

Публични финанси, финансова система и финансово право

Валери Димитров*

Резюме: Новият Закон за публичните финанси (ЗПФ), в действие от 1 януари 2014 г., е предизвикателство както за финансово-икономическата, така и за финансовоправната теория. В теоретично-концептуален план законът поставя проблема за дефиниране на понятията „публични финанси“ и „финансова система“. Този проблем е общ за икономическата и за правната теория. В контекста на закона финансовоправната наука трябва да преосмисли самото понятие за финансово право като позитивно право и стоящата в основата му правна концепция за финансите. Понятието „публични финанси“ има съдържание, което принципно е идентично, съвпада със съдържанието на понятията „финансова система“ и „финансовоправно регулиране“. Тъй като правото има решаваща, конститутивна роля за финансовата система (публичните финанси), критерият за очертаването ѝ може да се формулира по следния начин: наличието и функционирането на нормативно уреден механизъм: 1) на властнически финансови правни отношения за набиране на приходи и извършване на разходи и 2) на прилагането на фискалните правила по ЗПФ, както и на взаимоотношения с гържавния бюджет с цел приходно-разходна балансираност. Това е съвкупният, кумулативен критерий за определяне дали определени бюджети и

парични фондове като приходно-разходни сметки принадлежат към публичните финанси (финансовата система). На основата на този критерий се прави изводът, че финансовата система обхваща следната група от компоненти като властнически организирани и балансиран от гържавни органи с финансова компетентност приходно-разходни сметки:

- 1) гържавният бюджет като централно звено, ядро на системата с интегративен характер;
- 2) общинските бюджети;
- 3) бюджетите на социалноосигурителните фондове, управлявани от Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса;
- 4) автономните бюджети на Българската академия на науките, гържавните висши училища, Българската телеграфна агенция, Българската национална телевизия и Българското национално радио;
- 5) сметките на средствата от Европейския съюз;
- 6) приходите и разходите на гържавни предприятия и гържавни фондове, за които специалните закони предвиждат властнически организирани, недоговорни приходи от типа на такси и вноски, както и балансирането на приходите и разходите чрез средства от гържавния бюджет;
- 7) бюджетът на Българската народна банка;
- 8) приходите и разходите (бюджетът) на Фонда за гарантиране на влоговете в банките;

* Валери Димитров е доктор, професор в катедра „Публичноправни науки“ на УНСС, e-mail: valerygeo54@abv.bg

9) приходите и разходите (финансите) на политическите партии, които се балансират чрез нормативно установена и ежегодно предоставяна държавна субсидия.

Ключови думи: публични финанси, финансова система, финансовоправно регулиране, приходно-разходни сметки, бюджетни взаимоотношения.

JEL: G00, K1.

1. Новият Закон за публичните финанси (ЗПФ), в действие от 1 януари 2014 г., е значимо явление за управленските политики и практики в публичния сектор. Законът същевременно е предизвикателство както за финансово-икономическата, така и за финансовоправната теория. Той съдържа принципни нормативни решения за обхвата и компонентите на публичните финанси, за системните връзки между тези компоненти, както и за отношенията на публичните финанси с непубличния сектор (пазарен и непазарен).

Краткият преглед на разпоредбите относно обхвата на закона показва, че той значително надвишава обхвата на предшественика си – Закона за устройство на държавния бюджет от 1996 г. На първо място, ЗПФ урежда материя, която преди неговото влизане в сила се регламентираше не само от устройствения бюджетен закон, но и от Закона за общинските бюджети от 1998 г. Но наред с това ЗПФ, както показва и самото му название, има амбицията да уреди принципно и цялостно не само държавния бюджет и общинските бюджети, но и всички останали компоненти на системата на публичните финанси, бюджетните взаимоотношения в рамките на тази система, както и отношенията с общия бюджет и фондовете на Европейския съюз. Значима новост в уредбата са така наречените „фискални правила“, обособени в глава втора на закона (чл. 22-41), спазването и прилагането на които трябва да

осигури устойчиво и ефективно управление на цялата система на публичните финанси.

В теоретично-концептуален план новата законова уредба поставя проблема за дефиниране на понятията „публични финанси“ и „финансова система“. Този проблем е общ за икономическата и за правната теория. От друга страна е очевидно, че в контекста на този закон финансовоправната наука трябва да преосмисли самото понятие за финансово право като позитивно право и стоящата в основата му правна концепция за финансите.

Целта на настоящото кратко изследване е, в светлината на новата законова уредба, да постави въпроса и съответно да предложи решение за обхвата и компонентите на публичните финанси, съответно на финансовата система и отношението им с позитивното финансово право (финансовоправното регулиране).

2. Българската финансовоправна теория се основава на така наречената „правна концепция за финансите“, създадена и обоснована със завидна дълбочина от проф. Милчо Костов през 70-те и 80-те години на миналия век в условията на социалистическа планова икономика и съответната ѝ финансова система.

Правната концепция за финансите има за отправна точка идеите на руския финансист Э. Вознесенски, който аргументирано критикува и оспорва теорията за финансите като обективна икономическа категория и обосновава конститутивната роля на правната регламентация за самото съществуване и функциониране на финансите (Вознесенски, 1969, 1971). На тази основа М. Костов разработва правната концепция за финансите вече не като финансово-икономическа теория, а именно като отраслова правна теория, през зрителния ъгъл на юридическата наука, чрез теоретико-методологическия инструментариум на правните понятия. Според правната концепция финансите не са обективна икономическа катего-

рия, а властнически организирани парични отношения, възникващи и развиващи се при формиране и разходване на централизирани и децентрализирани фондове в процесите на разпределяне и преразпределяне на обществения продукт и националния доход. Властническият метод на регулиране, властническата организация е същностен, конститутивен белег на финансите, който ясно ги разграничава от други правни отношения с паричен характер, но регулирани с метода на равнопоставеност като гражданскоправните и трудовоправните (Костов, 1979, с. 90-91 и 105). М. Костов изгражда цялостна, логически завършена теория на финансовите правни отношения и така прави успешен опит не само за ясното разграничване между правото и икономиката при обяснението на явлениято „финанси“, но и за освобождаване на финансовото право от опеката на административното право и защита на статуса му на самостоятелен правен отрасъл.

Финансовите правни отношения (основната категория – паричните, както и обслужващите ги организационни, непарични отношения) са организирани по властнически начин. Активен субект в тези отношения е държавният орган като носител на властническа компетентност (правоомощия), независимо от това дали е титуляр на парично притежание или на парично задължение (Костов, 1979, с. 105). Пасивни субекти са адресатите на тази властническа компетентност – подчинени органи, както и организации и граждани, които участват в правоотношението чрез своята правоспособност (Костов, 1979, с. 183-198). Според М. Костов активната правосубектност – компетентността във финансовоправното отношение, принципно има характер на обвързана компетентност, а не на оперативна самостоятелност. Съответно и финансовите актове, в които се материализира компетентността, имат декларативен, а не дискреционно-конститутивен характер. Авторът подчертава, че това е една от съ-

щностните особености на властническия метод на регулиране във финансовото право (Костов, 1979, с. 119-127).

В следващо свое изследване същият автор, в продължение на правната концепция за финансите и теорията на финансово правното отношение, обосновава съвпадването на финансовата система със системата на финансовоправното регулиране, като посочва, че „... структурните връзки на системата (финансовата система – бележка моя – В.Д) се внасят от правото като държавен регулатор, от финансово правното регулиране“ (Костов, 1986, с. 123). По-нататък авторът очертава и състава, и обхвата на социалистическата финансова система, която, на основата на държавните монополи в банковото дело и застраховането, структурно се разчленява на следните звена: 1) държавен бюджет, 2) децентрализирани финанси на стопанските организации, 3) банкова система и 4) застраховане (Костов, 1986, с. 89). В тази система, според М. Костов, качеството на йерархичен център, на интегративно ядро има държавният бюджет (Костов, 1986, с. 121).

