

Публични фондове- обща характеристика

Христина Балабанова*

Резюме: Статията изследва публичните фондове в действащото законодателство у нас и има за задача да очертае тяхната обща характеристика. Доколкото публичните фондове са организации, действащи в публичния сектор, или т.нар. юридически лица на публичното право, те притежават всички общи правни белези на роговото понятие. Освен това обаче, те се различават съществено от други сходни такива: например фондациите и учреденията. Специфичните им белези са разгледани по примера на някои публични фондове у нас.

Наличието на публични средства предопределя начина на учредяване, управление и контрола спрямо тях.

Ключови думи: публични организация, публичен фонд, юридическо лице на публичното право, публични финанси.

JEL: L00, K1.

А. Според тълковния речник с думата фонд се означава: парични средства, които са на разположение на държавата, организация за определена цел (златен фонд, пенсионен фонд) и запас от нещо (жи-

лищен фонд), организация, която ръководи използването на средства с определена цел, фондова борса, фондов капитал.

Регламент № 1164/1994 г. за Кохезионния фонд определя, че фондът е организация за постигане на целите на ЕС по чл. 174 от Договора за ЕО.

С оглед предмета на настоящото изследване интерес представлява посоченото последно значение, според което това е организация за постигане на определена цел.

На основата на схващането, че публичните фондове се наблюдават в публичния сектор, фондът принадлежи към така наречените в доктрината юридически лица на публичното право и в момента е публична организация по смисъла на Закона за финансов контрол в публичния сектор (ДВ, бр. № 21 от 10.3.2006). По същество *той* представлява имуществено, насочено към постигане на определена публична, обществена цел. Формира се на принципа на фондацията, т.е. няма членски състав и обикновено възниква по нормативен път.

По начало фондовете като юридически лица могат да бъдат на частното и на публичното право. В следващите редове ще разгледаме специфичните правни белези само на онази част, които са юридически лица на публичното право или т.нар. публични фондове, без да забравяме, че съществуват и множество частни фондове и фондации.

* Христина Балабанова е доктор, професор по административно право и процес към катедра "Международно право и Право на ЕС" в ЮФ на УНСС.

Публичните фондове са останали дълго време извън наблюдението и правния анализ на юристите, затова настоящата статия е опит да се запълни съществуващата празнота по този въпрос в нашата юридическа наука.

Като юридически лица на публичното право те притежават всички правни белези на общото *родово понятие*, а именно:

- възникване по инициатива на държавата, общините,
- *учредяване* по силата на закон или друг нормативен акт,
- имущество, насочено за постигане на публични цели,
- органи за управление на имуществото (чийто състав се определя чрез държавни органи),
- възможност за упражняване на административна, властническа принуда спрямо ползвателите в случай на неизпълнение на публични задължения,
- надзор от страна на държавата,
- носене на юридическа отговорност,
- признат от правните норми статут на юридическо лице.

Специфичните правни белези на публичните фондове, които ги отличават от останалите юридически лица, ще разкрием по примера на някои такива фондове като Държавен фонд „Земеделие“, Център „Фонд за трансплантация“, Център „Фонд за лечение на деца“ и др.

Б. За да може финансовата система да изпълнява разпределителната и преразпределителната си функция, тя трябва да акумулира съвкупност от парични средства и да ги разходва целево. Публичните финансови средства са част от националния доход, който се акумулира в държавния бюджет и се предоставя на държавата, областите, общините и кметства за покриване на разходи, свързани с дейността им. Непосредствено свързана с публичните приходи е и системата на публичните разходи. Държавата като резултат на развитието на човешка-

та цивилизация е вид удобство. Цената на удобствата зависи от равнището на технологиите, комуникациите, природни бедствия и т.н. Ръстът на публичните стоки и услуги при недостиг на ресурси води до логичното нарастване на разходите като дял от БВП. Причините за нарастването им са разнообразни по своя характер, но основните се свеждат до демографски процеси, индустриализация, силно натоварване, борба с епидемиите и природните бедствия и т.н.

Съществуват различни методи за акумулиране на средства в публичните фондове и оттам – по-правилно преразпределение и намаляване на разходите в бюджета. Такива са: а) данъчният метод, б) данъкоподобни методи – те се отнасят само до определени физически лица, ползващи публичните услуги или са нарушители, в) емисия на книжни пари – той е недопустим в условия на валутен борд, г) кредитен метод; д) чрез приходи от публична собственост, е) доброволни дарения на физически лица в публичните фондове.

