт и правата на гражданите или ако разглеждат баланса на силите в обществото и парламента, както и това в каква корелация е той с даден режим на парламентарни комисии.

Настоящият дисертационен труд се придържа към традиционните разбирания за комисиите като помощни органи на парламента и се стреми да защити виждането, че те не разполагат с демократична легитимност да реализират публична власт, а следва да бъдат ограничени единствено до спомагателната си роля.

§ 2. Предистория и възникване на парламентарните комисии.

В този параграф са разгледани факторите, които се явяват задължителни предпоставки за самото съществуване на парламентарните комисии – функционирането в системата на държавни органи на представителен законодателен орган с реална политическа тежест и правомощия да реализира публична власт и наличието на законодателно събрание с разгърната система от правомощия, които не са лимитирани единствено до решаване на въпроси *ad hoc*, а представляват цялостен комплекс. От тази постановка изхожда констатацията, че парламентарните комисии са характерни за епохата на Модерността и теоретично не могат да се появят в средновековния феодален строй, при който властта има теократичен произход и е концентрирана в лицето на монарха. Като първоизточници на комисиите в представителните (съсловни) органи са открити

формирования, познати на античния древногръцки робовладелски строй, за който са налични достатъчни писмени източници. Като пример за това е изведен Съветът на петстотинте, Булè (гр. „съвет, съвещание“), в Еклесията на Древна Гърция – върховният орган в Атина през нейния „Златен век“ V век пр. Хр.

Разграничени са три етапа в еволюцията на системата от парламентарни комисии в зависимост от съответния период, в който се намира самото развитие на парламентаризма съобразно познатото на науката деление на ранен, класически и рационализиран парламентаризъм. Изведени са времевите граници и характерните особености в работата на комисиите за ранния етап от развитие на парламентаризма с посочване на исторически примери от западноевропейската държавна и историческа традиция, разгледана в нейната еволюционна динамика.

### § 3. Комисиите при класическия парламентаризъм.

В този параграф са изведени особеностите на работата на парламентарните комисии при класическия парламентаризъм, за който е характерно утвърждаването на парламента като център на политическия живот за сметка на монарха. Проблемът отново е обсъден през призмата на историческото развитие в отделните европейски държави. Разгледана е еволюцията на комисиите във Франция – създаването през втората половина на XIX на нарочни комисии – отделни за всяка от двете камари, обособяването след 1902 г. на т. нар. „големи постоянни комисии“, както и „главните комисии“ в горната камара на френското национално събрание – Сената. Подробно обсъдени и разгледани са правното положение, правомощията, функциите и видовете парламентарни комисии през периода на класическия парламентаризъм още в Съединените американски щати, Великобритания и Швеция.

Особено внимание е отделено на развитието на системата от комисии с въвеждането т.нар. смесени или още помирителни комисии, чиято задача е да разрешават спорове между двете камари по повод приемането на конкретен акт от страна на законодателния орган. Разгледани са и първите постоянни комитети, наподобяващи съвременните подкомисии в Италия, както и специалните следствени комисии, провеждащи мероприятия по проверка на определени данни, които могат да касаят както събития, така и лица.



#### § 4. Комисиите в рационализирания парламентаризъм.

Най-сериозно внимание изследването отделя на парламентарните комисии след края на Втората световна война, когато парламентаризмът преминава в нов етап от своето развитие – съвременен (рационализиран) парламентаризъм.

В епохата на съвременния парламентаризъм ролята и мястото на комисиите се утвърждава като съществен елемент от вътрешната организация на законодателните събрания, които ги подпомагат при упражняване на техните законодателни, контролни и конститутивни функции. Изведена е тезата, че това е периодът, в който ролята и мястото на парламентарните комисии като помощен орган на легислатурите се разгръща в пълен обем.

Обърнато е внимание на практиката по използване на анкетни комисии, които изучават различни въпроси от обществено значение, създаването на следствени парламентарни комисии, както и прехвърлянето на правомощия от пленарния състав към специално избрана за целта комисия, която да реализира властта на законодателния орган при неговата ваканция в онези системи, възприели сесийния режим на работа на легислатурите си.

Изведена е характерна особеност на етапа на рационализирания парламентаризъм за регламентирането на законодателния процес и изискването в него задължително да участват постоянни комисии, като са обсъдени различни проявни форми на тази работа в дейността на законодателните събрания на Франция, Великобритания, Германия и Съединените американски щати.

Заслуга на настоящото изследване е обсъждане на правното положение на различните системи от парламентарни комисии в държави като Япония, Индия, Китай и страните от Латинска Америка.

#### § 5. Същност на парламентарните комисии.

В този пети параграф е обсъдено научното понятие „комисия“, според което комисиите са образувания, израз на вътрешната автономия на парламентите, които се състоят от един или повече души, избрани от събрание да обсъдят, да разследват или да предприемат действия по определен въпрос.

Застъпени са вижданията за изграждане на парламентарните комисии при съблюдаване на принципите на вертикална и хоризонтална диференциация, както и производният характер на правомощията на комисиите. Разгледани са законодателната функция, конститутивната функция и контролната функция, осъществявана по отношение на правителството и е изведена тезата, че при упражняването на своите задължения комисиите не реализират собствени правомощия, а подпомагат представителните събрания в упражняването на тези функции. Наред с това в битието си на организационни структури, подпомагащи законодателните събрания, е застъпено виждането, че комисиите реализират и самостоятелни функции, които, обаче, нямат собствени конституционноправни измерения, а са изцяло с политически характер.

Обособени са две групи функции, реализирани от парламентарните комисии – конституционни и политически. В конституционните функции се възплъщават основните направления на парламентарната дейност и те биват законодателна, конститутивна и контролна. Като политически функции са разгледани оптимизация на работата, политическо представителство на секторни интереси, снабдяване с информация и партийна координация.

## ГЛАВА ВТОРА – Историческа динамика в развитието на българските парламентарни комисии.

### § 1. Обща характеристика на българските парламентарни комисии в режима на Търновската конституция.

В този първи параграф кратко внимание е отделено на свидетелствата за характера и устройството на българската власт от основаването на държавата през VII век до рухването ѝ в край на XIV век. Разгледана е и динамиката на развитие на западните общества в периода преди Освобождението, за да се достигне до научно познание за самата същност на парламентарните комисии като явления, възникнали в определен контекст.

В тази част са обсъдени социално-икономическите и политически предпоставки за изграждане на конституционния режим по Търновската конституция, който става основата за появата на българските парламентарни комисии. Изведени са създаването на

предпоставки за свободна търговия, трансформирането на селското стопанство в стоково такова, появата на първите фабрики и едри стопанства, зараждането на индустриално производство и дребна търговия, които оформят урбанизирано население. Обсъдено е класовото разслоение в Османската империя и въпросите за това как навлизането на капиталистическите производствени се отразява на тях, както и на политическите отношения.

Защитена е тезата, че въпреки тези промени конституционното развитие за България води началото си не от вътрешни социално-икономически и политически процеси, а отвън в резултат на външни фактори и в стремление да се взаимстват и приспособят към българските условия европейските конституционни модели. Тъй като в страната не е била налична наследствена аристокрация, нито укрепнала буржоазна прослойка, рецепираната конституционна система не би могла в пълнота да институционализира реалното съотношение на политически сили и да създаде конституционни механизми за уреждане на проблемите на властта. Вместо това самата система служи като генератор на последващо политическо разделение – по линията народно представителство – княз, респективно – либерализация на политическия строй с широко народно участие – консервативна традиция, център на която е князът. По този начин в работата на новоучреденото Народно събрание имплицитно са заложени две политическите тенденции – първо, да се превърне в арена на противоборство между двете течения и второ, да реализира реалното политическо представителство на формиращата се българска буржоазна прослойка.

На следващо място е направена обща характеристика на политическата система, изградена от Търновската конституция – форма на държавно управление, роля и място на народното представителство, пасивно избирателно право, статус на народните представители и техния свободен мандат, правомощия и положение на княза, законодателни и контролни правомощия на Народното събрание. Внимателно е разгледан законодателният процес по Конституцията от 1879 г.