Концептуално и методологично значение има и подходът на автора за изследване на финансите като система и поставянето в основата на самото понятие за финанси на идеята за приходно-разходната сметка или приходно-разходния баланс. „Най-простото обяснение на финансите е всъщност системното обяснение. Системата е ясно очертана със своите две подсистеми – приходна и разходна част... Равновесието (устойчивостта), т.е. състоянието към което се стреми всяка социална система, е дадено при финансите чрез нормалната вътрешноприсъща им тенденция за балансиране на приходна и разходна част...“ (Костов, 1986, с. 50-51) И по-нататък М. Костов подчертава, че „...както при всички системни цялостности, така и при финансовата система интегративните свойства са резултат от отношенията между компо-

нентите на системата... Като приемаме, че приходно-разходната сметка (бюджет, източници и направления и пр.) е основната клетка на финансите от системно гледище, то на равнището „звена на финансовата система“ отношенията между тези звена се изразяват в това, че в разходната част на всяко звено (компонент, подсистема) се съдържат приходоизточници за другото звено (компонент, подсистема). При отношения от такъв тип се получава това, което Вознесенски сполучливо нарича „наличие на двойна сметка“, защото едни и същи финансови отношения се вметват в различни звена на системата.” (Костов, 1986, с. 77) Прави се и изводът, че „отношенията между звената (компонентите) на финансовата система са значително по-сложни, защото осигуряват връзки и взаимоотношения на различни равнища между отделните приходно-разходни баланси (Костов, 1986, с. 51). Според Костов отношенията между звената на финансовата система спадат към типа отношения на припокриващи се системи. Именно това „припокриване“, изразено чрез наличието на „двойна сметка“, осигурява възможностите, които са присъщи на финансовата система като управленски механизъм (Костов, 1986, с. 78).

В крайна сметка на основата на тези анализи и теоретични конструкции може да се обобщи, че М. Костов схваща финансите като интегрирана цялостност, система от нормативно регулирани по властнически начин приходно-разходни сметки.

3. Радикалните промени в политико-икономическата организация на обществото след 1989 г. изискват критичен анализ и оценка на концепциите за съдържанието и обхвата на финансовата система, съответно на финансовоправното регулиране (финансовото право). Изходната предпоставка при този анализ и оценка е, че въпреки официозния идеологически баласт, неизбежен за научните правни изследвания при системата на тоталитарния социализъм, рационалното

ядро в правната концепция за финансите и финансовоправното регулиране запазва своята теоретична и методологическа стойност. Преди всичко това се отнася до тезата, *че финанси има там, където има властнически организирани парични отношения. С други думи, обхватът на финансовата система съвпада принципно с обхвата на властническото финансовоправно регулиране.*

Не по-маловажно е разбирането за финансите като система от властнически организирани приходно-разходни сметки (баланси).

Разбира се, понастоящем става въпрос за принципно различно съдържание и граници на финансовата система и финансовоправното регулиране, в различен общественнополитически и икономически контекст.

Критичният анализ показва, образно казано, „свиване“, „прибиране“ на финансовата система (финансовоправното регулиране) в границите на „публичните, непазарни финанси“, съответно „отдръпването“ ѝ от сферата на националното стопанство. Това е неизбежно следствие от появата и развитието на частния сектор, т.е. на пазарната капиталистическа икономика, основана на конституционно признатите частна собственост върху средствата за производство и частна стопанска инициатива. Свиването на обхвата на финансовата система е съпроводено и с качествено преобразуване, включително съкращаване и пренареждане на нейни компоненти. Очевидно е, че при отпадане на гържавните монополи в областта на банковото дело и застраховането и превръщането им в търговска, предприемаческа дейност, няма основание те да бъдат разглеждани като съставки на финансовата система.

Ако се приложи принципът, че обхватът на финансовата система принципно съвпада с властническото правно регулиране, при действието на новия ЗПФ се стига до следните изводи:

На първо място, анализът на закона безспорно показва, че централното звено (компонент) на финансовата система е

държавният бюджет. Държавният бюджет е уреден в различни негови характеристики. На първо място, като структура (чл. 42-44), след това като основна страна в бюджетните взаимоотношения с другите бюджети и звена на системата (чл. 48-56), както и като страна в отношенията с общия бюджет на Европейския съюз и с други международни програми и договори (чл. 57-65). Подробна е и уредбата на процедурата по съставяне, приемане изпълнение и отчитане на изпълнението на държавния бюджет (чл. 66-81, чл. 85-88, чл. 108-113, чл. 138-139).

Следващо звено несъмнено са *общинските бюджети*, които, на основата на конституционно признатите и уредени местно самоуправление и общинска собственост, са отделени от държавния бюджет. ЗПФ отделя подобаващо внимание на общинските бюджети, като подробно регламентира структурата на общинския бюджет (чл. 45-47), бюджетните взаимоотношения с участието на общинските бюджети (чл. 51-56), съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на общинските бюджети (чл. 82-84, чл. 94-99, чл. 122-130, чл. 140).

На трето място, във финансовата система се включват и *бюджетите на социалноосигурителните фондове*. Става въпрос за фондовете на държавното обществено осигуряване, управлявани от Националния осигурителен институт (НОИ), както и бюджетът на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). ЗПФ принципно урежда бюджетни взаимоотношения с тези фондове, като препраща към уредбата в специалните закони, съответно Кодекса за социално осигуряване от 1999 г. (КСО) и Закона за здравното осигуряване от 1998 г. (ЗЗО) – чл. 48. Законът регламентира общо и процеса на съставяне, приемане и изпълнение на тези бюджети (чл. 89-91, чл. 114-119).

4. При всички тези властнически организирани приходно-разходни сметки основният проблем е за тяхната балансираност, за равновесието между приходи и разходи.

Балансът на приходи и разходи се осигурява преди всичко чрез *прилагането и спазването на фискалните правила по глава втора от ЗПФ*.

Фискалните правила са система от изисквания, насочени именно към осигуряването на устойчива и дългосрочна балансираност както на публичните финанси като цяло, така и на отделните им звена. Това се постига чрез регулирането на структурния дефицит (чл. 23-24), на салдото на сектор „Държавно управление“ (чл. 25), регулирането в годишен план на разходите, приходите, съответно на дефицита и салдото (чл. 26 и 27), лимитирането на разходите и на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (чл. 28).

Логиката на правилата е ясна и категорична – при увеличени разходи балансът се постига с увеличени приходи, при намалени приходи се ограничават разходите, дефицитът (небалансираността в посока на превишение на разходите над приходите) се допуска временно в определени граници, при извънредни обстоятелства (чл. 24, ал.1 и 4) или провеждане на значителни структурни реформи (чл. 24, ал.2), дългът като балансиращ инструмент се движи в „здравословни“ граници (чл. 29, чл. 32).

ЗПФ изрично установява, че фискалните правила са задължителни за спазване и прилагане от органите, упражняващи държавния бюджет, общинските бюджети и бюджетите на социалноосигурителните фондове (чл. 22, ал. 2-4). Наред с това специално се регулират салдото, приходите и разходите на общинските бюджети (чл. 30 и 31), лимитира се общинския дълг и плащанията по него (чл. 32). Законът предвижда и специални забрани и ограничения за поемане на дълг от социалноосигурителните фондове (чл. 33).