Основни методи при акумулиране на средства в публичните фондове са данъчният метод, данъкоподобният метод, доброволните дарения.

Съществуващите в действащото ни законодателство публични фондове напълно отговарят на западноевропейската теория за основни видове юридически лица на публичното право. *И тяхната обща характеристика се разкрива в следното.*

Основен техен белег е, че са имущество, насочено към постигане на определена цел. Създават се въз основа на закон или друг нормативен акт и печалбата е за държавата. Пример за това ни дава Правилникът за дейността и организацията на работа на Център „Фонд за лечение на деца“ ДВ, бр. 37 от 18.5.2010 и посл. изм. чл. 2 от него определя фонда за юридическо лице, второстепенен разпоредител с кредити към министъра на здравеопазването.

Според чл. 5 от цитирания правилник приходите на фонда се формират от следните източници чрез бюджета на Министерство за здравеопазването:

1. субсидия от държавния бюджет,
2. дарения и помощи,
3. други приходи, предвидени в нормативен акт.

Важен и е текстът на чл. 5, ал. 2 от Правилника, който доказва, че така формираното имущество (публични средства) се разходват за точно определени цели, а именно за посочените в чл. 3 от Правилника основни цели на фонда за лечение на деца.

Друг пример за публичен фонд, т.е. имущество, насочено към постигане на определена цел, ни дава и Правилникът за дейността и организацията на Център „Фонд за трансплантация“, обн. ДВ, бр. 21 от 16.3.2010 г. Член 2 от същия Правилник определя, че фондът е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджетни средства към министъра на здравеопазването.

Член 4 от цитирания правилник определя, че приходите във фонда се формират от:

1. субсидия от държавния бюджет чрез бюджета на Министерство на здравеопазването,
2. дарения и помощи,
3. други приходи, предвидени в нормативен акт.

Разходите се извършват само за дейности, предвидени в чл. 3, ал. 1, т. 1 и 2 от Правилника за този фонд, както и за издръжка на фонда.

Цитираните фондове са не само публични, но имат и държавен характер, защото основните средства в имуществото им се формират от субсидия от държавния бюджет чрез бюджета на Министерство на здравеопазването.

С други думи публичните фондове се различават от частните фондации основно по начина на финансиране (публични средства, а не частни). Различават се и по конституирането си – това е държавен акт или

по силата на правна норма, докато фондацииите като юридически лица на частното право се създават чрез договор.

Съществена разлика между публичния фонд и учрежденията е фактът, че публичният фонд е имущество, насочено към определена цел.

По начало публичните фондове, за разлика от фондацииите и учрежденията, притежават опростена система за управление. Тя най-често включва директор и обществен (управителен) съвет.

Тъй като се касае за публичен фонд, чиито средства са основно от държавния бюджет, напълно естествено е управителят да бъде назначаван от министъра на здравеопазването (чл. 5 от Правилника на фонда за трансплантации). Аналогичен текст съществува и в чл. 6 от Правилника за фонда за лечение на деца, според който директорът на фонда се назначава от министъра на здравеопазването.

Директорът организира, ръководи и контролира цялостната дейност на фонда, представлява фонда пред другите субекти и институции, контролира финансовата дейност и отговаря за законосъобразното и целесъобразното разходване на средствата на фонда, инициира разплащане в СЕБРА (Система за електронни бюджетни разплащания) и др. При организация на своята дейност, директорът се подпомага от администрация на фонда, състояща се от трима служители и обществен съвет. Според чл. 17, ал. 1 от Правилника на фонда за трансплантации: Общественият съвет се състои от 7 (седем) души, изтъкнати медицински специалисти в областта на трансплантацията, представители на юридически лица с нестопанска цел, работещи за защита правата на пациентите, определени с решение на Министерски съвет по предложение на министъра на здравеопазването.

Член 18 от Правилника на фонда за лечение на деца също казва, че Управлението

на фонда, освен директор, включва още: администрация на фонда, обществен съвет и външни експерти.

