

Гл. ас. ВАЛЕНТИНА АЛЕКСАНДРОВА

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ", Благоевград

КОНТРОЛЪТ ЗА ЗАКОННОСТ В БЮДЖЕТНАТА СФЕРА

CONTROL OF LEGITIMACY IN THE BUDGET FIELD

Chief Assistant Prof. VALENTINA ALEXANDROVA

SOUTH WEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI", Blagoevgrad

Abstract: This report presents a part of a more common research of The Control in the Field of Public Finances devoted to The Control of Legitimacy in the Budget Field. The system of state bodies implementing outer and inner control of legitimacy includes bodies of executive power and bodies subjected to the National Assembly and outside the executive power. Major places among these bodies have the Audit Office, the Ministry of Finance and the Public Internal Financial Control Agency. The executive power bodies realize control of legitimacy on the acts of the administration and its activity as the control body is a part of the controlled system. This type of control is comparatively well-studied and there are a number of researches devoted to it. A great interest to us is the activity of the control bodies of legitimacy in the budget system which are no longer part of the system of the executive power. These are comparatively new bodies, with a new legislation of the statute, competency and organization of their activity. This research is an attempt to give a short legislation characteristic of the bodies system realizing control of legitimacy in the budget system that are outside executive power no matter how the issues waiting to be solved are enunciated.

Key words: budget, control of legitimacy, Audit Office, audit, audit report, administrative control, financial control.

Контролът е необходим елемент от управлението на всяка човешка дейност. Той е социален феномен, който присъства във всички етапи на управленския процес. Контролът в държавното управление е средство за поддържане на реда, законността, охраната на правата и свободите на гражданите в процеса на държавното управление. Контролът за законност в бюджетната сфера е по-добре развит в сферата на контрола върху приходната част на бюджета, като този извод е валиден независимо дали става въпрос за административен или съдебен контрол. Този факт смятаме, че е обусловен най-вече от наличието на съпротива от страна на лицата от които се отнема част от дохода, имуществото или печалбата. Но не така стоят нещата при разходването на публичните финанси. Тук никой не се съпротивлява при нецелево и незаконосъобразно

разходване на публични средства. И въпреки това, контролът при разходването на бюджета е предимно административен. Съдебният контрол, макар и законово допустим е практически неприложим. Поради което не ни е известен дори един случай на осъден разхитител на публични средства от среден и по-висок етаж на публичната власт. Не ни е известен и някой, който да е бил политически санкциониран за разхищение на публични средства освен на избори, когато се санкционира определена политика като цяло, а не определено действие на публичната власт. Нормативната уредба на финансовият контрол като финансовоправен институт е изцяло нова, като в последните няколко години са установени някои нови видове

финансов контрол и надзор¹, поради и което е интересът ни към темата на изследването.

Що се касае до това защо обект на настоящето изследване е само контролът за законосъобразност, осъществяван от органи извън изпълнителната власт, ще посочим, че основният ни аргумент за този избор е, че държавните органи с финансова компетентност в по-голямата си част действат като органи с обвързана компетентност, а и както вече посочихме, административният контрол, включващ контрол както за целесъобразност, така и за законосъобразност е сравнително добре изследван.

Контролът за законосъобразност, в зависимост от това дали контролният орган е част от контролираната система или не, бива:

1. Държавен външен контрол – контрол осъществяван от субекти, организационно и функционално независими в своята дейност от органите на държавна власт.

2. Държавен вътрешен контрол – контрол, осъществяван в рамките на системата от органи на държавна власт, които има за цел да осигури:

- надлежно изпълнение от нисшестоящите органи и длъжностни лица решенията на висшестоящите органи и длъжностни лица;

- изпълнението на задълженията от страна на органите на държавна власт и от упълномощените от тях лица;

- наблюдаването и управлението на процеса от страна на органите на държавна власт.

Държавен външен финансов контрол – това е финансовият контрол осъществяван от субекти, организационно и функционално независими в своята дейност от органите обект на контрола. Такива субекти са: Народното събрание, Сметната палата,

Комисията за финансов надзор, Българската народна банка. Специализирани органи за контрол за законосъобразност на финансовите актове на органите на изпълнителната власт са и съдебните органи.