Наред с прилагането на фискалните правила, приходно-разходната балансираност на посочените компоненти на финансовата система се осигурява и чрез бюджетните взаимоотношения с държавния бюджет. В тези

Взаимоотношения ясно проличава интегративната роля на държавния бюджет, качеството му на системообразуващ център.

Бюджетните взаимоотношения се изразяват според легалното определение на параграф 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на ЗПФ в *трансфери и временни безлихвени заеми*. Трансферите са безвъзмездни прехвърляния на парични средства, за разлика от временните безлихвени заеми (Вж. легалните дефиниции по т. 39 и т. 8).

Така бюджетните взаимоотношения с общинските бюджети се определят ежегодно със закона за държавния бюджет и включват трансфери и временни безлихвени заеми, като в трансферите се включват обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности, трансферите за местни дейности, включително общата изравнителна субсидия, целевата субсидия за капиталови разходи, трансферите за други целеви разходи и финансовите компенсации от държавата (чл. 51 и 52, ал. 1 от ЗПФ).

И при бюджетите на социалноосигурителните фондове годишният размер на бюджетните взаимоотношения се определя с годишния бюджетен закон, като при неизпълнение на приходите Министерският съвет може да одобри допълнителни трансфери за финансиране на утвърдените им разходи (чл. 48, ал. 4 от ЗПФ). Съответно при превишение над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване, пак правителството може да одобри допълнителни трансфери (ал. 5). Наред с това специалните закони също предвиждат подобни разпоредби. Така чл. 23, ал. 1, т. 9 и 11 от ЗЗО предвиждат целеви субсидии и трансфери от държавния бюджет в полза на бюджета на НЗОК, а в ал. 2 са уредени безлихвените заеми. Подобна разпоредба за трансфери в полза на бюджета на Държавното обществено осигуряване предвижда чл. 20, ал. 1, т. 11 от КСО.

Междубюджетните връзки изразяват и нещо повече. Редовното и постоянното им

функциониране означава, че те са *системни връзки*. Именно тези връзки придават качеството на система на съвкупността от изброените бюджети и фондове.

Уредените нормативно в ЗПФ междубюджетни взаимоотношения несъмнено имат за цел да се придаде приходно-разходна балансираност на отделните бюджети, както и на съвкупността им чрез активната интегративна роля на йерархичния център – държавния бюджет¹.

Прилагането и спазването на фискалните правила и упражняването на балансираща власт чрез бюджетните взаимоотношения са *двата основни фактора, които според ЗПФ трябва да придадат устойчивост и ефективно функциониране на публичните финанси като система*. Анализът и сравнението между двата фактора ясно показва, че между тях има същностна, системна връзка. Фискалните правила трябва да осигурят успешния баланс между приходи и разходи най-вече по държавния бюджет, за да може той от своя страна да упражни успешно балансиращо въздействие върху всички останали звена на финансовата система. Балансиращата роля на фискалните правила спрямо държавния бюджет придобива изключителна тежест и в контекста на забраната централната банка да предоставя кредити на държавата, която забрана е част от правилата на паричния съвет, по-популярен като валутен борд². В крайна сметка *действителните фискални правила са необходимото и задължително условие за ефективни балансиращи бюджетни взаимоотношения*.

При набирането на приходи и разходването на средства по всички изброени бюджети, както и при междубюджетните системни

¹ Междубюджетните взаимоотношения са типичен израз на установения от Вознесенски и Костов управленски принцип на „гвоина сметка“ и „препокриване“ на звената на финансовата система, който бе посочен по-горе.

² Вж. чл. 45 от Закона за Българската народна банка (ЗБНБ) от 1997 г.

връзки, възникват и се развиват финансови правни отношения, т.е. парчни отношения, организирани чрез метода на властническото регулиране. Съответно на това, органите, които участват в управлението на тези бюджети, упражняват държавновластническа компетентност (правомощия), издават и прилагат финансови и административни актове, чрез които набират средства, разпределят ги, разходват ги, съответно планират и контролират управлението и разпореждането с тези средства. В този смисъл те са активните, т.е. разполагащи с власт субекти във финансовите правни отношения.

Наличието на властническа финансова компетентност е безспорно, на първо място, при органите, натоварени с осигуряването на приходите. Такива са органите на Националната агенция по приходите (НАП) и Агенция „Митници“, които чрез упражняване на властническите си правомощия събират финансовите приходи по държавния бюджет (данъци, мита, такси). Органите на НАП събират принудително и специфичните финансови приходи на социалноосигурителните фондове – социалноосигурителните вноски по бюджета и фондовете на НОИ, здравноосигурителните вноски по бюджета на НЗОК, както и специфичните приходи по общинските бюджети – местните данъци и такси³.

На второ място, властническа компетентност се упражнява при управлението на бюджетите и фондовете в разходната им част. При държавния бюджет това се извършва от Министерския съвет, от министъра на финансите, от министрите и други ръководители на институции, ведомства и други организации с *правомощия на разпоредители с бюджет, когато разпределят, съответно планират и контролират паричен ресурс „по вертикала“ с властнически, недоговорни актове*. Такива типични властнически финансови актове са напри-

мер тези, с които първостепенните разпоредители с бюджет определят и утвърждават бюджетите на второстепенните разпоредители, които от своя страна разпределят и утвърждават бюджетите на по-долустоящи разпоредители (Вж. чл 100, ал. 2 и 3 от ЗПФ). Въз основа вече на утвърдените с финансови актове бюджети може да влезе в действие и договорният механизъм за разходването на бюджетни средства (чрез граждански и трудови договори)⁴.

С подобни властнически правомощия разполагат органите на общините при администриране на бюджетите им (общински съвети и кметове), както и органите, управляващи НОИ и НЗОК (управители, подуправители, надзорни съвети).

5. В обобщение и на основа на изложеното дотук може да се очертае критериумът за обособяването на финансовата система. Финансовата система е съвкупност от бюджети и фондове в качеството им на приходно-разходни сметки, за които е характерно, на първо място, че приходите по тези бюджети и фондове и разходите по тях се осъществяват чрез механизма на финансови правни отношения, от органи, разполагащи с финансова властническа компетентност (правомощия), и на второ място, че се прилагат фискални правила и бюджетни взаимоотношения, при което държавният бюджет играе ролята на приходно-разходен балансиращ център на системата.

И тъй като правото има решаваща, конститутивна роля за финансовата система, критериумът за очертаването ѝ може да се формулира по следния начин: *наличието*

³ Вж. списъка на публичните вземания по чл. 162, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) от 2005 г.

⁴ В рамките на вече утвърдени бюджети, при определени разходи, които се извършват „по хоризонтала“, чрез договори, може да се установи наличието на допълнителни властнически актове, които предшестват сключването на договори. Законът за обществените поръчки от 2004 г. изрично квалифицира актовете за избор на изпълнители като административни актове, които може да се оспорват пред Комисията за защита на конкуренцията и след това пред Върховния административен съд (вж. чл. 120 и чл. 122е)

и функционирането на нормативно уреден механизъм: 1) на властнически финансови правни отношения за набирание на приходи и извършване на разходи и 2) на прилагането на фискални правила, както и на взаимоотношения с гържавния бюджет с цел приходно-разходна балансираност. Това е съвкупният, кумулативен критерий за определяне дали определени бюджети и парични фондове като приходно-разходни сметки принадлежат към финансовата система.