Учредителите на Българското княжество не са счели за необходимо да регламентират на конституционно ниво създаването на помощни органи – комисии, които да подпомагат работата на Народното събрание. Законодателният процес съгласно Конституцията е опростен, което според Учредителното събрание не налага нуждата от

наличие на постоянни комисии, съдействащи за оформяне на предварителна политическа подкрепа и прецизиране на текстовете.

Кратко внимание е отделено на съществуващите в годините на действие на Търновската конституция концепции за нова конституция, каквото са например двата проекта за конституция на кабинета на Андрей Тошев от 1935 г. и проектът за конституция на проф. Стефан Баламезов от 1936 г.

§ 2. Етапи в развитието на системата от комисии при действието на Търновската конституция.

Изведено е развитието на системата от парламентарни комисии при действието на Търновската конституция, което преминава през три самостоятелни етапа, отразяващи ролята и мястото на комисиите като помощни органи, степента на нормативна организация на работния им процес и равнищата на политизация и противопоставяне вътре в тях.

Първият етап обхваща времето от свикването на Учредителното събрание през 1879 г. до 1885 г., като за него е характерно изграждането на основните начала за системата от комисии, нормативното закрепване на главните положения в работата им, практическото изпробване на различни варианти при осъществяване на дейността им, както и отсъствието на политическо противопоставяне.

В рамките на този етап научното изследване насочва вниманието си към различни въпроси. Такива са началните стъпки в държавното строителство, свързани с изграждане на комисии и утвърждаване на тяхната система, структура и правила за работа, които се правят още в първите години на парламентарната практика. За него е характерно създаването на ad hoc комисии без постоянен характер. Целта им е да съгласуват работата по решаване на конкретен проблем, така че на експертно ниво в работеща среда да се предложи на Народното събрание конкретен проект за решение.

Характерно за тези първи помощни органи в работата на българските законодателни асамблеи е отсъствието на процедурни правила за дейността им. Решенията относно възможността за участие в заседанията им на други лица – народни представители или граждани, както и реда за свикване, ръководството на комисиите, начина на работа, правния ефект от решенията и докладите им, се вземат на място без да се подчиняват на предварително утвърдени и нормативно регламентирани правила. Съставът на комисиите

също не е обвързан от нормативно установени правила, като не е регламентиран и въпросът дали броят на членовете на комисията да бъде четен или нечетен. Комисиите са напълно свободни да решават всички въпроси, възникващи във връзка с организацията на дейността им. Няма изисквания за кворум. Комисиите разполагат със свои докладчик, който представял резултатите от работата им, като за всяка отделно създадена комисия се предвиждал срок, в който да приключи работата си.

Парламентарната практика въвежда в този първи исторически период фигурата на временен председател на комисията, който ръководи работата ѝ, подлага на гласуване предложенията и организира дейността на комисията до избирането на постоянен докладчик. Този избор, от своя страна, се извършва не от Народното събрание, а посредством гласуване вътре в самата комисия измежду нейните членове.

Направено е разграничението между комисиите като помощни органи, избирани да разясняват определени въпроси от компетентността на Народното събрание и изпитателните комисии, формирани на основание чл. 106 от Конституцията. Първите най-често подпомагат събранието при упражняване на законодателните му функции. За разлика от тях изпитателните комисии не участват в законодателния процес, а са форма на контрола, реализиран от Народното събрание.

Внимание е отделено и на важен прецедент в този етап, имащ значение за институционализирането и разпределянето на функциите по проверка на законността на изборите и пълномощията на народните представители – правилото относно това проверката за законността на изборите да се възлага на особена мандатна комисия. Разгледани са исторически примери в работата на избирани комисии по изборите – процедури и правно положение.

Разгледани са още правното положение, задачите и функциите на комисиите за подготовка на отговор на тронното слово на княза, комисиите по подготовка на правилника на НС и комисиите по прошенията. Обсъдена е особената роля на последните, които изпълняват дейността си през целия мандат на Народното събрание и може да бъдат определени като първите постоянни комисии в българската историята. При избирането на комисии по прошенията за пръв път е използван и терминът „постоянна комисия“.

Анализиран е законодателният процес в този първи етап на развитието на парламентарните комисии, който се характеризира с отсъствие на систематизирани

правила за разпределяне на работата по обсъждане на законопроекти в комисиите. Налага се виждането да бъдат създавани отделни комисии ad hoc за всеки отделен законопроект. Обсъден е и редът за разискванията и гласуването в този етап, които се извършват в зала на едно четене, като се подлага на гласуване предложението на комисията.

На последно място, за този ранен етап е изведено заключението, че политическият контрол от страна на Народното събрание е лишен от проявни форми и ефективност, а предвид ниската степен на политическа конфронтация в годините до идването на власт на Стефан Стамболов институтът на анкетните комисии, както и на съдебно-следствените комисии за реализация на наказателна отговорност на министри не се прилага.

В дисертационния труд е изведен втори етап от развитието на парламентарните комисии при Търновската конституция – в годините между 1885 г. и Първата световна война. За него е характерно институционалното укрепване на комисиите, утвърждаването на ясни правила за дейността им и относително спокойна среда на работа без крайно политическо противопоставяне, така че комисиите да се превърнат в място за обсъждане и намиране на най-добрите решения.

Обърнато е внимание на честото съставяне на анкетни комисии, които да изследват на място твърдени изборни нарушения, както и на окончателното преодоляване на практиката по създаване на ad hoc комисии за всеки отделен законопроект и замяната им с избиране на няколко комисии по разглеждане на законопроекти, внесени от правителството, които имат характера на постоянни – действат за целия период на конкретната сесия на Народното събрание и разглеждат всички законопроекти, които са депозираны по инициатива на правителството. Постоянните комисии се изграждат въз основата на ведомствения принцип – по една постоянна комисия за всяко министерство. В чл. 161 Търновската конституция броят и наименованията на министерствата са изчерпателно изброени, което придава стабилитет и липса на гъвкавост и на системата от постоянни комисии.

Внимание в този етап е отделено и на въведената правна възможност Комисията по прошенията да се произнасят с краен акт от компетентността на Народното събрание без предварителна или последваща санкция от пленума по отправените от граждани въпроси, както и на регламентирането на законодателен процес на три четения и участието на комисиите в него.

Като връх в развитието на систематизацията на правната уредба, посветена на комисиите, е разгледан Правилникът за вътрешния ред на Народното събрание, приет от XI-то НС, като са изследвани нормативните му решения що се касае до ръководството и реда на дейност, форми на работа, актове, статус на народния представител като член на комисия и др.

Като последен акцент е изведено развитието на позитивноправната уредба, свързана с упражнявания посредством комисиите контрол и главно – на анкетните комисии. Най-честият вид анкетни комисии са тези, образувани във връзка с изборни нарушения, като са разгледани конституционните основания за тяхното избиране. Обсъдени са и появилите се за пръв път през този втори исторически период анкетните комисии по управлението, избирани на основание чл. 106 от Конституцията или на чл. 5 от Закона за съдене на министрите.

Изведен е последен, трети етап в развитието на комисиите при Търновската конституция, включващ периода от Първата световна война до 1946 г., като е изготвен детайлен политико-социологически анализ на материалните предпоставки за възникването на онези обществени процеси и отношения, които ще се окажат определящи за политическата система. През този етап се усъвършенства нормативната процедура за реда на работа на комисиите, но политическата конфронтация преминава в състояние на гражданска война и ефективната работа на комисиите е блокирана от крайното противоборство или отстраняване на опозицията.

За третия, кризисен, етап в развитието на комисиите при действието на Търновската конституция е характерно използването на комисиите като средство за потискане на политическия противник. По време на него политическото мнозинство демонстрира отсъствие на готовност не просто да съблюдава принципа на пропорционалност при избирането на постоянни комисии, но дори да обезпечи каквото и да било политическо представителство в комисиите. Поради това при тяхната дейност в този период не могат да се обезпечат ефективно задачите за постигане на политически консенсус или компромиси по въпроси от общодържавно значение, а тежестта на вземането на политическите решения се измества изцяло към парламентарното и партийно мнозинство.