Държавен вътрешен финансов контрол – това е финансов контрол, осъществяван в рамките на системата от органи на държавна власт. Органи за държавен вътрешен финансов контрол са: Министерски съвет, Министърът на финансите, специализираните финансови органи, подпомагащи дейността на министерство на финансите-органи на данъчната администрация, митническата администрация, на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, на Агенцията за финансово разузнаване, на Агенцията за събиране на държавните вземания.

Ще разгледаме най-напред органите на държавния външен контрол осъществяващи контрол за законосъобразност в бюджетната сфера, които по-нататък ще наричаме органи за държавен финансов контрол.

1. Народно събрание – контролът осъществяван от законодателната власт следва да се разглежда като разновидност на държавния контрол, вид дейност на Народното събрание, осъществявана посредством закрепените в Конституцията и другите нормативни актове способи и форми, чрез специално създадени за това органи за обезпечаване на законна и ефективна дейност на органите на държавната власт в страната.² Следователно, същността на контролната функция на законодателната власт се проявява в това, че в условията на системата на разделение на властите, на народа

¹Стоянов, Иван Г., Видове контрол за законност в сферата на публичните финанси. Изд. Феня, С. 2005 стр.11

² Сущност, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения власти. В: Государственная власть и местное самоуправление №5, 2004, стр.26

принадлежи правото да контролира дейността на всички структури, на които той е предоставил властнически правомощия. Осъществявайки от името на народа висша форма на контрол, Народното събрание същевременно е контролирано от народа чрез различните институти на пряката демокрация.¹

Формите за контрол на законодателната власт /парламентарен контрол/ над изпълнителната власт са различни в зависимост от формата на държавно управление, която е установена в страната. Още в началото на XX в. В. Орlando сочи, че функциите на контрола /парламентарния/ имат за цел осъществяване на постоянен и активен надзор от страна на парламента над всички отрасли на администрацията, а също и правата на народния представител да изрази пред членовете на правителството всяко свое желание, съмнение или недоволство. Той счита, че контролът може да бъде политически или правен. В правовия контрол според него влизат: административния, финансовия и парламентарния контрол. Парламентарният според него се осъществява по пътя на парламентарната критика на действията на правителството с помощта на конституционни средства: интерпелации, резолюции, назначаване на парламентарно следствие.² Формите за контрол може да се осъществяват посредством: приемането на закон за бюджета от законодателния орган на страната; назначаване или избор на висши държавни органи, формирайки ги изцяло или частично, както и даването на съгласие или одобрение за назначаването на висши длъжностни лица; дебати по поставени предварително въпроси и общата политика на страната; интерпелации,

изискващи отговор в пленарно заседание от министър по социално значим въпрос, поставен от депутат; доклади и отчети на правителството и министри за дейността им на заседание на парламента; парламентарни слушания; парламентарни разследвания; гласуване на вот на недоверие на министър-председателя; свикване на извънредно заседание на парламента за контрол върху действията на изпълнителната власт; импийчмънт по отношение на висши длъжностни лица; ратификация на международни договори.³

Народното събрание упражнява контрол върху провежданата бюджетна политика и изпълнението на конкретните бюджетни параметри, приети със Закона за бюджета на РБългария за съответната година. В Конституцията на РБългария контролните функции на Народното събрание в бюджетната сфера са очертани най-общо. Съгласно чл. 84 от Конституцията правомощията на НС в бюджетната сфера са следните: НС приема, изменя, допълва и отменя законите; приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му; установява данъците и определя техния размер; дава съгласие за сключване на държавни заеми; дава амнистия, а съгласно чл. 85, ал.1, т.4 НС ратифицира и денонсира със закон международните договори, които съдържат финансови задължения за държавата. НС, съгласно чл. 79 от Конституцията избира от своя състав постоянни и временни комисии, които подпомагат дейността му и постоянните комисии упражняват от името на НС парламентарен контрол. За проучвания и анкети се избират временни комисии. НС и парламентарните комисии могат да задължат министрите да се явяват на техни заседания и да отговарят на поставени въпроси, включително и финансови и бюджетни. Длъжностните лица и гражданите, когато бъдат

¹ Парламентское право России: учебное пособие. Под ред. И.М. Степанов, Т. Я. Фабриева, М., 1999, стр. 362

² Орlando В. Принципы конституционного права. М., 1907, стр. 134

³ Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрист. 2000 г. стр. 272-276

поканени, са длъжни да се явят пред парламентарните комисии и да им предоставят исканите от тях сведения и документи. Съгласно Правилника за организацията и дейността на Народното събрание¹ всеки народен представител може да бъде избран най-много в две постоянни комисии, както и в Комисията по европейска интеграция или Комисията за борба с корупцията и в ръководството само на една постоянна комисия. При определяне на състава на постоянните комисии се запазва съотношението между числеността на парламентарните групи. Постоянните комисии могат да образуват от своя състав подкомисии, както и работни групи.