Осигуряването на приходно-разходна балансираност на финансовата система и на нейните компоненти от страна на централното интегративно звено – гържавния бюджет, в юридически план означава, че на съответните гържавни органи, ръководещи цялостното управление на този бюджет, се възлагат балансиращи задължения, които са и правомощия. Безспорно е, че балансиращите органи с решаваща компетентност са Министерският съвет и министърът на финансите. Балансиращите правомощия се упражняват чрез издаване и изпълнение на властнически финансови актове, а не чрез механизма на договори.

6. С оглед на така конструирания критерий за обособяване на финансовата система се поставя въпросът дали посочените по-горе компоненти изчерпват нейното съдържание. На първо място, този въпрос се поставя по отношение на други приходно-разходни сметки, които са уредени в ЗПФ.

ЗПФ обособява и урежда отделно една група бюджети на автономни организации. Според чл. 13, ал. 3 такива са бюджетите на Българската академия на науките, гържавните висши училища, Българската телеграфна агенция, Българската национална телевизия и Българското национално радио. Както общинските бюджети и бюджетите на социалноосигурителните фондове, автономните бюджети не са част от гържавния бюджет, а обособена страна в бюджетните взаимоотношения (вж. 42, ал. 2 във връзка с чл. 11, ал. 9, чл. 42, ал. 2 и чл. 49).

За разлика от гържавния бюджет, общинските бюджети и бюджетите на социалноосигурителните фондове, бюджетите на автономните бюджетни организации по чл. 13, ал. 3 от ЗПФ не разполагат със специфични, характерни за тях финансови приходи. Приходите, които са необходими за извършване на техните разходи, се осигуряват чрез бюджетните взаимоотношения с гържавния бюджет. При тези бюджети предвидените средства за осъществяване на бюджетните взаимоотношения с годишния бюджетен закон се предоставят чрез бюджетите на съответния първостепенен разпоредител с бюджет (както е например случаят с Министерството на образованието и науката и гържавните висши училища) или директно от централния бюджет (чл. 49, ал. 2). Тук ръководните органи на автономните бюджетни организации не упражняват финансова компетентност, но такава власт упражняват органите с балансиращи правомощия, които осигуряват трансферите от гържавния бюджет. В този план посочените организации не се различават от обикновените бюджетни организации (министерства, комисии, агенции, изпълнителни агенции и т.н.), чиито бюджети са включени в общата рамка на гържавния бюджет. Именно поради това тяхната автономия е относителна. Но липсата на специфични, самостоятелни финансови приходи, извън тези, осигурявани чрез бюджетните взаимоотношения, не ги дисквалифицира като компонент на финансовата система. За интегрирането им във финансовата система е достатъчно, първо, че техните ръководители имат качеството на разпоредители с бюджет, и второ, прилагането на балансиращия механизъм на бюджетните взаимоотношения, както и фискалните правила по чл. 34, ал. 1-3, отнасящи се до ограниченията за поемане на дълг. С оглед на това *бюджетите на Българската академия на науките, гържавните висши училища, Българската телеграфна агенция, Българската национална телевизия и Българ-*

ското национално радио трябва да се окачествят като следващи, четвърти компонент на финансовата система.

Законът съдържа и режим на сметките за средствата от Европейския съюз, както и на сметките за чужди средства. И двата вида сметки са посочени още в чл. 1 и са уредени съответно в чл. 8 и чл. 9 от общите разпоредби на закона, както и в самостоятелни глави единадесета (чл. 141-144) и дванадесета (чл. 145-150).

Сметките за средства от Европейския съюз трябва да се окачествят като компонент на финансовата система поради следните аргументи. Чл. 14, ал. 1 от ЗПФ изрично посочва бюджетните взаимоотношения като основен показател по тези сметки. С други думи, те са интегрирани в системата чрез приходно-разходното балансиране за сметка на държавния бюджет. Според чл. 144 за тези сметки се съставят, утвърждават и актуализират разчети, които са с индикативен характер и съдържат информация за основните показатели по чл. 14, ал. 1, които освен изтъкнатите бюджетни взаимоотношения включват приходите, помощите и даренията, разходите, бюджетното салдо и финансирането на бюджетното салдо⁵. В допълнение на това, разчетите, а и разходите по тези сметки се извършват от лица, оправомощени да бъдат разпоредители с бюджет (вж. чл. 141, ал. 4 и 5).

Такова интегриране във финансовата система, обаче, не е налице по отношение на сметките за чужди средства. Тези сметки са за средства по депозити и гаранции, временно съхранявани от бюджетни организации за сметка на други лица⁶. Безспорно е, че приходите и разходите по тези сметки са властнически администрирани от органи с качеството на бюджетни разпореди-

тели. Но според чл. 146 от ЗПФ за сметките за чужди средства не се утвърждават бюджети и разчети, т.е. липсват бюджетни взаимоотношения с цел приходно-разходна балансираност. Тук всеки приход е равен на целеви разход и е за сметка на физически и юридически лица извън системата на публичните финанси. Липсва нормативно установено задължение на Министерския съвет или на министъра на финансите да балансира приходите с разходите, нито инцидентно, нито на регулярна основа.

7. Постава се и въпросът дали приходите и разходите на дружествата с държавно и общинско участие и на държавните предприятия са част от финансовата система. В тази насока заслужават особено внимание разпоредбите на чл. 4 и чл. 171 от ЗПФ относно така наречената „консолидирана фискална програма“. Въпреки неprecизното от гледна точка на юридическа логика и техника легално определение по чл. 4, систематичното тълкуване води до извода, че това понятие обхваща принципно всички компоненти на финансовата система. Според чл. 171, ал. 4 от обхваща на консолидираната фискална програма изрично са изключени операциите и средствата на търговските дружества и техните структурни единици. Същевременно обаче, на министъра на финансите е предоставено правомощието да включва средства, постъпления и плащания на други лица или техни структурни единици, когато те подлежат на включване в сектор „Държавно управление“ (ал. 1). Именно тези особени субекти, които са включени в консолидираната фискална програма, има предвид чл. 13, ал. 4, когато установява, че бюджетните им параметри се приемат от управителните им органи съгласно законите, уреждащи техният статут, при осигуряване на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет. По мое мнение, тези разпоредби на ЗПФ се отнасят именно до определени държавни предприятия. Общ законов режим на държавните предприятия липсва

⁵ Вж. легалните определения на тези показатели в допълнителните разпоредби на ЗПФ, параграф 1, съответно т. 29, 28, 31, 7 и 40.

⁶ Вж. легалното определение на „чужди средства“ в параграф 1, т. 42 от допълнителните разпоредби на закона.

и това налага да се обърне поглед към рег специални закони, които уреждат статуса и дейността на държавни предприятия.

Според Закона за железопътния транспорт от 2000 г. управлението на железопътната инфраструктура се извършва от *Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ)*, която е държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (чл. 9, ал. 1). Предметът на дейност на компанията е монополен, тя е единствен, изключителен управител на инфраструктурата (ал. 3). Органи на компанията са министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, управителният съвет и генералният директор (чл. 11). Министърът назначава управителния съвет и генералния директор (чл. 13, ал. 1 и чл. 19, ал. 1). НКЖИ финансира дейността по поддържане и експлоатация на железопътната инфраструктура не само чрез приходи от търговската си дейност, но и чрез средства, получавани от държавния бюджет, както и чрез инфраструктурни такси, събирани от нея и плащани от ползвателите на инфраструктурата – превозвачите (чл. 26, ал. 1, т. 1-3 и чл. 35). Размерът на таксите се определя от НКЖИ като управител на инфраструктурата съгласно методика, която е приета от Министерския съвет по предложение на министъра (чл. 35, ал. 2). Приходите от инфраструктурните такси са целеви – разходват се за поддържане на железопътната инфраструктура и покриват разходите на нейния управител – НКЖИ (ал. 4).