Тук съставът на обществения съвет е от 17 души (чл. 24, ал. 1 от цитирания правилник) и включва: шестима медицински специалисти, от които поне двама от областта на детските заболявания, по един представител на държавните институции в лицето на МЗ, ДАЗД, АСП, БЧК, поне двама представители на неправителствени организации, по един представител на БНР, БНТ, или друга медия и т.н. Според чл. 25 от цитирания правилник мандатът е три години и не се допускат повече от два последователни мандата. Основно функциите на обществения съвет са свързани с оповестяване на принципи и правила за набиране и разходване на средства във фонда, за популяризиране на дарителски кампании, провежда мероприятия по набиране на средства и др. За работата си в Обществения съвет лицата не получават възнаграждение. Заседанията са редовни, ако присъстват повече от половината от членовете му. Съветът взема решения с мнозинство от 8 (осем) гласа от присъстващите. Според чл. 25 от Правилника на фонда за трансплантации, Общественият съвет изразява експертно становище. Решенията му се вземат с мнозинство 2/3 от присъстващите. А съгласно чл. 24 от цитирания правилник след разглеждане на документите от фонда, в срок от един месец, директорът се произнася с решение за одобряване или мотивиран отказ.

Подобна е и хипотезата на чл. 43 от този правилник, според който директорът се произнася с решение, което подлежи на оспорване по реда на АПК. Средствата се разходват и отчитат в съответствие с действащото в страната законодателство (чл. 45 от цитирания правилник). Подобно е разрешението и на чл. 27 и сл. от Правилника на фонда за трансплантации, съгласно които фондът финансира одобре-

ните заявители, като привежда сумите на лечебното заведение, извършило трансплантацията, съобразно сключеното споразумение с него. Финансовите средства се отчитат съобразно действащото в страната законодателство (чл. 28 от цитирания правилник).

Друг пример за публичен държавен фонд може да се даде на основата на Закона за държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ДВ, бр. 98 от 14.11.2008 и посл. изм). Чл. 11, ал. 1 от цитирания закон сочи, че основен приходоизточник на фонда са отчисления от централния бюджет.

Фондът има елементарна система за управление. Управителен съвет, състоящ се от осем души и председател (чл. 2 от закона). Министърът на финансите и министърът на труда и социалната политика са по право членове на съвета. В съвета участва управителят на НОИ, членове на национално представени организации на работници, на работодатели и др.

Според чл. 24, ал. 1 от цитирания закон за отчетността на фонда се прилагат правилата и изискванията на отчетността на централния бюджет.

От този вид е и Фонд „условия на труд“ съгласно Правилника за дейността на Фонд „Условия на труда“ (ДВ, бр. 40 от 18 април 2008). Член 2 от Правилника определя, че фондът е юридическо лице, второстепенен разпоредител с кредити към министъра на труда и социалната политика. Основен източник на суми към фонда са субсидии от държавния бюджет. Тези суми се разходват само целево за дейности по чл. 46, ал. 1 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд. Фондът притежава елементарна форма на управление: управител, подуправител и управителен съвет от 7 души. Управителят се назначава от министъра на труда и социалната политика. Отчетността на средствата се извършва въз основа на Закона за счетоводството.

В. По-различно стои въпросът с Държавен фонд „Земеделие“. Наименованието не бива да ни заблуждава. Анализът на действащата нормативна база сочи, че всъщност той не притежава типичните белези на един публичен фонд нито от гледна точка на финансиране, структура, управление, нито по отношение на отчетността. Държавен фонд „Земеделие“ е по-скоро организиран като администрация по смисъла на Закона за администрацията. За това говорят и редица разпоредби на Устройствения правилник на Държавен фонд „Земеделие“ (ДВ, бр. 87 от 3.11.2009 и посл. изм). Член 2 от Устройствения правилник казва, че Фондът е юридическо лице. Той е държавно учреждение, което работи по извънбюджетна сметка. Той изпълнява функции на Разплащателна агенция – предоставя целеви кредити, прилага държавни помощи в областта на земеделието със средства от държавния бюджет, изпълнява функциите на Агенция САПАРД, изпълнява функциите на сертифициращ орган по Оперативна програма „Рибарство“, изпълнява функции по Регламент ЕО № 485/2008 и гр. Органите за управление на фонда са управителен съвет (състоящ се от 11 члена) и изпълнителен директор. Съгласно чл. 12, ал. 1 от Устройствения правилник структурата на фонда включва: заместник изпълнителни директори, финансов директор, главен секретар, отдели като „Вътрешен одит“, „Вътрешен инспекторат“, отдел Контрол съгласно Регламент на ЕО № 485/2008 и гр. Според чл. 25 от цитирания Устройствен правилник общата администрация е структурирана в седем отдела (и сектора), а специализираната е структурирана в:

- Държавен фонд Земеделие – Държавни помощи;
- Държавен фонд Земеделие – Агенция САПАРД;
- Държавен фонд Земеделие – Разплащателна агенция. Освен централно упра-

вление, структурата включва и териториални поделения.