Обърнато е внимание на оформилото се ново парламентарно правило в този период – да не бъде съставяна комисия по подготовка на нов правилник за организацията на

дейността на събранието, а вместо това да действа старият правилник, изменения в който съгласно разпоредбите му могат да правят определен брой народни представители. Трудната процедура за изменение води до липса на гъвкавост и има за резултат това, че практиката изпреварва нормотворчеството там, където развитието на парламентарните отношения налага промяна. Обсъдени са политизация при гласуванията в комисиите на Народното събрание, намаляване на дебатите по резултатите от работата на комисията по проверка на изборите, както и обичайното отсъствие на повече от половината народни представители – членове на комисии при разглеждането на техния дневен ред.

Обърнато е внимание на разширяването на нормативната уредба досежно ролята и правомощията на ръководството на комисиите – председател и секретар. Разгледани са и измененията в осъществяването на контролната функция на Народното събрание чрез създаването на анкетни комисии, като е подложена на особен анализ работата на изпитателна комисия в XVII-тото Народно събрание по проверка на кабинетите на Иван Евстратиев Гешов с акцент върху подготовката и воденето на Балканските войни, на Парламентарната изпитателна комисия за анкетиране управлението на бившия кабинет (на) Ал. Малинов–Ст. Костурков, избрана от XIX-тото Народно събрание на 12 октомври 1922 г., както и на първата следствена комисия, разполагаща със съдебно-следствени функции у нас – създадена по силата на приетия през 1919 г. от XVIII-тото Народно събрание Закон за съдене на министрите.

### § 3. Българските парламентарни комисии по Конституцията от 1947 г.

В този раздел дисертационния труд обсъжда дълбоките общественно-политически преустройство на страната след 1944 г., израз на които е и приемането на една напълно нова конституция. Накратко разгледана е новата форма на държавно управление и ролята и мястото на парламентарните комисии в нея. Изследвано е мястото на Народното като върховен орган.

Новост в развитието на комисиите в този период е тяхното закрепване на конституционно ниво в текстовете на Основния закон. В чл. 22 от Конституцията е установено избирането на комисия по проверка на изборите веднага след конституирането на Народното събрание. Конституционно регламентирани стават още сроковете и предметът на проверка на комисията, която най-късно в тримесечен срок следва да



докладва за утвърждаване или неутвърждаване избора на всеки един народен представител поотделно. Обърнато е внимание на възстановената традиция специално избрана комисия от народни представители да изготвя и предлага приемането на нов правилник за вътрешния ред на всяко следващо Народно събрание.

В началните години на този период на развитие на парламентарните комисии законодателната уредба не предвижда революционни изменения. Запазват се всички утвърдени практики за организацията на дейността на комисиите и техните правомощия – постоянни комисии по министерства, бюджетна и прошетна комисия, забрана за участие на един народен представител в повече от две комисии, ръководство на комисиите от председател, ред на работа и начин на вземане на решения, ограничения в предметния обхват на анкетните комисии по изборите и др. Участието в заседания на комисиите вече е сред правата на народния представител.

Макар да излиза извън предметния обхват на традиционните парламентарни комисии, е обрнато внимание на едно важно явление от българската държавна практика – създаването на специална комисия за изработване на проекта за конституцията от VI-тото Велико Народно събрание. Конституцията от 1947 г. е продукт на работата на комисия в това събрание.

В този исторически период контури придобива разделението на комисиите на три вида – постоянни комисии, особени комисии и анкетни комисии, и за пръв път се появява легалното понятие постоянни комисии. Обсъдени са решенията на Априлския пленум (1956 г.) и възложената политическа задача за укрепване на Народното събрание и неговите органи, като е анализирано мястото на комисиите в Събранието не просто като пасивни помощници, придаващи експертна тежест и формализъм на едно вече взето политическо решение, а в качеството си на инициатори на политики.

Внимателно е обсъдена реформата на постоянните комисии от 1962 г., посредством която правомощия на комисиите са значително разширени, като те вече могат да разглеждат проекти за нормативни укази и да дават заключения по тях. Наред с това, реформите от 60-те години на XX век се стремят да освободят комисиите в Народното събрание от зависимостта им спрямо Президиума на Събранието в периодите, през които то не заседава, като ги подчинят единствено на пленарния състав. В работата на комисиите бива заложено плановото начало.

Това е историческият период, в който постоянните комисии утвърждават своята роля като мястото за провеждане на сериозен експертен дебат с привличане на заинтересовани страни, представители на обществени организации и научни среди. Тежестта на дебатите се измества изцяло към комисииите на Народното събрание. На тях биват поверени по-широк кръг задачи, осигурена е по-голяма оперативност. Повишена е инициативността им.

Засилва се гласността в работата на комисииите, както и връзката им с различни структури на обществото. Новост е възможността за участие на експерти – представители на учреждения, предприятия, обществени организации или академичните среди.

При осъществяването на контролната функция постоянните комисии имат право да извършват проверки, въз основа на които се изготвят предложения до Народното събрание или до Президиума, като се налага практиката министрите да се отчитат пред Събранието.

Развитие придобива позитивноправната уредба във връзка с работата на подкомисииите. Това легално понятие заменя секцииите в режима на Търновската конституция. Разгледани са и работните групи в Народното събрание като форма, в която комисииите организират своята работа – техните видове и ред на дейност.

За пръв път в правилниците на Народното събрание от този период се въвежда помирителна процедура, при условие, че са налице разногласия в становищата на различните комисии, обсъждащи даден законопроект.

Заслужава внимание и възможността постоянните комисии да внасят чрез бюрото предложения до Министерски съвет, с което последният бива сезиран да обмисли възможността за излизането със законодателна инициатива по определен въпрос

Приносът в развитието на комисииите у нас в периода на действие на Конституцията от 1947 г. е свързан с институционализирането на специална законодателна комисия, през която задължително преминават всички предложения за приемане, изменение, допълнение и отмяна на закони.

Изоставя се практиката постоянните комисии да бъдат точно определени, следвайки ведомствения принцип според съответното министерство, като вместо това се възприема отрасловият принцип на работа.

В работата на постоянните комисии се задълбочава отрасловата специализация, което намира израз в увеличаването на техния брой. Засилва се тяхната политическа инициатива.

Развитие придобива и регламентацията на реда за работа на комисиите в Народното събрание, т.ч. ръководството и гласуванията. Предвидено е заседанията да се свикват от председателя или от една четвърт от членовете на комисията.

Това, което заслужава особено внимание, е включването за пръв път в историята на българските комисии на възможността те сами да определят реда на работата си посредством приети нарочни правила.

Режимът по Конституцията от 1947 г. утвърждава законодателен процес на две четения със задължително участие на постоянните комисии на Народното събрание. Процедурата е подчертано формална и не придава политическа тежест на комисиите при обсъждане, изменения и допълнения на законопроектите.

Акцент е поставен върху еволюцията във функциите на комисиите на Народното събрание, свързани с контрола спрямо изпълнителните органи. От конституционните текстове отпада особената наказателна отговорност на министрите, реализирана по парламентарен път. Контролът по Конституцията от 1947 г., както и по тази от 1971г. се различава от класическия политически контрол по своите основания. Контролът, упражняван от Народното събрание като върховен орган – непосредствено или и от неговите комисии, е проявление на единството на формите на осъществяване на държавната власт и по-конкретно – на единството на законодателната и изпълнителната дейност.

Разгледан е контролът на комисиите като предварителен, текущ и последващ в зависимост от времето, в което се осъществява – в процедурата по предварително съгласуване, при наблюдаване дейността на съответните министерства и ведомства и при следене как се прилагат законите и решенията на Народното събрание.