По сходен начин е уредено в Закона за пътищата от 2000 г. едно друго държавно предприятие – *Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП)*. Компанията има статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, но законът изрично установява, че тя не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба и за нея не се открива производство по несъстоятелност (чл. 28а, ал. 1, 4 и 5). Компанията има изключителен

предмет на дейност – финансиране, проектиране, изграждане, управление, поддържане и ремонт на автомагистрала „Струма“, „Хемус“ и „Черно море“ (чл. 28б, ал. 1 и 3). Дейността на НКСИП се финансира освен от собствени приходи и от държавния бюджет чрез бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, както и от такси за ползване на магистралите (чл. 28в, т. 1-3). Органите за управление са министърът на регионалното развитие и благоустройството и назначените от него управителен съвет и генерален директор (чл. 28г, ал. 1).

Трето подобно държавно предприятие е регламентирано в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България от 2000 г. Това е *Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ)*. Според чл. 115л, ал. 3 ДППИ управлява пристанищната инфраструктура. ДППИ е предприятие по чл. 62, ал. 3 от ТЗ и за него не се открива производство по несъстоятелност (чл. 115л, ал. 1 и 5). Предприятието има за органи министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, управителният съвет и генералният директор (чл. 115н). Във финансирането на предмета на дейност на ДППИ участва със средства държавният бюджет (чл. 115с, ал. 1, т. 5). Предприятието финансира дейността си и чрез пристанищни такси (т. 1).

По модела на посочените три държавни предприятия е изградено и *Държавно предприятие „Ръководство въздушно движение“ (ДПРВД)*. Предприятието е създадено през 2001 г. на основата на Закона за гражданското въздухоплаване от 1972 г. (ЗГВ) и има статус по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. ЗГВ изрично посочва, че предприятието изпълнява държавни функции по предоставянето на авионавигационни услуги в обслужваното гражданско въздушно пространство на България (чл. 53, ал. 1). Срещу имуществото на ДПРВД не се извършва принудително

изпълнение и не може да се открива производство по несъстоятелност (чл. 53, ал. 6 и 7). И тук органи на управление са министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, управителният съвет и генералният директор (чл. 53а, ал. 1). Предприятието събира такси за авионавигационно обслужване и използване на навигационните средства на предприятието в зоните и районите на летищата, както и пътни такси за прелитане в обслужваното въздушно пространство на България (чл. 120, ал. 2, т. 1-2). Таксите са основен източник за финансиране дейността на предприятието (чл. 122а, ал. 2, т. 1).

Следващ пример на подобен модел държавно предприятие е създаденото през 2011 г., на основата на Закона за насърчаване на заетостта от 2001 г. *предприятие „Българско-германски център за професионално обучение“* (чл. 60а, ал. 1). И тук органи са министърът на труда и социалната политика, управителният съвет и изпълнителният директор (ал. 5). Дейността на предприятието по изпълнението на неговите публични обучителни задачи се подпомага чрез средства от бюджета на министерството (ал. 9). Предприятието не може да се приватизира и срещу него не може да се открива производство по несъстоятелност (ал. 13).

Направеният кратък преглед на уредбата на статуса и дейността на посочените държавни предприятия дава основание за следните изводи:

При този модел на създаване и функциониране на държавно предприятие основната му характеристика не е търговското му качество. На преден план излизат други, публичноправни особености. Предприятието упражнява монополен, изключителен предмет на дейност или държавни функции. То се финансира от такси, които очевидно нямат характер на цена на договорно предоставяна услуга, а имат присъщите на държавните такси особености като типичен бюджетен приход, уреден по властни-

чески начин⁷. Другият източник за финансиране са средствата, предоставяни от държавния бюджет. Орган за управление на предприятието е отраслов министър като орган на централната изпълнителна власт. Предприятието не може да фалира поради законова забрана, което означава, че всъщност то не е истински търговски субект, не е подложено на натиска на пазара. Балансът между приходи и разходи се осъществява за сметка на публични, бюджетни средства. Очевидно е, че на първо място, тези предприятия реализират приходи по властнически начин (чрез такси), а не чрез договори и, на второ място, те са страна в бюджетни взаимоотношения с цел приходно-разходна балансираност. В този смисъл те са властнически организирани и бюджетно балансираны приходно-разходни сметки, отговарят на посочения по-горе критерий и поради това трябва да бъдат причислени към финансовата система, като обособен неин компонент (звено).

Към тази група предприятия, които са част от финансовата система трябва да се причислят и две други значими държавни предприятия. Това са *Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“ (ДПРО) и Предприятието за управление на дейности по опазване на околната среда (ПУДООС)*.

ДПРО е уредено в Закона за безопасно използване на ядрената енергия от 2002 г. (ЗБИЯЕ) – чл. 78-98, както и в Правилника за устройството и дейността на предприятието от 2012 г. Предметът на дейност на предприятието е изключителен – управление на радиоактивни отпадъци, включително изграждане, експлоатация, рехабилитация, реконструкция и извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения, както и превоз на радиоактивни отпадъци (чл. 79, ал. 1). Органи за управление са министърът на икономиката, енергетиката и туризма

⁷ За правната характеристика на таксата като бюджетен приход вж. Златарев, Христофоров (1983, с. 311-317).

и назначените от него управителен съвет и изпълнителен директор (чл. 82). Предприятието се издържа за сметка на средства от два фонда, които се финансират от гържавния бюджет: Фонд „Радиоактивни отпадъци“ и Фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“ към министъра на икономиката, енергетиката и туризма (чл. 93, ал. 1, т. 1, чл. 6 от Правилника).

ПУДООС е уредено в чл. 60-64 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) от 2002 г. Предприятието също има изключителен предмет на дейност – реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на гържавни и общински стратегии и програми в областта на околната среда (чл. 61, ал. 1). Приходите на предприятието, според чл. 61, ал. 5 включват такси, определени със специални закони в областта на околната среда (т. 1), целево предоставени средства от гържавния бюджет за екологични програми, глоби и имуществени санкции за административни нарушения по ЗООС, по Закона за управление на отпадъците, Закона за лечебните растения, Закона за подземните богатства, Закона за биологичното разнообразие, Закона за защита от шума в околната среда, Закона за защита от вредното въздействие от химичните вещества и препарати, които са наложени от министъра околната среда и водите или от оправомощени от него лица (т. 5). Министърът на околната среда и водите назначава органите на ПУДООС – управителен съвет, на който той е председател и изпълнителен директор (чл. 63, ал. 5). Показателен факт е, че предприятието води счетоводство по правилата за бюджетните предприятия (чл. 62, ал.6).

Тук е налице по-особен характер на финансирането на ДПРО (чрез специализирани гържавни фондове, а не пряко от гържавния бюджет), както и това, че като приходи на ПУДООС се обособяват и глоби и имуществени санкции, свързани с нарушения на режимите за опазване на околната среда и по

множество специални закони. Въпреки тези особености е безспорно, че и тези две гържавни предприятия, като приходно-разходни сметки, са властнически организирани и бюджетно балансираны и в този смисъл принадлежат към финансовата система, независимо от това, че при ДПРО бюджетното балансиране е косвено, чрез финансирани от гържавния бюджет фондове.