Временни комисии се образуват по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Временните комисии се избират от Народното събрание по предложение на председателя или най-малко на една десета от народните представители.

Съгласно Чл. 94. (1) от ПОДНС, Народното събрание или избраните от него комисии могат да извършват проучвания, анкети и изслушвания по въпроси, засягащи държавни или обществени интереси. Парламентарните комисии могат да задължават министрите да се явяват на техните заседания и да отговарят на поставените въпроси. Всички държавни органи и длъжностни лица от държавната и общинската администрация и граждани са задължени да предоставят необходимите сведения и документи във връзка с въпросите, предмет на анкети, проучвания и изслушвания, дори когато сведенията представляват държавна, служебна или следствена тайна. Формата, в която се предоставят сведенията, се определя от Народното събрание или от съответната комисия.

¹Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (Обн., ДВ, бр. 69 от 7.08.2001 г., в сила от 7.08.2001 г., изм. и доп., бр. 86 от 5.10.2001 г., бр. 90 от 24.09.2002 г., доп., бр. 96 от 11.10.2002 г.

Длъжностните лица и гражданите, когато бъдат поканени, са длъжни да се явяват пред парламентарните комисии и да им предоставят исканите от тях сведения и документи.

Постоянните комисии разглеждат законопроекти и проекти за решения, декларации и обръщения, разпределени им от председателя на Народното събрание, изготвят доклади, предложения и становища по тях. Постоянните комисии дават становища по очакваните последици за държавния бюджет от прилагането на бъдещия закон или решението.

Съгласно чл. 17 от ПОДНС, една от основните постоянни комисии е Комисията по бюджет и финанси. Законът за устройството на държавния бюджет посочва като основна комисия, комисията отговаряща за бюджета. Комисията "Бюджет и финанси" има ръководна и координираща роля преди приемането на годишния закон за държавния бюджет. Тя съгласувано с другите постоянни комисии при НС разглежда отчета за изпълнението на държавния бюджет и дава заключение по него. Членовете на различните парламентарни комисии получават допълнителна информация от Министерството на финансите и от отрасловите министерства и могат да ползват независима експертиза при подробното разглеждане на проектозакона за държавния бюджет.

Народното събрание, съгласно чл. 91 от Конституцията, избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета, като организацията, правомощията и редът за дейността и се уреждат със закон.

Народното събрание има властта да определи всички разходи, приходи и заеми на държавата. Същевременно то предоставя голяма власт на Министерския съвет като централен изпълнителен орган и на Министерство на финансите. НС упражнява контрол върху провежданата бюджетна политика и изпълнението на конкретните

бюджетни параметри, приети с годишния закон за държавния бюджет, като приема отчета за изпълнението на бюджета на Правителството и на Сметната палата.¹

Приоритет на всяка съвременна държава, независимо от формата и на управление и нейното териториално устройство е осъществяването на контрол върху изпълнението на бюджета и над публичните финанси. Същевременно е налице пряка зависимост между реалната политическа власт на държавния орган от неговата компетентност във финансовата сфера. "Това и предопределя особеното значение на механизма за финансов контрол, отразяващ не само състоянието на управлението на публичните финанси но и съотношението между законодателната и изпълнителната власт".² В повечето страни са създадени специализирани колективни органи, които не са част от изпълнителната власт за оказване на помощ на Парламента при реализацията на неговите контролни функции в бюджетния процес /например в САЩ-Главно ревизионно управление, във Франция-Сметна палата, в Германия-Федерална сметна палата, във Великобритания-Национална сметна палата, в Руската Федерация - Сметна палата на Руската Федерация и др./. По правило в конституцията на съответната страна се предвижда Сметните палати да се отчитат за дейността си пред Парламента и независимост на дейността им от изпълнителната и съдебната власт, както и често се предвижда особен правен статут на членовете на палатата. Така например в някои страни те са несменяеми или пък се ползват с имунитет като имунитета на съдиите. Каква е ситуацията у нас?