Накратко е обсъдена и работата на Народното събрание от този исторически период при изграждането на специални анкетни комисии за проучване на отделни въпроси от стопанския, държавния и културния живот на страната. Въпреки предвидената нормативна възможност, обаче, реален контрол от страна на комисиите в Народното събрание посредством механизма на анкетните комисии през този период не се наблюдава.

§ 4. Българските парламентарни комисии при действието на Конституцията от 1971 г.

В този период са изследвани укрепналите политически позиции на управляващата Българска комунистическа партия в резултат на успешната индустриализация, както и развитието на обществените отношения като предпоставка за приемането на Конституцията от 1971 г.

Анализирано в новия конституционен режим е запазилото се място на Народното събрание като върховен орган на държавната власт, който съединява законодателната и изпълнителната дейност на държавата и осъществява върховен контрол.

Разглежданият етап се характеризира със запазване на досегашния еволюционно натрупан опит, но и с проявлението на специфични функции на комисиите, които изхождат от особеното място на Народното събрание в новия конституционен режим като върховен орган. Постоянните комисии започват да участват във формирането и осъществяването на държавната политика и да съдействат за изпълнението на приетите от Събранието закони и други актове.

В този период се обръща голямо внимание на регламентирането на правилата за работа на комисиите, техните задачи и компетенции. Подробно са описани редът за разглеждане на проектите за закони и други актове на Народното събрание и тяхната предварителна подготовка в комисиите. Затвърждават се възприетите отраслов принцип и функционален принцип на изграждането им. Закрепва се мястото на специална Законодателна комисия, разглеждаща всички законопроекти.

Персоналният състав на постоянните комисии се утвърждава за целия период на мандата, а не за конкретната сесия, каквато е практиката по Търновската конституция.

Запазва се изричното посочване в Основния закон на Комисията по проверка на изборите, която дава заключение пред Народното събрание за законността на изборите най-късно на втората сесия след тяхното приключване. За пръв път с Конституцията от 1971 г. се въвежда на конституционно ниво разграничението на комисиите в Народното събрание на постоянни и временни.

На постоянните комисии се дава право на законодателна инициатива, като те отново са задължителен участник в законодателна процедура на две четения.

Контролът, осъществяван от постоянните комисии, също се развива, като започва да засяга все повече сфери от политическата организация на обществото и придобива

някои черти, типични за административни и съдебния контрол – в това число правната възможност за реализиране на санкционни последици при неизпълнение на закона. Доколкото Народното събрание заседава на сесии и реализира контролните си функции единствено в тези периоди, спомагателният контрол на постоянните комисии утвърждава ролята си на постоянен, системен контрол върху изпълнителните органи. Комисиите на Народното събрание от негово име „надзират“ министерствата и другите ведомства и местните държавни органи и съдействат за изпълнение на приетите от Народното събрание закони и други актове.

Постоянните комисии разполагат с правомощията непосредствено да изискват от контролираните органи – отделните министерства, ведомства или окръжни народни съвети, да изпълнят техните препоръките.

Въпреки, че Конституцията от 1971 г. подобно на предходната предвижда създаването на анкетни комисии, за периода на функционирането ѝ практиката не познава използването на този инструмент при осъществяване на контролните функции на Народното събрание.

Парламентарната практика в този период въвежда един изцяло нов статус на постоянните комисии в Народното събрание, който надхвърля традиционните очертания на помощни органи. Парламентарните комисии в Основния закон от 1971 г. придобиват самостоятелни правомощия и разполагат с компетенции да предизвикат правна промяна в правната сфера на друг държавен орган. По същество си това са компетенции, посредством които се упражнява публична власт. С оглед на това в годините на действие на Конституцията от 1971 г. постоянните комисии в Народното събрание не са класически парламентарни комисии, а са специфични комисии.

§ 5. Парламентарните комисии в работата на Седмото Велико Народно събрание (1990-1991) и в проектите за нова конституция.

В този раздел са обсъдени предпоставките от социално-икономически и политически характер, които стоят в основата на промяната на конституционния строй. Разгледана е работата на Комисията за изготвяне на проект за изменение на Конституцията на Народна Република България, както и тази на Парламентарната комисия за разглеждане и решаване на някои неотложни въпроси, свързани с допуснати деформации и нарушения

на законността в държавния, обществен и стопанския живот и на други аналогични анкетни комисии.

Внимание е отделено на положителните резултати от въвеждането на принципа на политически плурализъм, който скоро възстановява и изоставения в миналото принцип на пропорционалното представителство в комисииите на политическите партии съобразно тяхната електорална тежест, който не се прилага ефективно от началото на XX век.

Въпреки радикалната трансформация на политическата система, изграждането на комисииите продължава традицията да се основава върху отрасловия принцип. Наред с отрасловия започва да си проправя все по-отчетливо място и функционалният принцип при обособяването на комисии съобразно основните функции на държавата, като той съумява в известна степен дори да изтласка отрасловия принцип като водещ.

Предходният етап в развитието на комисииите в Народното събрание с подчертаното засилване на тяхната роля и правомощия при упражняване на контрол не е преодолян по революционен път. Следващата основна характерна тенденция, която залагат авторите на новия конституционен модел, е свързана с появата на многобройни и най-разнообразни парламентарни комисии. Появява се идеята за осъществяване на особен надзор върху самите народни представители от страна на специална комисия, която да следи за съблюдаване на морални норми – Комисията по парламентарна етика, чиято организация и ред на дейност е изследвана.

Великото Народно събрание се стреми да подготви нормативна база, която да бъде основата за цялостното преустройство на обществото и държавата. Поради това системата от комисии, които Събранието формира, няма преимуществено постоянен характер, а вместо това обсъжданите въпроси често се дават на специално избрани за целта временни комисии.

Избират се и анкетни комисии по различни поводи – например анкетна комисия за досиетата на народните представители във Великото Народно събрание. За пръв път в българския политически живот те започват да приемат ненормативни политически актове, каквито са обръщенията до различни държавни институции или съсловни организации.

Продължена е още една традиция за българската държавност, подчертаваща особената роля на комисииите като помощни органи – работата по създаването на новата Конституция е възложена от Великото Народно събрание на нарочна комисия – Комисия

за изработване на проект за Конституция. Конституционната комисия в Седмото Велико Народно събрание е разделена на девет отделни подкомисии, на които е поверено изготвянето на части по отношение отделни държавни, политически или обществени институти.

В Правилника на Великото Народно събрание от този период е въведено специалното правило Министерският съвет да информира Комисията по външната политика или други съответно компетентни комисии за всички сключени международни договори, които не подлежат на ратификация. След като прегледат договорите, комисииите разполагат с правомощията да дадат заключения по тези договори преди утвърждаването им от Министерския съвет.

Премахната е централната роля на Законодателната комисия в законодателния процес като своеобразен филтър, през който да преминават всички законопроекти. Останалите постоянни комисии участват в хода на обсъждан от Великото Народно събрание законопроект наравно с останалите съобразно своята функционална компетентност.

Въвеждането на понятието „водеща комисия“ парламентарната практика дължи на работата на Седмото Велико Народно събрание и на изготвения от него правилник. Друго важно нововъведение на Великото Народно събрание, намерило място в последващата парламентарна практика, е изброяването на постоянните комисии изчерпателно в правилниците за организацията и дейността на събранията.

В дисертационният труд е изготвен подробен анализ на политическите режими, предложени с отделните проекти за нова Конституция, разглеждани от Великото Народно събрание. Анализът на депозираните конституционни проекти показва, че в тях се съдържат различни вариации на републиканска и парламентарна форма на управление при унитарна форма на държавно устройство. Това се отразява на конституционния статус на комисииите в Народното събрание, на които неминуемо биват възлагани спомагателни дейности при осъществяването на законодателната и контролната функция на парламента.

3. ГЛАВА ТРЕТА - Парламентарните комисии в действащия конституционен режим –  
Обща характеристика.