Цитираната разпоредба на чл. 171, ал. 4 изключва от консолидираната фискална програма търговските дружества, независимо от размера на гържавното и общинско участие в тях. Това е ключово нормативно решение в контекста на разгледаната тук специална нормативна уредба и позволява да се направят изводи за принципно различното третиране на гържавните предприятия, от една страна, и търговските дружества с гържавно участие, от друга страна.

И гържавното предприятие, и търговското дружество с гържавно участие имат търговско качество. Но тази прилика не е съществена от гледна точка на принадлежност към финансовата система. По-съществени тук са различията, които се основават на обстоятелството, че гържавното предприятие не е пазарен субект, и независимо от формалното притежаване на търговско качество, всъщност не е истински търговец. Търговецът, бизнес предприятието, разгледано в по-широк смисъл, също е приходно-разходна сметка. Равновесието и бездефицитността на тази сметка, нейното балансиране зависи от пазарните рискове и съответно успеха/неуспеха от участие в пазарния процес. Трайният, системен дисбаланс между приходи и разходи при превес на разходите, неизбежно води до неплатежоспособност, съответно несъстоятелност, в крайна сметка до загуба на търговското качество и излизане от пазара. Търговската несъстоятелност и излизането от пазара е наказание за системните „дефицити“ на търговеца, за неумението му да осигури приходно-разходна

балансираност и съответно печалба като превишение на приходите над разходите. Това безспорно трябва да важи и за търговските дружества с държавно и общинско участие. Очевидно това е логиката на ЗПФ да ги изключи от финансовата система. *При държавното предприятие обаче балансът на приходи и разходи не е пазарен, а е за сметка на властнически организиран приход – такси и бюджетни трансфери.* Налице е бюджетно, а не пазарно осигуряване на приходно-разходна балансираност. Всъщност този „публичен търговец“ е квазитърговец. Тук търговското качество не определя същността на държавното предприятие, което стои много по-близо до режима на обикновената бюджетна организация. По същество описаният тип държавно предприятие е приходно-разходна *извънбюджетна сметка*, изключена от пазарния натиск, същностната характеристика на която е бюджетното балансиране. Доколкото такива държавни предприятия са включени в консолидираната фискална програма, за тях се прилагат и фискалните правила по чл. 34, ал. 1-3 отнасящи се до поемането на дълг (вж. чл. 34, ал. 5).

Тук може да се постави въпросът дали е необходимо ръководителите на описаните и анализирани по-горе държавни предприятия да имат изрично предоставено в ЗПФ публичноправно качество на разпоредител с бюджет и дали формалната липса на такова качество не дисквалифицира тези предприятия като част на финансовата система. Още повече, че разходите им очевидно се извършват не чрез властнически актове, а чрез договори (търговски, граждански, трудови).

Според мен качеството на разпоредител с бюджет може да се изведе логически от тълкуването на посочената по-горе разпоредба на чл. 13, ал. 4, която обхваща държавните предприятия. Наред с това е важно да се изтъкне, че дори формалната липса на качеството разпоредител с бю-

джет на техните ръководители не е решаваща. *Решаващият критерий е, че те са включени в обсега на бюджетно балансиращата власт на органите с финансова компетентност.* И още нещо. Бюджетно балансираните държавни предприятия трудно могат да бъдат различени от бюджетните организации, чиито ръководители са разпоредители с бюджет, тъй като и те извършват разходи по бюджета чрез договори (граждански и трудови). Например най-нискостоящите разпоредители с бюджет по вертикалната линия на разпоредителите, като ръководители на училища, театри, болници, социални домове и т.н., подобно на ръководителите на държавните предприятия извършват разходи само чрез договори, без да издават властнически финансови актове за разпределяне на пари по „вертикала“, на по-долустоящи разпоредители. Това, обаче, не е основание те да загубят публичноправното си качество на разпоредители с бюджетен ресурс. В този смисъл може да се направи изводът, че *ръководителите на бюджетно балансираните държавни предприятия имат качеството на разпоредители с бюджет.*

Като бюджетно балансирано приходно-разходно сметки посочените държавни предприятия всъщност не се отличават по същността си и от цитираните по-горе *специализирани държавни фондове: Фонд „Радиоактивни отпадъци“ (ФРО) и Фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“ (ФИЕЯС).* Тези фондове също както предприятието ДПРО са уредени в ЗБИЯЕ. Приходите на ФРО се формират от главно от вноски на лица, които използват ядрени съоръжения и от средства от бюджета, определени ежегодно с бюджетния закон (чл. 49, ал. 1, т. 1 и 2). Приходите на другия фонд – ФИЕЯС, се формират по сходен начин, за сметка на вноски от юридически и физически лица, които в резултат на дейността си генерират ядрени отпадъци, ФИЕЯС, както и на средства, определени

с годишния бюджет (чл. 92, ал. 1, т. 1 и 2). Вноските и в двата фонда са публични държавни вземания, които се събират по реда на ДОПК от органите на НАП (чл. 49, ал. 4 и чл. 94, ал. 3). Видно е, че описаният механизъм за осигуряване на редовни приходи по двата фонда е идентичен с този на държавните предприятия. Очевидно е и това, че в крайна сметка именно ежегодно предоставяните бюджетни средства са механизъмът, който балансира приходите и разходите на двата държавни фонда. Поради това *несъмнено и двата фонда принадлежат към финансовата система.*

Списъкът на анализираният тук предприятия и фондове не е, а и не бива да се разглежда като изчерпателен. Динамиката в откриването и закриването, съответно прекратяването и преобразуването на държавни предприятия и фондове, особено през последните две десетилетия, е повече от очевидна. Но този списък е достатъчно представителен към момента като емпирична основа, въз основа на която може да се направят заключения за модела на властническо организиране и балансиране на държавни предприятия и фондове като приходно-разходни сметки. *Общите и съществени характеристики са предвиждането в специалните закони на властнически организирани, недоговорни приходи от типа на такси и вноски, както и в крайна сметка балансирането на приходите и разходите чрез средства от държавния бюджет.*

Принципната разпоредба за изключването на търговските дружества от консолидираната фискална програма е достатъчно категорична и поставя ясна граница във финансово отношение между публичния и частния сектор. Но въведеният принцип не се подкрепя от практиката по предоставяне на средства от държавния бюджет на дружества с държавно участие. Така в държавния бюджет за 2015 г. на дружеството БДЖ „Пътнически превози“ са предвидени капиталови трансфери в размер на 30 ми-

лиона лева. За 2016 г. в полза на дружеството е предвиден капиталов трансфер в същия размер. За 2016 г. в полза на Холдинг БДЖ е предвиден трансфер за 40 млн. лева. Ако при действието на новия ЗПФ тази практика се повтаря всяка година и стане системна и устойчива, това безспорно ще подкопае смисъла на императива, установен в чл. 171, ал. 4. Това ще означава и скрито разширяване на сферата на публичните финанси, в противоречие с духа и буквата на ЗПФ, както и замъгляване на ялната граница между публичния и частния сектор. По същество това ще означава и това, че едно системно финансирано за сметка на бюджета дружество се превръща фактически в държавно предприятие, дори без да е необходимо да има собствени властнически уредени приходи от типа на таксите. Практически няма разлика между такова дружество и държавно предприятие от вида на Българо-германския център за професионално обучение. Очевидна е необходимостта от съобразяването на практиката по финансиране на дружества с държавно участие с духа и буквата на новия закон. Противоречието между нормативното и фактическото положение би се отстранило чрез преобразуването на системно финансираните от държавния бюджет дружества в държавни предприятия.

8. Прегледът на законодателството показва, че има и други специални закони, които уреждат компоненти на финансовата система.