2. Висшата одитна институция на РБългария е Сметната палата, чието създаване е предвидено в Конституцията на РБългария от 1991 г. Сметната палата функционира съобразно разпоредбите на Закона за Сметната палата и извършва външен одит на бюджета и други публични средства и дейности. Нейната основна задача е да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на публичните средства съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност, както и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети.

Сметната палата одитира дейността по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол в бюджетните организации.

Сметната палата осъществява одит на бюджетните и на извънбюджетните сметки и фондове на разпоредителите с бюджетни кредити и управлението на тяхното имущество, а именно на: държавния бюджет; бюджета на държавното обществено осигуряване; бюджета на националната здравноосигурителна каса; бюджетите на общините; други бюджети приемани от Народното събрание; самостоятелните бюджети на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българското национално радио, Българската национална телевизия и други автономни бюджети; бюджетните и извънбюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска или нестопанска дейност; средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата; бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление, както и формирането на годишното превишение на приходите над разходите

¹ вж. Чл. 21-22 и чл. 28 от ЗУДБ

² Коврякова Е.В. Парламентский контроль. Зарубежный опыт и Российская практика. М., 2005 ст. 149

на БНБ, дължимо към държавния бюджет и други взаимоотношения на банката с държавния бюджет; възникването и управлението на държавния дълг и използването на дълговите инструменти; постъпленията от приватизация и концесии по съответните сметки, тяхното разпределяне и разходване; изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е предвидено в самия международен акт или е възложено от оправомощен орган; други публични средства и дейност, когато това и е възложено със закон.

Независимостта на Сметната палата се гарантира от Одитните стандарти на ИНТОСАИ, по начина, по който е дефинирана с Декларацията от Лима. Дефиницията гласи, че свободата на Върховната одиторска институция означава тя да действа по отношение на одитните въпроси в съответствие със своите одитни правомощия, без външни указания или намеса от всякакъв вид. Това е заложено в Конституцията на Република България и в Закона за Сметната палата от 1995 г. Сметната палата действа независимо, т.е. без намеса от страна на правителството или други органи при избора на одитния подход, проучване на обекти за одит и докладването във връзка с извършена одитна дейност. Сметната палата извършва последващ одит в съответствие с международните одитни стандарти на ИНТОСАИ.

Актовете на Сметната палата за констатиране на нарушенията се съставят от одиторите, а наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата или от упълномощено от него длъжностно лице. Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

За резултатите от извършения одит се изготвя одитен доклад. Одитният доклад, становищата и заключението по чл. 39 от ЗСП се внасят в Сметната палата от ръководителя на отделението или от директора на териториалното поделение и се приемат с решение, което е окончателно. С решението могат да се потвърдят, изменят или отменят изцяло или частично констатации и оценки в одитния доклад и в заключението по чл. 39.

Съгласно чл. 42. ал. (1) от ЗСП ръководителят на одитирания обект е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това Сметната палата в определен в доклада по чл. 41, ал. 1 от ЗСП срок, който не може да бъде по-малък от един месец. При неизпълнение на препоръките по чл. 41, ал. 1 Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на съответни действия, както следва:

1. на Народното събрание и/или на Министерския съвет - за одитиран обект на централен орган на изпълнителната власт;

2. на общинския съвет и/или на областния управител - за одитиран обект на регионален или местен орган на изпълнителната власт;

3. на Народното събрание и/или на по-горестоящия ръководен орган - за одитиран обект извън централната, регионалната и местната изпълнителна власт;

4. на министъра на финансите и/или на органа, осъществяващ надзор и контрол - за одитиран обект извън случаите по т. 1 - 3.

Когато са констатирани нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки, докладът по чл. 41, ал. 1 в частта за нарушенията на процедурите се изпраща на министъра на финансите и на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки за предприемане на действия в съответствие със законовите им

правоомощия. При нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки от централни органи на изпълнителната власт или от други централни органи, които упражняват самостоятелни бюджети по силата на специални закони, докладът се изпраща и на Народното събрание.