Дадените примери са достатъчни, за да илюстрират факта, че публичните фондове заемат важно място в сферата на изпълнителната власт. Осъществяването на административни, управленски функции със средства основно от републиканския бюджет, както и дарения, помощи, заветания и т.н., невинаги налага създаването на министерства или държавни агенции. Тогава, когато държавата желае да задели част от публичните приходи, за достигане на точно определена цел (публично благо) с висок обществен интересен, най-удачната правна форма е създаването на юридическо лице на публичното право и по-специално публичен фонд.

Публичният фонд има за основно предназначение, че заделените публични средства (имуществото) ще се разходват по предназначение. Забраната за разходване на средствата от фонда за други цели е една от правните гаранции за ефективността от създаване на подобни фондове, както и юридически израз на грижата на държавата за удовлетворяване на обществените потребности и действие в интерес на общото благо.

Г. Съществуват и публични фондове, без те да са държавни. В този смисъл са различните фондове при допълнителното пенсионно осигуряване. Тяхното управление е аналогично на държавните, основната разлика се състои в произхода и характера на публичните средства, които се включват в имуществото на фонда. Те обаче не са юридически лица на публичното право.

Д. Контролът, който се осъществява пряко публичните организации от този вид, е правно уреден в новия Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (ДВ, бр. 21 от 10.3.2006). Самото наименование на закона посочва, че се касае за финансовия контрол. Общоприето е становището, че финансовият контрол е нераз-

делна част и продължение на изпълнителната дейност, чрез която се осъществяват задачите на държавата в различните отрасли и сфери на държавното управление. Контролът в тесен смисъл е властническа дейност на контролиращия орган, свързана с цялостното наблюдение, преценка и проверка на контролирания обект, насочен към предотвратяване или преодоляване на закононарушения в работата на длъжностните лица. Контролът се упражнява от органи, които влизат в системата на ръководени от тях структури, притежават власт да организират, ръководят и контролират подчинената им дейност, за която отговарят, както и да дават задължителни указания за отстраняване на нарушенията в нея и да предприемат мерки за определено въздействие.

ЗаклЮчение

Публичните фондове са удачна правна форма за участие на държавата в достигане на обществено значими цели и блага. Те трябва да се използват по-често от законодателя поради наличието на две основни предимства, каквито други организационни форми не притежават. Става въпрос за това, че имуществото (публичните средства) могат да се използват само за определената обществена цел и са под надзора на държавата. На второ място, те имат опростена форма за управление, а именно – наличие на обществен съвет (или управителен съвет и др.), където се включват

представители на обществото, и са допълнителна гаранция за разходването на средствата за общи цели и по предназначение.

Цитирани източници:

Стоянов, Ив., 2010. Финансово право. София, с. 289.

(Stoyanov, Iv., 2010. Finansovo parvo. Sofia, 2010, s. 289)

Костов, М., 1976. Конституционни основи на бюджетното право. София, с. 40.

Kostov, M., 1976. Konstitutionni osnovi nd bjudgetното право. Sofia, s. 40)

Балабанова, Хр., 2013. Публични организации. София, с. 123.

(Balabanova, Hr., 2014. Publischni organizatii. Sofia, s. 123)

Стоянов, Ев., 2016. Основни положения на икономическата и правна концепция на изпълнението. Сп. *Икономически и социални алтернативи*, бр. 4, с. 100-111.

Stoyanov, Ev., 2016. Fsnovni polozhenia na ikonomicheskata i pravna kontseptsia na izpalnenieto. Sp. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, br. 4, s. 100-111.

Forsthoff, E., 1966. Lehrbuch des Verwaltungsrecht Berlin Bd 1 S. 132 und ff.

Weber, W., 1943. Die korperschaften Anstaltungen Stiftunden des offentliches Rechts, S.10.

Stolzlechner, 1982. Offentliche Fonde. S. 56.