Като следващо звено на финансовата система трябва да се определи *бюджетът на Българската народна банка. Като приходно-разходна сметка този бюджет се администрира властнически от управителния съвет и управителя на централната банка и не е изключен от взаимоотношенията на държавния бюджет.* Според ЗБНБ, когато в баланса на БНБ сумата на активите ѝ спадне под сумата на нейните задължения и на основния ѝ капитал, министърът

на финансите попълва основния капитал на банката до размера на недостига (чл. 9)⁸.

9. По-сложен и спорен е въпросът за принадлежността към финансовата система на фондове и средства, които се набират и разходват за целите на защита на обществени групи, предоставили средства на лица с търговско качество за осъществяване на определени видове високорисков бизнес. Става въпрос за такива фондове като Фонда за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ), уреден в Закона за гарантиране на влоговете в банките (ЗГВБ) от 2015 г., и Фонда за компенсиране на инвеститорите (ФКИ), уреден в Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) от 1999 г.

Това, което приближава тези фондове към финансовата система, е обстоятелството, че набирането на средства по тях от лицата, извършващи бизнес с „чужди пари“ (банки и инвестиционни посредници), не е доброволно, а принудително, по силата на изрични законови норми⁹. Неплащането на вноските е скрепено с определени публичноправни санкции с качеството на принудителни административни мерки¹⁰. Фактическият състав на разходването на средства по тях също е детайлно уреден с императивни норми. Кръгът на защитените лица е достатъчно широк, за да се сметне, че тук става въпрос за публични цели и публични услуги. Аргумент в тази насока е и обстоятелството, че върху фондовете за гарантиране на влоговете и за компенсиране на инвеститорите се упражнява одитен финансов контрол от Сметната палата¹¹. Безспорно е, че тези фондове не са бюджетни, средствата по тях не се

осигуряват от данъкоплатеца, но не може да се отрече качеството им, в определен смисъл, на „публични пари“. Постава се въпросът дали в крайна сметка тези средства принадлежат към публичните финанси?

По-ясни и категорични са нещата при ФКИ. Прилагането на очертаните по-горе критерии за обхвата на финансовата система изключва този фонд от нейния състав. Налице са властнически отношения по набране и разходване на средства, но липсва приложимостта на фискалните правила, както и балансиращите бюджетни отношения с центъра на финансовата система – гържавния бюджет. Това е ясен знак, че законодателят не третира тези средства като част от публичните финанси. И това се определя в крайна сметка от обстоятелството, че тези средства, макар че се отнасят за относително широка обществена група – непрофесионалните инвеститори, не са средства на данъкоплатеца, за сметка на които се оказват публични услуги, а са свързани с корпоративни цели, със защита на клиентите на частни бизнеси. В този смисъл отношенията, които се пораждат при формирането и разходването на този защитен фонд, макар да имат властнически характер, не са финансови правни отношения в същинския смисъл на думата. По-скоро могат да бъдат наречени „квазифинансови“ отношения. Императивната уредба и властническият механизъм се прилагат, за да осигурят ефективна защита на инвеститорите. Но това не е достатъчно, за да залечи принципната разлика между публичните финанси, от една страна, и парични средства, предназначени за защита на интересите на определена общност потребители на бизнес услуги.

Доскоро тази логика бе изцяло приложима и за ФГВБ, който бе създаден и функционираше при действието на Закона за гарантиране на влоговете в банките от 1998 г. С новия закон, в действие от август 2015 г., тази логика е променена. Предвижда се балансиращ механизъм чрез възможността

⁸ Капиталът на БНБ в размер на 20 млн. лева, според чл. 7 от закона, е условна величина, тъй като Българската централна банка няма правно-организационната форма на търговско дружество, както например, централните банки в Австрия и Италия, които са инкорпорирани като акционерни дружества.

⁹ Неслучайно финансистите наричат вноските по тези фондове „квазиданъци“.

¹⁰ Вж. съответно чл. 19 от ЗГВБ, чл. 77о от ЗППЦК.

¹¹ Вж. чл. 7, ал. 4 от ЗГВБ, чл. 77з, ал. 1, т. 5 и 6 от ЗППЦК.

недостигът от средства за покриване задълженията на фонда да се покрива и чрез заеми от държавния бюджет по решение на Министерския съвет (чл. 18, ал. 2, т. 3), както и чрез държавна гаранция, издадена от правителството при заеми от други лица (ал. 3). *Наличието на нормативно установен балансиращ механизъм*, а не ad hoc (инцидентно, за случая) балансиране чрез индивидуален акт, дава основание *ФГВБ, като приходно-разходна сметка да се причисли към публичните финанси*, за разлика от ФКИ.

Интегрирането на ФГВБ във финансовата система поставя въпроси. На първо място, за смисъла на отделянето на режима на ФГВБ от този на ФКИ. То явно е продукувано от изпадането в несъстоятелност на Корпоративна търговска банка през 2014 г., което доведе до масирано изплащане на гарантирани влогове от ФГВБ, и съответно до нуждата той да бъде подпомогнат чрез заем от държавния бюджет, за да се балансират приходите и разходите. Не е налице такава ситуация с ФКИ. А и очевидно е, че несъстоятелността на инвестиционен посредник не може да предизвика такива сериозни икономически и социално-политически последици, както фалитът на голяма банка. Това е обективно различие, което донякъде обяснява подхода на законодателя за различното третиране на двата фонда.

Но по-важният въпрос е този за програмираният изначално и неизбежен дисбаланс в приходите и разходите на ФГВБ при настъпването на предвидените в специалното законодателство събития, които водят до масирано изплащане на гарантирани размери по влоговете. Очевидно е, че при фалит на голяма банка държавата трябва да се намеси като кредитор от последна инстанция и, при липса на други възможности, да осигури необходимите средства за изплащане на законово обещаните гарантирани размери. В крайна сметка балансирането на ФГВБ като приходно-разходна сметка от държавния бюджет е *логически неизбежно, след като със закон е*

поето обещанието за изплащане на гарантирани размери на влогове при отнемане на банков лиценз. Но това необходимо балансиране не бе нормативно уредено в продължение на близо две десетилетия. В този смисъл ФГВБ до 2015 година формално юридически бе извън финансовата система. Това очевидно се дължеше на логическата недовършеност на уредбата. Все още извън финансовата система е ФКИ. Но и тук нормативната логика е същата. Законово е обещано изплащането на гарантирани размери на клиентските активи до 40 000 лева при фалит на инвестиционен посредник. Въпреки несравнимо по-ниския риск в сравнение с банка и тук може да се наложи балансиране чрез заем за сметка на държавния бюджет. В този смисъл е неоправдано отсъствието на нормативно уреден механизъм за бюджетно балансиране на ФКИ, водещо до различие в режима на двата фонда. А логиката на рисковете от дебалансирането им, както и логиката на съответната на тези рискове нормативна уредба, е една и съща¹².

10. В още един специален закон има уредба, която се отнася към публичните финанси. Съгласно Закона за политическите партии от 2005 г. политически партии, отговарящи на определени изисквания, са получатели на годишна държавна субсидия (чл. 25-28). Очевидно е, че финансите на тези субекти имат определено публично предназначение, свързано с политическия процес и това е основанието, като приходно-разходни сметки, да се балансират регулярно за сметка на държавния бюджет. Ръководителите на тези партии практически не се различават от ръководителите на бюджетно балансиран-

¹² За разлика от обичайните приходно-разходни сметки на публичните финанси, при които има редовност (регулярност) както на приходите, така и на разходите и затова проблемът за балансирането им се поставя, решава и отчита на основата на всяка бюджетна година, при ФГВБ и ФКИ има редовност на приходите, но инцидентност и непредвидимост на разходите за гарантиране на вложителите и за компенсирание на инвеститорите. Затова проблемът за балансирането се появява в остра форма при извършването на разходите.