Вече посочихме, че решенията на СП са окончателни и не подлежат на обжалване. Как тогава ще се осъществи контрола за законосъобразност и не е ли това нарушение на правата на подконтролните лица? Според Ив. Стоянов на подконтролните лица са предоставени ефективни гаранции за правото им на защита¹ и за двата вида отговорност /имуществена или административнонаказателна/ с разпоредбата на чл. 51 от ЗСП, съгласно която при наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и извънбюджетни сметки и фондове или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, с решение на Сметната палата материалите от одита или одитният доклад се изпращат на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност. Съответният компетентен орган задължително в 14-дневен срок от получаването на материалите от одита или одитния доклад възлага извършване на необходимите действия за търсене на отговорност. Органът уведомява Сметната палата в срок до два месеца от получаването на материалите от одита или одитния доклад за предприетите мерки по тях.

А при наличие на данни за престъпление с решение на Сметната палата материалите от одита или одитният доклад се изпращат на прокуратурата. Материалите от одита или одитният доклад са законен повод за

образуване на предварително производство.

При наличие на данни за престъпление при управлението на средства от фондове и програми на Европейския съюз с решение на Сметната палата материалите от одита или одитният доклад се изпращат и на специализираните органи за превенция и борба с измамите и корупцията на Европейския съюз и на Националния ръководител съгласно Меморандума за разбирателство между правителството на Република България и Европейската комисия за създаване на Национален фонд.

Тези разпоредби на закона приети с едно от последните му изменения дават достатъчни гаранции за контрол за законосъобразност на решенията на Сметната палата, т.к. гарантират възможност за съдебен контрол за законосъобразност.

В заключение на изложеното бихме могли да обобщим казаното по следния начин:

Контролът, осъществяван от органите на законодателната власт в бюджетната сфера преследва следните основни цели: законосъобразност на дейността на органите на изпълнителната власт с бюджетна компетентност; целесъобразно и икономично изразходване на публичните финанси; поддържане на финансово стабилност в държавата; ефективно държавно регулиране във финансовата система. Поради което понятието за контрол в бюджетната сфера от страна на органа на законодателната власт следва да се разглежда в три основни аспекта:

1. Контролът като вид дейност, реализираща се чрез създаването на правни нормативни актове, регулиращи бюджетни правоотношения.

2. Контролът като система от мерки предотвратяващи негативните явления и тенденции в подконтролните обекти, проверка на законността и изпълнението на предписанията на бюджетното законодателство.

¹ Иван Стоянов Устройство и контрол, упражняван от Сметната палата. Административно правосъдие, бр.4, 2005, стр14-15

3. Контролът като завършващ елемент на управлението, систематизиращ мерки с правоохранителен, наказателен и правовъзстановителен характер.

В заключение бихме могли да определим контролът на законодателната власт в бюджетната сфера като създаване на система от правни норми, регулиращи установения правопорядък за провеждане, наблюдение и проверка на дейността на органите на изпълнителната власт в бюджетната сфера. Същевременно в правната теория стоят открити въпросите: за пределите на контролната власт на законодателя; за обема на информацията необходима за осъществяване на този контрол; обосноваване на критерии за оценка на контролната дейност; за формите и методите на контрола; за нормативно уреждане на юридическата отговорност на държавните служители и длъжностните лица за незаконни действия при осъществяването на контролни функции; за пълнотата и своевременността на правното и организационно-техническото осигуряване на контролната дейност. Теоретическото и практическото решаване на посочените проблеми ще подобри осъществяването на контрола от страна на законодателната власт във финансовата сфера.

Втората група органи за контрол за законосъобразност в бюджетната сфера са органите за държавен вътрешен финансов контрол. Те са:

1. Министерски съвет - като върховен изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт, осъществява редица правомощия във финансовата област - има право на законодателна инициатива; приема с постановления правилници, наредби, инструкции - поздзаконови НА, свързани с финансовата дейност. МС упражнява общ контрол върху финансовата администрация, присъщ му и във всички други области на държавното

управление. МС решава и спорове по проектобюджета, изготвян от министъра на финансите. Според чл. 106 на Конституцията, Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет, което е основното негово правомощие по отношение на публичните финанси.

2. Министър на финансите - той е основен финансов орган в системата на финансовата администрация. Министърът на финансите има компетентност и правомощия във всички звена на финансовата система.