## § 1. Същност и функции на парламентарните комисии. Видове.

В този раздел дисертационният труд внимателно обсъжда същността на парламентарните комисии като колективни, помощни, специализирани структурни подразделения на Народното събрание, имащи персонален състав, които го подпомагат при изпълнение на конституционните и политическите му функции. Изследвана е тяхната правна природа като помощен орган. Подкрепено е разбирането, че функциите, които изпълняват комисиите, в действителност имат смисъл единствено в рамките на конституционните задачи, поставени пред Народното събрание. На комисиите не са възложени отделни конституционни функции.

Кратко внимание е обърнато и на мястото на парламентарните комисии в политическия процес с акцент върху ролята в отделните изведени от автора етапи: предложение за акт, приемане на акта, изпълнение на акта, оценка на изпълнението и обществени обсъждания.

Акцентирано е върху факта, че парламентарните комисии не разполагат със собствена демократична легитимност, различна от тази на Народното събрание, както и върху скъсването на веригата на делегиране на власт от индивидуалните гласоподаватели до парламентарните комисии. Защишава се тезата, че в парламентите със система на „силни“ комисии тяхната демократична легитимност се повишава, за разлика от системите със „слаби“ комисии, при които на преден план излиза партийната дисциплина, както и тази, че парламентарните комисии и парламентарните групи се намират в обратнопропорционална зависимост по отношение на влиянието си в политическия процес. Колкото по-влиятелни са парламентарните групи във фактическите политически отношения, толкова по-слаби са парламентарните комисии и обратно. Трудът поддържа становището, че ролята и значението на постоянните комисии в политическите отношения се повишава при наличието на коалиционни правителства и, че е налице корелация между изборителните системи, в които личността на кандидата е изведено като водещ принцип – при мажоритарните системи, както и при пропорционалните системи с преференциален вот, и засилването на ролята на парламентарните комисии в политическия процес.

Не е подкрепено разбирането, че комисиите подпомагат Народното събрание при формирането на общата воля на нацията за приемане на конкретен законопроект.



Напротив, актовете на комисиите на Народното събрание са израз на волята на конкретно парламентарно мнозинство.

Обсъдена е ролята на парламентарните комисии като съвещателни и специализирани органи. Те се превръщат в средище за внимателно и подробно обсъждане на законопроекта или другите предложения с привличане на експерти, представители на изпълнителните органи, на академичната общност и други.

Обобщено е групиране на функциите, които реализират комисиите в Народното събрание в два основни дяла – конституционни и политически. В зависимост от тяхната роля и място в конституционния и политическия процес функциите се делят още на основни и допълнителни.

Конституционните функции на комисиите са изведени като спомагателни законодателни, спомагателни контролни и спомагателни конститутивни функции. Същите са подробно разгледани.

Наред с посочените три конституционни функции, комисиите в Народното събрание изпълняват четири собствени основни политически функции, посредством които подпомагат дейността на легислатурата – оптимизация на работата, политическо представителство на секторни интереси, снабдяване с информация и партийна координация.

Историческият опит на българския конституционализъм познава и разследващи функции на парламентарните комисии в хода на реализирането на наказателна отговорност за членове на правителството. Днес подобни функции са изоставени от действащия Основен закон. Към тях, обаче, са прибавени две допълнителни политически функции - взаимодействие с обществото и развитие на професионалните умения и обучения.

Разгледано е изграждането в исторически контекст на парламентарните комисии въз основа на три принципа – ведомствен, отраслов или функционален. У нас постоянните комисии в настоящия конституционен ред се изграждат въз основа на отрасловия и на функционалния принцип, а броят, видът и наименованията им се определят в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

На следващо място, в дисертационния труд е извършено разграничение на парламентарните комисии от други подпомагащи дейността на законодателната асамблея

органи – експертните консултативни органи, създадените по силата на чл. 70 от Конституцията на Гърция секции, парламентарните фракции, специалните комисии за подготовка на вътрешни избори в легислатурите на някои европейски страни, както и постоянните делегации на Народното събрание в международните организации.

Изведени са разнородни класификации на парламентарните комисии в зависимост от различни критерии, отчитащи тяхната роля и задачи, ред за избиране, съдържание на правомощията и други. Внимателно са разгледани комисииите като конституционно предвидени и комисии, създадени според нуждата. В зависимост от нормативния акт, в който е предвидено тяхното създаване те биват комисии, предвидени в Конституцията, комисии, предвидени в закона, комисии, предвидени в правилниците за вътрешен ред и ad hoc комисии.

В зависимост от задължението за създаване на комисии в нормативен акт пък комисииите биват задължителни и факултативни. Според организацията на работата си във времето комисииите се делят на сесийни и легислатурни. В зависимост от характера на правомощията, с които разполагат комисииите, биват общи и специални. При първите компетенциите на комисииите са изрично изброени в нормативните актове, изграждащи основата на техния конституционноправен статус като помощни органи. При специалните комисии в закон са предвидени особени правомощия, с които те разполагат, изхождайки от специалните задачи, които тези комисии следва да решат.

Следваща класификация, която е разгледана, е на парламентарните комисии в зависимост от формите на държавата, в които се проява ролята на представителното събрание. Според формата на държавно управление разграничаваме парламентарни комисии в тесен смисъл и парламентарни комисии в широк смисъл или още комисии на законодателни асамблеи. В държавите, възприели федерална форма на държавно устройство, разграничаваме още федерални комисии и регионални комисии в зависимост от субекта, който подпомагат – федералните законодателни събрания или регионалните парламенти.

Следващият разграничителен критерий засяга структурата на легислатурата при двукамарни събрания – комисииите съобразно него се делят на комисии на долната камара и комисия на горната камара. В зависимост от начина за определяне на техния състав

парламентарните комисии се делят на комисии с абсолютно определен брой, с относително определен брой и с абсолютно неопределен брой.

Широка гражданственост по силата на чл. 79, ал. 1 от Конституцията на Република България е получило делението на комисиите на постоянни и временни в зависимост от техния характер и срока, за който се създават. На това деление е обърнато най-сериозно внимание в изследването, изхождайки от функциите на съответните комисии. От своя страна, постоянните комисии се делят на законодателни и незаконодателни в зависимост от това дали през тях задължително преминават проектите за приемане, изменение, допълнение или отмяна на закон съобразно специфичната материя или не.

Временни комисии биват по съществото си три отделни вида. Те се образуват по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Същите са последователно и подробно разгледани.

Обсъдена е класификацията в англосаксонската правна литература на комисиите на силни и слаби в зависимост от тежестта им да повлияят на едно решение в хода на политическия процес. Силни са тези комисии, при които комисиите разполагат с възможност да определят или да повлияят на крайния резултат от законодателната процедура или конкретното политическо действие. При слабите комисии тази възможност не е налична.

Познато е делението на комисиите съобразно функциите, които изпълняват на законодателни – тези, които участват в законодателния процес, вътрешни – занимаващи се с въпроси по организацията на работата на Народното събрание, и анкетни комисии, чиято дейност е съсредоточена върху осъществяването на политически контрол.

В изложението е обърнато внимание и са изведени като особен вид комисии специфичните постоянни комисии, действащи в режима на Конституцията от 1971 г. Те не са традиционни помощни органи на Народното събрание, а заемат особено място в конституционната система на страната. Тяхната същност се различава от традиционните постоянни комисии в Народното събрание по няколко белега, които са изведени и развити подробно, т.ч. що се касае до техните правомощия, непосредствени задачи, ред на дейност и правна същност. Изведена е тезата, съгласно която специфичните постоянни проявяват битието си на самостоятелен орган и по повод на възложените им функции да съдействат за изпълнение на приетите от Народното събрание закони и други актове.

Следващият особен вид комисии, които са обект на изследване в изложението, са постоянните законодателни комисии, чието създаване свързваме със социалистическия период от развитието на българската парламентарна практика. За разлика от останалите постоянни комисии, законодателната комисия не е отраслово профилирана и не разглежда предложения, отнасящи се единствено до съответния клон на стопанството.