те държавни предприятия и имат *фактичeskото качество на разпоредители с бюджет*. В крайна сметка това означава принадлежност на субсидираните партийни приходно-разходни сметки към финансовата система.

11. В обобщение може да се направи изводът, че финансовата система обхваща следните властнически организирани и балансираны приходно-разходни сметки като обособени компоненти (звена):

- 1) държавният бюджет като централно звено, ядро на системата с интегративен характер;
- 2) общинските бюджети;
- 3) бюджетите на социалноосигурителните фондове;
- 4) автономните бюджети на организациите по чл. 13, ал. 3 от ЗПФ (БАН, държавните висши училища, БТА, БНТ и БНР);
- 5) сметките на средствата от Европейския съюз;
- 6) „бюджетите“ на държавни предприятия и държавни фондове, за които специалните закони предвиждат властнически организирани, недоговорни приходи от типа на такси и вноски, както и в крайна сметка балансирането на приходите и разходите чрез средства от държавния бюджет;
- 7) бюджетът на централната банка;
- 8) приходите и разходите (бюджетът) на ФГВБ.
- 9) финансите на политическите партии, които като приходно-разходни сметки се балансират чрез нормативно установена и ежегодно предоставяна държавна субсидия.

Бюджетите на БНБ и на ФГВБ формално не се обхващат от разпоредбите на ЗПФ, съответно не се включват в консолидираната фискална програма и за тях не се прилагат фискалните правила. Механизмът на балансиране на приходите и разходите на двете институции е по-особен, не е регулярен, на годишна основа, а извънреден, при настъпване на събитие, което води до недостиг на средства за извършване на

правомерни разходи. Това обаче не е достатъчно да ги дисквалифицира като звена на финансовата система. Решаващо в случая е наличието на законово уредени балансиращи отношения с държавния бюджет.

Допълнителен аргумент в подкрепа на тази структура на финансовата система се съдържа в Закона за Сметната палата от 2015 г. В чл. 6 на закона е уреден обхватът на одитната дейност на Сметната палата. Тук изрично са посочени държавният бюджет, бюджетът на държавното обществено осигуряване, бюджетът на НЗОК, бюджетите на общините (ал. 1, т. 1-4). Посочени са и бюджетите на бюджетните организации по чл. чл. 13, ал. 3 и 4 от ЗПФ (ал. 2, т. 2), сметките на средствата на Европейския съюз (т. 4), формирането на годишното превишение на приходите към разходите на БНБ, дължимо към държавния бюджет, и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет (т. 6). В обхвата на одитната дейност са и държавните предприятия (ал. 3, т. 1). Сметната палата упражнява одитен контрол и върху ФГВБ (чл. 2, ал. 3 от Закона за гарантиране на влоговете в банките). Одитен контрол упражнява Сметната палата и върху дейността на субсидираните от бюджета политически партии (чл. 33-37 от ЗПП).

Разбира се, трябва да се има предвид, че *одитният контрол на Сметната палата като типичен финансов контрол надхвърля обхвата на финансовата система*, има по-широко приложно поле и, с оглед целите на контрола, включва и управлението на средства, които не принадлежат към тази система, тъй като са изключени от обхвата на бюджетните взаимоотношения¹³. Това

¹³ Тезата, че финансовият контрол надхвърля рамките на финансовата система, е обоснована от М. Костов (Костов, 1986, с. 141-143). Тази теза е конкретизирана от автора на настоящите редове, който посочва, че и сега финансовият контрол, в множеството му разновидности, не се ограничава до финансовата система, а обхваща значими сегменти и от частния, непубличния сектор (Димитров, 2013, с. 46-47).

се отнася например, за гружествата с гържавно участие 50 и над 50 на сто, които се одитират от Сметната палата, според чл. 6, ал. 3, т. 1, но според цитирания чл. 171 от ЗПФ са изрично изключени от консолидираната фискална прорама. Отнася се и до сметките за чужди средства (чл. 6, ал. 6), както и до ФКИ¹⁴. Такъв е и случаят с участниците в изборите: партии, коалиции, инициативни комитети. Според Изборния кодекс Сметната палата проверява отчетите им по отношение на приходи, разходи и поети задължения във връзка с предизборната кампания (чл. 159). Тук оправданието за подчиняването на тези средства и имуществата на одитен контрол от Сметната палата е публичното им предназначение, свързано с политическия процес, а не принадлежността към финансовата система.

12. Така очертаните по-горе компоненти на финансовата система, които в своята съвкупност очертават и обхващат на финансовоправното регулиране, имат общи характеристики. Става въпрос за средства по бюджети и фондове, които са предназначени за публични цели, в интерес на цялото общество (гържавния бюджет и бюджета на БНБ) или на широки обществени групи, определени по териториален признак (при общинските бюджети) или по функционален признак (при осигурителните системи, при ФГВБ). Обществото като цяло и посочените обществени групи са получатели на публични услуги за сметка на тези средства. Безспорно е публичното предназначение и на приходите и разходите на гържавните предприятия, както и на политическите партии.

Това обяснява и е обществено-политическото оправдание за прилагането на власт-

¹⁴ Прецизната разпоредба на чл. 6, ал. 6 от ЗСП установява, че Сметната палата „може да одитира и сметките за чужди средства на бюджетните организации“. Т.е. дадена е дискреционна власт на одитната институция да прецени дали да включи в обсега на контролната си власт сметките за чужди средства, без да е задължена пряко да ги одитира, както при средства и активи, принадлежащи към публичните финанси.

ническият финансоворегулативен механизъм за формиране и разходване на всички тези приходно-разходни сметки. Именно това им придава качеството на публични финанси.

В този смисъл може да са направил и обобщаващият извод, който потвърждава принципната теза на правната концепция за финансите, че *понятието „публични финанси“ има съдържание, което е идентично, съвпада със съдържанието на понятията „финансова система“ и „финансовоправно регулиране“.*

Цитирани източници:

Вознесенский, Э., 1969. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов, Ленинград, Издательство ЛФФИ;

(Voznesenskiy, E., 1969. Diskusionnie voprosii teorii socialisticheskikh finansov, Leningrad, Izdatelstvo LFII)

Вознесенский, Э., 1971. Соотношение финансов и права. *Правоведение*, № 3, с. 128-131;

(Voznesenskiy, E., 1971. Sootnoshenie finansov i prava. *Pravovedenie*, № 3, s. 128-130)

Димитров, В., 2013. Финансовият контрол като институт на българското финансово право. *Правна мисъл*, № 1, с. 32-73;

(Dimitrov, V., *Finansoviat kontrol kato institut na balgarskoto finansovo pravo. Pravna missal*, № 1, s. 32-73)

Златарев, Е., В. Христофоров, 1983. Финансово право на НР България, София, ВИИ „Карл Маркс“;

(Zlatarev, E., V. Hristoforov, 1983. *Finansovo pravo na NR Balcgaria, Sofia, VII Karl Marks*)

Костов, М., 1979. Финансови правни отношения, София, Издателство на БАН;

(Kostov, M., 1979. *Finansovi pravni otnoshenia, Sofia, Izdatelstvo na BAN*)

Костов, М., 1986. Финансова система и система на финансовоправно регулиране, София, Издателство на БАН;

(Kostov, M., *Finansova sistema i sistema na finansovopravno regulirane, Sofia, Izdatelstvo na BAN*)