Министърът на финансите е централен едноличен орган на изпълнителната власт. Той ръководи и представлява Министерство на финансите. Правомощия на министъра на финансите: провежда, координира и контролира държавната политика за поддържане на икономическа стабилизация на базата на стабилни публични финанси, ценова стабилност и стабилен валутен курс; формира бюджетната политика на страната в краткосрочен и средносрочен план, съставя държавния бюджет на РБългария и контролира текущото му изпълнение; осъществява функциите на държавно съкровище чрез управление и контрол на изпълнението на консолидираната фискална програма чрез системата на единната сметка; осъществява стратегията за усъвършенстване на данъчната система, осигуряваща повишаване събираемостта на данъците; провежда държавната митническа политика и координира връзките с международни организации по проблемите на митата и митническия контрол; представлява държавата в съдебното производство по ГПК; координира дейностите по обезпечаването и принудителното събиране на държавните вземания; осъществява мероприятия насочени срещу изпирането на пари; следи за спазването на законите поорганизацията и провеждането на хазартни игри; ръководи и контролира дейностите по

застраховане и презастраховане; следи съвместно с БНБ за поддържането на системата на паричен съвет за гарантиране на стабилен валутен курс със строго контролирано парично нарастване; организира и контролира отпечатването на ценни книжа.

Министърът на финансите е първостепенен разпоредител с бюджетните кредити. Второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите са: Главна данъчна дирекция, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Агенция митници, Комисията по ценните книжа и фондовите борси, Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози, Дирекцията за застрахователен надзор, Главно управление на архивите при МС.

Министерството на финансите подпомага министъра на финансите като: разработва проектите на държавния бюджет на основата на макроикономически и конкретни анализи и прогнози за икономическото развитие на страната; прилага при необходимост мерки за укрепване на финансите на страната и националната валута; осъществява системен анализ на данъчната политика и прави предложения за промени в нея; провежда преговорите за сключване на междудържавни и междуправителствени спогодби за получаване, предоставяне и гарантиране от държавата на кредити и за насърчаване и взаимна защита на инвестициите; осъществява превантивен текуш и последващ контрол по провеждането на финансовата политика; извършва методическо ръководство и контрол при съставянето и изпълнението на бюджета на общините; разработва НА в областта на финансите, включително и по валутното законодателство; защитава държавните интереси пред правораздавателните органи в страната и чужбина; организира и контролира дейностите поемитиране и обслужване на държавнически книжа, организира отчетността и управлението на

вътрешния и външния държавен дълг; участва в разкриването и в предотвратяването на изпирането на пари; организира и контролира процеса по отпечатването на ценни книжа; координира и контролира външното финансиране на РБългария; дава указания по прилагането на финансови и данъчни НА; издава методологически указания за финансово-счетоводна дейност.

3. Специализирани администрации, подпомагащи дейността на министъра на финансите.

Приходната администрация, Агенцията за финансова инспекция, Агенция митници, Агенцията за финансово разузнаване и Агенцията за държавни вземания са отделни юридически лица, подпомагащи министъра на финансите при осъществяване на неговите правомощия. Те осъществяват и контролират дейността по акумулирането на средствата за държавния бюджет. Законодателно регламентацията на тяхната дейност е уредена в различни закони и подзаконови нормативни актове - Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, заменил Данъчно-осигурителния кодекс, Закона за митниците, Закона за събиране на държавните вземания, Закона за държавната финансова инспекция, Закон за вътрешния одит в публичния сектор и Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, както и издадените въз основа на тях подзаконови нормативни актове. Администрацията, осъществяваща дейността на тези институции има централизирани и териториални звена, със законово определени компетентност и правомощия.

3.1. Национална агенция за приходите – тя е специализиран държавен орган към министъра на финансите за установяване, обезпечаване и събиране на публични вземания. Статута, устройството и дейността на агенцията са уредени в Закон за националната

агенция за приходите, обн. ДВ бр. 112 от 29.11.2002 г.