Последната голяма група парламентарни комисии са особените комисии, свързани с упражнявания от Народното събрание контрол спрямо изпълнителните органи. Те биват три основни вида – анкетни комисии, следствени комисии и анкетни комисии по проверка на изборите. Тези разновидности са подробно обсъдени в техните общи черти и по отношение на различията помежду им. Изследвани са спецификите, организацията и реда на дейността им, както и кръгът на правомощия, съставът, ръководствата, правната природа и историческите примери в българската конституционна практика.

Разгледани са още исторически възникналите четири отделни системи на формиране на анкетни комисии съобразно реда и акта, въз основа на който биват избирани – чрез парламентарна резолюция, след гласуване на специален закон по случая, след приемане на общ закон, чрез уредба в правилника на законодателния орган.

## § 2. Конституиране, форми на работа и ред на дейност.

Редът за избиране на парламентарни комисии зависи от вида на съответната комисия. Постоянните комисии, например, се един от елементите на конституиране на новоизбрано Народно събрание, което ги избира по време на едно от своите първи заседания.

Изяснена е същността на парламентарните комисии като колективни органи със свой персонален състав, състоящ се от ръководство и членове. Обсъдени са различните системи за определяне на ръководствата на комисиите, както и разнообразни длъжности, влизащи в това понятие. Съгласно първата система, действала в годините на Търновската конституция, комисиите като разполагат с правомощията сами да избират от своите среди ръководството си. Втората система, която действа с Конституцията от 1947г. и се прилага и до днес, предвижда Народното събрание да избира както членовете на комисиите, така и тяхното ръководство. Обсъдено е ръководството на парламентарните комисии от

председател и заместник-председатели с изясняване на мандата, ролята и мястото им в работния процес на комисиите.

Разгледана в дисертационния труд е структурата на парламентарните комисии, която по правило е едноизмерна, но в нормативната уредба често се предвижда възможност за създаване на отделни подразделения, които носят наименованията секции – в режима на Търновската конституция, и подкомисии – с последващите конституционни и законови текстове, включително в действащата Конституция от 1991 г.

Разгледани са формите на работа на комисиите и реда за провеждането им – заседанията (редовни и извънредни), съвместните заседания, изслушванията, проверките и проучванията, както и още кворумът в неговите разновидности и мнозинството за приемане на решение в отделните исторически периоди и в наши дни – с относително мнозинство, с абсолютно мнозинство, с „вишегласие“.

Особено внимание е обърнато на наложената практика в периода на ограничения, продиктувани от здравни съображения през 2020 г., за провеждане на онлайн заседания на парламентарните комисии и са анализирани възможностите, които дават съвременните технологии, следва да бъдат използвани за оптимизиране работата на Народното събрание.

§ 3. Правомощия на комисиите, роля в законодателния процес и при упражняване на политически контрол. Актове. Администрация на комисиите.

В науката се приема, че правомощията на парламентарните комисии са производни на тези на Народното събрание. Комисиите в действащия режим не разполагат със собствени властнически правомощия. Изведени са две системи на участие на комисиите в законодателния процес – чрез временни законодателни комисии (които се избират за разглеждането на всеки отделен закон) или посредством постоянни комисии. У нас е възприет принципът на гледане на законопроекта от постоянните комисии. В зависимост от задължението на всеки един законопроект да бъде разгледан в комисия разграничаваме държави, в които законопроектите императивно подлежат на разглеждане от комисии и такива, в които тази възможност е факултативна. Според броя на гласуванията на текстовете в заседания, разграничаваме приемане на закона на едно, две или три четения.

Известни са още два режима на обсъждане на законопроектите в комисиите според етапа, в който се осъществява то. При първия, който е характерен и за българската

система, законопроектите, преди да пристъпят прага на пленарната зала за първо четене, се обсъждат първо в постоянните комисии – т.е. стадият на разглеждане в комисия, предхожда обсъждането в пленарна зала на първо четене. Другият модел предвижда законопроектът да постъпи първо в пленарна зала на първо четене, след което да се изпрати към съответната комисия.

Формата, в която се разглежда законопроектът в постоянните комисии, е обсъждането, като е внимателно обсъден българският законодателен процес с участието на постоянните комисии в него.

Застъпена е тезата, че българската парламентарна, допускаща един законопроект да бъде радикално променен по време на обсъжданията в комисиите, противоречи на логиката на законодателния процес, включващ сезиране на Народното събрание от изрично определените в Конституцията субекти със законодателна инициатива.

Другата голяма функция, в изпълнението на която комисиите на Народното събрание го подпомагат, е контролната функция. В изпълнението на тези си задачи комисиите упражняват спомагателна форма на контрол спрямо политически отговорния Министерски съвет. Разгледано е схващането, че контролът на постоянните комисии може да се реализира в три различни форми – като предварителен, текущ и последващ, в зависимост от времевото отношение, в което се осъществява.

Контролът, осъществяван у нас от парламентарните комисии е спомагателна форма на политически контрол. Това обаче не им дава качеството на самостоятелен субект на контрол. Негов титуляр в съвременния конституционен ред си остава Народното събрание в своя пленарен състав. В резултат на осъществяването на всяка една от формите на парламентарния контрол на комисиите не може да се достигне до обективиране на политическата отговорност на правителството пред парламента.

Обсъдени са примери от правилници на Народното събрание, предвиждащи в началото на заседанията на постоянните комисии ресорните министри да се явяват и отговарят на актуални устни въпроси, отправени от членове на комисиите на самото заседание. Предвидено е задължение на държавните органи и длъжностните лица от държавната и общинската администрация, както и на всеки гражданин да предоставят при поискване всички сведения и документи, както и становища, необходими за дейността на

комисиите в указан от тях срок, както и да се явят на заседания, когато това не накърнява принципа на разделение на властите.

В изследването не е подкрепено разбирането, че действията на Министерския съвет по прилагане на правото на ЕС излизат извън предметния обхват на упражнявания от Народното събрание парламентарен контрол. Поддържа се, че при реализиране на своите спомагателни контролни правомощия постоянните комисии могат да следят за водената от правителството политика в изпълнение на решенията на институциите на Европейския съюз.

В практиката е обърнато внимание на въпроса за конституционособразността на предоставянето на правомощия на Комисия по парламентарна етика към Народното събрание да обсъжда и дава становище за случаите на несъвместимост на народен представител с изпълняването на друга държавна служба или с извършването на дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията на Република България., в т.ч. на практиката на Конституционния съд.

Разгледани са актовете на комисиите на Народното. Характерно за тях, с някои изключения, свързани с упражняването на контрол, е че те не са правнозадължителни за адресатите си, респективно не предвиждат санкционни последици от тяхното неизпълнение. Правният ефект на актовете на комисиите в Народното събрание е свързан единствено с надлежното сезиране на съответният орган.

Изведена е констатацията, че парламентарните комисии приемат само един вид юридически актове – решения. Те съдържат индивидуални или общи правни предписания, касаят отделни въпроси и имат еднократно правно действие. Решенията на комисиите се приемат на едно четене с обикновено мнозинство и влизат в сила от момента на приемането им. Формата на актовете е единствено писмената.

Становището, което настоящия труд поддържа е, че комисиите на Народното събрание не могат да приемат декларации и обръщения, който извод е обоснован и защитен в изследването.

В дисертационния труд е отделено самостоятелно място на ролята, структурата и дейността на администрацията, подпомагаща работата на парламентарните комисии. Българската парламентарна администрация е обособена в дирекции, самостоятелни

отдели, самостоятелни сектори, служители към кабинета на председателя на Народното събрание и към кабинетите на заместник-председателите на Народното събрание, служители към парламентарните групи и към главния секретар, които са внимателно разгледани.

Съобразно функциите, които изпълнява администрацията на парламентарните комисии може да отличим свързваща функция (интегрираща функция в американската литература) и експертна или още консултираща функция,

§ 4. Правомощия, функции и задачи на българските парламентарни комисии в контекста на участието на България в изграждането на Европейския съюз.