Агенцията, съгласно законовите си правомощия, посочени в чл. 3 от ЗНАП обслужва данъкоплатците, осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица; установява публичните вземания за данъци и задължителни осигурителни вноски по основание и размер; обезпечава и принудително събира посочените публични вземания; събира доброволните плащания на публичните вземания, които събира; установява административни нарушения и налага административни наказания по данъчните закони и по законите, регламентиращи осигурителните вноски; разглежда жалби срещу актове и действия на нейни органи или служители; води регистър на данъчните субекти, създава и поддържа база от персонални данни за данъчните субекти; осъществява методическото ръководство, анализира приходите и приходната практика; осъществява и др. дейности, възложени и със закон. Органи на Агенцията са Изпълнителният директор, Териториалните директори, и началниците на териториалните служби, както и служителите в териториалните подразделения, заемащи длъжност „инспектор“ или „експерт“.

Актовете предвидени за издаване в ДОПК /Данъчно-осигурителен процесуален кодекс/ се издават от орган по приходите, съответно от публичен изпълнител от компетентната териториална дирекция. Правомощията на органа по приходите и на публичния изпълнител са посочени в чл. 12 от ДОПК и сред основните са следните:

- органът по приходите извършва проверки и ревизии; установява административни нарушения и налага административни наказания; проверява отчетността на контролираните обекти; изисква декларирането на определени факти и обстоятелства, когато това е предвидено със закон;

- публичният изпълнител налага мерки за обезпечаване на публични вземания и извършва действия по събирането им, установява административни нарушения и налага административни наказания.

3.2. Агенция за държавна финансова инспекция.

Нормативно дейността на Агенцията е уредена в Закона за държавната финансова инспекция, Правилник за прилагане на Закона за държавната финансова инспекция и Устройствен правилник на Агенцията за държавна финансова инспекция (Приет с ПМС № 167 от 3.07.2006 г., обн., ДВ, бр. 56 от 11.07.2006 г., изм. ДВ. бр.65 от 11.08.2006г.. Законът за държавната финансова инспекция цели да се постигне консервативна бюджетна дисциплина и защита на публичните финансови интереси. Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) е правоприемник на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол по отношение на инспекционната функция. Държавната финансова инспекция се осъществява по постъпили сигнали за нарушения, както и за проверки на процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки и за разходването на целеви субсидии, след предварителна преценка за ефективност и обществен интерес. Правомощия да възлага извършването на финансови инспекции има директорът на АДФИ по искане на Министерския съвет, министъра на финансите, органите на прокуратурата, Сметна палата или молби, жалби и сигнали за нарушения на бюджетна, финансово-стопанска или отчетна дейност. Прилагането на разследващите и санкционните правомощия на Агенцията за държавна финансова инспекция допринася за подобряване на бюджетната дисциплина и за осигуряване на прозрачност в дейността на проверяваните организации и лица. Съгласно ЗДФИ Агенцията за държавна финансова инспекция представя ежегодно отчет

чрез министъра на финансите пред Министерския съвет и на комисиите на Народното събрание, компетентни в областта на бюджета и финансите.

АДФИ осъществява контрол с цел:

- извършване на последващи финансови инспекции за спазването на нормативните актове, които уреждат бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата подлежащи на финансова инспекция;

- установяване на нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и на индикатори за извършени измами;

- разкриване на причинени вреди на имуществото на организациите и лицата подлежащи на финансова инспекция;

- привличане към административнонаказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания.

Дейността, осъществяване от АДФИ е и дейност за установяване и доказване на фактите, които са от значение за предприемане на мерки за въздействие. Тези мерки за въздействие могат да се изразят в различни аспекти:

- оценяване процесите на управление на риска, контрол и управление;

- подобряване дейността на организацията и подпомогне ръководството ѝ за постигане на целите;

- санкциониращи дейности, свързани с констатиране на нарушения и налагане на наказания;

- прилагане на мерки за укрепване на бюджетната дисциплина.

Основна функция на Агенцията освен да ръководи, провежда и контролира осъществяването на инспекционна дейност е осъществяването на контрол за законосъобразност върху възлагането и изпълнението на обществените поръчки.