В този раздел са разгледани новите правомощия, които придобива Народното събрание по отношение на контрола върху Министерския съвет при изпълнение на водената политика по изпълнение на актовете на европейските институции.

В този контекст парламентарните комисии придобиват нови отговорности. Настоящият труд поддържа разбирането, че Народното събрание и неговите комисии – по-конкретно Комисията по въпросите на Европейския съюз, участват в европейския законодателен процес в неговата втора фаза – обсъждането на европейските законопроекти като дейност по формулиране на политическа подкрепа и внасяне на предложения за изменения, допълнения и други редакции. Що се касае до законодателната инициатива, гласуването и промулгацията, то българският законодателен орган не вземат участие в тези фази.

Втората теза се свежда до извода, съгласно който Народното събрание и неговите комисии упражняват контрол само по отношение на Министерския съвет, ръководещ и осъществяващ политиката на Република България като държава - членка на Европейския съюз, но не и спрямо Европейската комисия или други институции. В дейността си по упражняване на тези отговорности Народното събрание се подпомага от особена комисия – Комисията по въпросите на Европейския съюз – помощен орган, осъществяващ парламентарен контрол и наблюдение по въпросите, свързани с Европейския съюз.

Комисията има особено място в българския парламентарен модел. В контекста на участието на Република България в Европейския съюз комисията реализира значими



собствени правомощия, които Народното събрание със своя Правилник за организацията и дейността е предоставил експлицитно на нея. Такива са правомощията на Комисията във фазата на обсъждане на европейски законодателен проект – положително становище, с което процедурата по консултиране приключва или налагане на парламентарна резерва – едностранно властническо изявление, непосредствено пораждащо определени правни последици.

Българският модел на участие на парламента и неговите комисии в законодателния процес включва правни институти и процедури, в рамките на които се търси предварително информиране на Народното събрание и неговата Комисията по въпросите на Европейския съюз относно предстоящите законодателни инициативи, получаването на принципна политическа подкрепа в изрично изброени хипотези и възможност за въздействие върху законодателния процес.

Позитивноправната уредба в България предвижда предварително и последващо информиране на парламента от Министерски съвет, израз на която е задължението на чл. 105, ал. 4 от Конституцията, съобразно което при разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет следва да информира предварително Народното събрание и да даде отчет за своите действия след това.

Обсъден е европейският законодателен процес, в неговите фази и участието на Комисията по въпросите на Европейския съюз в него.

Първата фаза – предварителното консултиране, започва още с изготвянето от страна на Европейската комисия на Работната програма, в която фигурират основните приоритети на Комисията и законодателните актове, които се планира да бъдат приети в изпълнение на същата. Въз основа на този документ на Комисията в срок 31 януари на текущата година Министерският съвет приема своята Годишната програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

Народното събрание използва информацията от тези два документа, за да изготви своя Годишна работна програма по въпросите на ЕС, отразяваща списък на проектите на актове на институциите на ЕС, по които то възнамерява да осъществява наблюдение и контрол през съответната година. Централна роля в процеса на изготвяне и приемане на програмата има парламентарната Комисията по въпросите на Европейския съюз.

Проектът за Годишна работна програма на Народното събрание по въпросите на ЕС се изготвя от Комисията по въпросите на Европейския съюз. Включването на отделна законодателна инициатива в програмата има важно правно значение съобразно ПОДНС – същото се явява положителна процесуална предпоставка за налагане на парламентарна резерва по проект на акт на Европейския съюз от страна на Комисията по въпросите на Европейския съюз и за предприемането на действия при констатация за неспазване на принципа на субсидиарност. Не е споделено разбирането, че невключването на даден законопроект в програмата преклудира възможността за налагане на парламентарна резерва по него.

Изследвана е практиката по приемането на горепосочените документи у нас, която е оценена нееднозначно. Общият извод, който се налага е, че в тази предварителна фаза на европейския законодателен процес, Народното събрание подхожда формално, което води до неефективно взаимодействие и в следващата фаза на процеса – в частта на обсъждането.

Разгледана е фазата на обсъждането на европейските законодателни актове. Всички проекти на актове на институциите на Европейския съюз се обсъждат в Комисията по въпросите на Европейския съюз, която има водещата роля.

Разгледано е правомощието на Комисията по въпросите на Европейския съюз в случай, че мнозинството има възражения срещу приемането на законодателния акт в предложения от институция на Европейския съюз, да наложи парламентарна резерва по проекта. Парламентарната резерва по съществото си представлява правообвързващо властническо изявление на комисията, което задължава правителството да не изразява становище по проекта на акт в Съвета на Европейския съюз до произнасянето на Народното събрание.

Комисията по въпросите на Европейския съюз разполага с още едно съществено правомощие при констатация за липса на възможност да се поддържа проекта за законодателен акт в рамките на фазата на обсъждането – проверката за съответствие с принципа на субсидиарност, резултатът се свързва с юридически задължения на институциите на Европейския съюз.

Втората важна функция на Народното събрание, която придобива нови измерения с участието на България в Европейския съюз, е контролната функция. При осъществяването

й българският парламент е активно подпомаган от Комисията по въпросите на Европейския съюз, която изслушва министри по въпроси, свързани с приемането на проекти на актове на институциите на ЕС, включени в тяхната компетентност.

Комисията по европейските въпроси осъществява парламентарен контрол още върху дейността на правителството при управлението на средствата от европейските фондове и програми, получава информация и от европейските институции без от това да произтичат конкретни контролни функции.

Единствено Комисията по европейските въпроси провежда изслушвания на кандидатите за длъжности в институциите на ЕС, предложени от Министерския съвет.

#### § 5. Комисиите в Европейския парламент и тяхната роля в българския конституционен ред.

Възможността на ЕП да реализира пряко на територията на България власт налага да бъде накратко обсъдено правното положение на неговите помощни органи – европейските парламентарни комисии, доколкото те непряко участват в българския политически процес. Изучаването им има своето значение и в сравнителноправен аспект – доколкото в тяхното изграждане е обобщен опитът на европейските държави и са въведени нови проявни форми на работа. Значението на изследването по въпросите на комисиите в ЕП се проявява в още един аспект – реципиране на полезни модели и добри практики, способстващи за подобряване на работата на българските помощни органи в Народното събрание.

Разгледани са нормативните източници, уреждащи организацията на дейността, редът и формите на работа на комисиите в Европейския парламент – учредителните договори, Актът за избирането на членове на Европейския парламент и Правилникът за дейността на Европейския парламент.

В този раздел са разгледани персоналният състав на комисиите, ръководството, форми на работа, кворум, мнозинства, начините за осъществяване на функциите на Европейския парламент - непосредствено чрез пленума, и чрез своите помощни органи – комисиите. Обсъдени са видовете комисии в ЕП като постоянни, специални (временни), анкетни и съвместни парламентарни комитети, които са внимателно обсъдени в тяхното наднационално измерение, в контекста на правото на Европейския съюз.

Разгледана е специфичната роля в процеса на осъществяване на компетенциите на Европейския парламент на Съветът на председателите на комисии. Анализирани и обсъдени като добра практика са фигурите на резервните членове, докладчиците и докладчиците в сянка, както и координаторите на комисии.

Изведени са два режима на създаване на подкомисия в Европейския парламент – формиране на подкомисии по общите правила и вторият, облекчен режим, при който всяка постоянна или специална комисия може с предварително разрешение от Председателския съвет да създаде такива подкомисии.

Обсъден е законодателния процес в ЕП, който е организиран по подобие на българския модел, като са изяснени ролята и мястото на комисиите в него. Разгледани са особените процедури в този процес, каквито са работата на т.нар асоциирани комисии, когато при определяне на водеща комисия Председателският съвет констатира, че въпросът попада в почти еднаква степен в компетентността на две или повече комисии. Тогава са налице няколко процедурни отклонения от стандартните правила.

Изяснена е и практиката, при която в хода на възникнал спор за компетентност между отделните постоянни комисии, правомощията да разгледа подобен казус има Съветът на председателите на комисии. Обсъдена е и съгласувателната процедура при противоречия в хода на процедурата по т.нар. „триалог“ (Европейски парламент, Съвет на ЕС и Европейска комисия).

Разгледани са особените правила за кворума на заседанията и приемането на решенията на комисиите при т.нар. „висок праг“ (една пета от всички членове на ЕП, включваща една или повече политически групи или отделни членове на ЕП, или комбинация от двете), „нисък праг“ (една двадесета от всички членове на ЕП или политическа група) и „среден праг“ (една десета от всички членове на ЕП, включваща една или повече политически групи или отделни членове на ЕП, или комбинация от двете).

Комисиите в Европейския парламент не упражняват политически контрол спрямо българските национални органи. Контролът на Европейския парламент е насочен спрямо Европейската комисия и по своите форми наподобява този, упражняван от националните парламенти спрямо техните изпълнителни власти. В този план комисиите в ЕП, подобно на своите национални аналози, осъществяват единствено спомагателна форма на контрол, целта на която е получаване на информация за дейността на изпълнителните органи.

Разграничени са две форми на контрол от страна на Европейския парламент – контрол с цел информиране и санкционен контрол, който по същество си спада към способите за реализиране на политическата отговорност на Европейската комисия.

В графата на контролните правомощия на парламента е отнесена и процедурата по избор на Европейската комисия с изслушванията на кандидатите за еврокомисари в съответните постоянни комисии.

Комисиите в Европейския парламент играят значима роля и при осъществяване на последната голяма група правомощия на ЕП – конститутивните. Сред тези правомощия са назначаването на членове на Сметната палата, Изпълнителния съвет на Европейската централна банка и други висши органи. Кандидатите за тези длъжности се канят да направят изявление пред компетентните комисии и да отговорят на поставените им от нейните членове въпроси, след което комисията гласува тайно и отделно всяка от кандидатурите, като на база на гласуването формира препоръки до ЕП относно назначаването.

### **III. Приносни моменти на дисертационния труд.**

Дисертационният труд изследва внимателно своя предмет, за да усъвършенства научното познание с оглед изграждане на динамична и оптимална политическа система, която да обезпечи съхраняването и развитието на българската държава. Допълнено е научното познание в областта на развитието на системата от парламентарни комисии при действието на Търновската конституция, което преминава през дефинирани три самостоятелни етапа.

С изследването е защитена тезата, че действащият режим на парламентарни комисии у нас е оптималният, а „стъпките настрана“, свързани с яркото засилване на техните правомощия или, обратно, обезличаването им, са погрешни. Достигнато до заключението за неприложимост и неуместност на институти като смесените комисии, делегирането на правомощия от пленума към комисиите или на особените комисии, осъществяващи функциите на законодателно събрание през времето, в което то не заседава.

Направени са и предложения *de lege ferenda*. При бъдеща цялостна ревизия на конституционните текстове би могло да се обсъди предложението чл. 79 от Конституцията да бъде редактиран в духа, че Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, които подпомагат Събранието. По този начин ще се внесе яснота в текста, чиято настояща редакция гласи, че постоянните комисии подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарен контрол, а временни комисии се избират за проучвания и анкети.

Могат да бъдат разгледани и предложения за промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Дисертационният труд отделя внимание на българската парламентарна практика за радикално променяне по време на обсъжданията, в т.ч. на комисиите, на един законопроект, с който Народното събрание е сезирано, така че да не съответства със замислите на първоначалния текст. По този начин изцяло се промени волята на субектите на законодателна инициатива, а комисиите си присвояват *de facto* това право без да са оправомощени с подобни компетенции от българския Основен закон. Поради това би следвало да намери място задължението на Народното събрание да се произнесе по всяка една внесена законодателна инициатива от страна на надлежните субекти по чл. 87, ал. 1 от Конституцията без да има възможност да компилира отделни текстове и по този начин да изработва на практика нов законопроект.

Дисертационният труд се стреми да открие дебата за новите отговорности, които следва да поемат комисиите в светлината на участието на Република България в изграждането на Европейския съюз. Авторът се опитва да наложи няколко виждания в тази насока. На първо място, това е разбирането, че действията на Министерския съвет по прилагане на правото на ЕС попадат вътре в предметния обхват на упражнявания от Народното събрание парламентарен контрол, а българският конституционен ред с парламентарна форма на управление не допуска правителството да води политика, която не подлежи на контрол и в резултат от него да не може да се реализира политическа отговорност, включително ако тя е била съгласувана на ниво Съвет на ЕС от страна на българското правителство. Поради това при реализиране на своите спомагателни контролни правомощия постоянните комисии могат не само да наблюдават степента на усвояване и целесъобразното и законосъобразното изразходване на средства от фондовете

и програмите на Европейския съюз, но и да следят за водената от правителството политика в изпълнение на решенията на институциите на Европейския съюз.

Застъпени са още тезите, че Народното събрание не е субект на законодателния процес на Европейския съюз, но бива консултирано в хода на разглеждането на законодателно предложение, а в определени случаи може да бъде и инициатор на законодателство. Това налага да бъде съобразена тази процедура с действащия конституционен режим на приемане на законите, като бъде създадена разпоредба относно правомощието на Народното събрание съобразно договорите на Европейския съюз заедно с компетентните институции на други държави членки да инициират приемането на законодателен акт.

На следващо място, измеренията, свързани с участието на България в Европейския съюз дават нови правомощия на Народното събрание по отношение на контролната функция в духа на чл. 105, ал. 3 и ал. 4 от Конституцията. Авторът поддържа тезата, че следва да бъде сериозно обмислено прехвърлянето на част от функциите, които в настоящия момент изпълнява Комисията по въпросите на Европейския съюз, към пленарния състав. Сред тях са процедурите по изслушване на министри по въпроси, свързани с приемането на проекти на актове на институциите на ЕС, изслушването кандидатите за длъжности в институциите на ЕС, предложени от Министерския съвет, контролът върху дейността на Съвета по европейските въпроси към Министерския съвет и др. структурни звена.

Наред с това, *de lege ferenda* би могло да се обсъди идеята чрез изготвяне и приемане на съответните правни норми да бъде формулирана политическа подкрепа от страна на Народното събрание по отношение на българската позиция при гласуванията в Съвета на ЕС на законодателни актове на Съюза с цел легитимиране на европейския законодателен процес от гледна точка на българската конституция.

Извод, който дисертацията се стреми да защити, е разбирането, че парламентарните комисии не могат да издават неюридически актове – декларации и обръщения, по подобие на пленума на Народното събрание.

Като положителни примери, които биха могли да получат добро приемане в българската парламентарна практика, са фигурите на резервни членове и координаторите на комисии.

Следва да бъде обсъдена и възможността за регламентиране на процедура при възникване на спорове за компетентност между постоянни комисии във връзка с въпроса коя да е водеща. В този план удачна би била идеята за обогатяване на парламентарната практика с поява на института на съвета на председателите на комисии, който да разглеждат спора и да се произнася със свое решение.

На последно място, възможностите които предоставят съвременните телекомуникационни и информационни технологии, следва да бъдат използвани за оптимизиране работата на Народното събрание и неговите комисии. За целта *de lege ferenda* може да бъде обсъдена и идеята за използване на програми за обработване на аудиотехнически данни в текстови формат – *voice to text*, чрез което да бъде спестен стенографски ресурс и да се увеличи обемът на достъпната за граждани информация. Внимание следва да бъде обърнато и на потенциала за използване на изкуствен интелект при оценката на въздействието на законите, както и за развитие на юридическата техника и избягване на въвеждане в законодателството на противоречиви понятия и правни термини.

#### **IV. Списък на публикациите по темата.**

1. Парламентарните комисии в контекста на участието на Република България в изграждането на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, 2023.
2. Комисиите в Европейския парламент – видове, компетентност, организация и ред на дейност, Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, 2023.
3. Развитието на българските парламентарни комисии в периода 1879 г. – 1991 г., В – сб. Конституционни изследвания 2014-2015. Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, 2023.