3.3. Агенция за държавни вземания /АДВ/ - основните функции на АДВ и правомощията на нейните органи са уредени в Закона за събиране на държавните вземания и Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, който разграничава публичните от частните вземания на държавата и общините и определя реда за доброволното и принудителното събиране на публичните вземания, каквито са данъците, митата, задължителните осигуровки и други вноски към бюджета. Агенцията за държавни вземания обезпечава и събира принудително публичните вземания. Освен това, АДВ издава актове за установяване на наличието и размера на определени със закон частни държавни вземания, каквито са тези по Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990г., вземанията на закритите държавни фондове- Държавен фонд за реконструкции и развитие и Държавен фонд "Енергийни ресурси", вземанията, придобити от държавата от банките в несъстоятелност, както и вземанията по предоставени държавни гаранции и кредитни споразумения. Агенцията за държавни вземания участва във всички дела по несъстоятелност, когато държавата е кредитор с публични вземания. Съгласно Закона за събиране на държавните вземания, АДВ приема, съхранява и продава всички конфискувани или отнети в полза на държавата вещи. Събираните от Агенцията частни държавни вземания се установяват с акт за установяване на частно държавно вземане, който се издава от изпълнителния директор на агенцията. Действията по обезпечаване и принудително събиране на публичните вземания се осъществяват по реда на ДОПК от публични изпълнители, които са служители на Агенцията.

3.4. Агенция за финансово разузнаване - Правната рамка за работата на Агенция за финансово разузнаване включва разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на

пари (ЗМИП), на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ), на Правилника за прилагане на ЗМИП и на Устройствения правилник на Агенция за финансово разузнаване и Страсбургската конвенция от 1990 г. като част от вътрешното право на РБългария. За работата на агенцията значение имат някои актове на Европейския съюз¹, както и някои международни стандарти като Четиридесетте препоръки на FATF срещу изпирането на пари и Осемте препоръки на същата организация срещу финансирането на тероризма.

3.5. Митническа администрация - Митническата администрация е централизирана административна структура, организирана в Агенция "Митници" (АМ) към Министерството на финансите. АМ е юридическо лице, финансирано от държавния бюджет. АМ се ръководи и представлява от Директор, който се подпомага от четирима заместник директори. Общата функция на АМ е осъществяване на митнически надзор и контрол на митническата територия на България.

Общите функции на Митницата са да организира, ръководи, контролира и отчита дейността на митническите бюра и пунктове, включени в структурата на митницата и заедно с тях да извършва митнически надзор и контрол. За да покрие тези функции Митницата се състои от следните отдели: Митнически режими и процедури, Тарифна политика, Митническа статистика и автоматизация, Митническо разузнаване и разследване, Митническо разузнаване и разследване на наркотрафика, Административноправно и информационно обслужване, Финансово

стопански дейности и управление на собствеността, Инспекторат.

В заключение бихме могли да направим извода, че в организационно-структурно отношение и по отношение на правно-нормативната уредба на държавния контрол в сферата на публичните финанси, се осъществява реформа, която поставя дейността на финансовите контролни органи на принципно нова основа и е изградена на нова философия за финансовия контрол и за контрола за законност върху публичните финанси в условията на пазарна икономика. Създава се нова организационно-функционална структура на органите за финансов контрол, която все повече добива завършен вид. Все още и в теорията няма единно становище за структурата на финансовата система, а оттам и липсата на ясна визия за структурата на финансовите контролни органи. Все още много често практиката изпреварва теорията и законодателните промени следват практиката. Освен това от анализа на публикациите по темата можем да заключим, че в публикациите в областта на финансовото право се дава изключителен превес на анализа на контрола на публичните финанси, като се игнорира фактът, че съвременната модерна финансова система е смесена система, в която публичните и частните финанси /които нашата финансовоправна теория изключва от обсега на вниманието си/, интензивно си взаимодействат, т.к. икономиката всъщност не е нито само частна, нито само държавна. Ефектите на финансовата политика на правителството не само зависят от реакцията на частния сектор, но и нуждата от фискални и нефискални мерки се определя от това, как частният сектор би действал при отсъствието на такива мерки. Ето защо смятаме, че не следва контролът за законосъобразност в сферата на публичните финанси да се разглежда изолатирано от средата, в която функционират публичните финанси,

¹ Първата и Втората директиви срещу изпирането на пари, съответно Council Directive 91/308/EEC on Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering, и Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 Amending Council Directive 91/308/EEC on Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering

макар, че и ние възприемаме същия подход в настоящето изследване.

На основата на направения анализ бихме могли да формулираме следните проблеми в областта на контрола за законосъобразност в бюджетната сфера:

- Във финансовото законодателство отсъства необходимия кръг от правни норми, както и показатели и критерии за контрол и оценка, осигуряващи надеждна информация за реални прогнози за обоснована финансова политика и мониторинг на нейното развитие.

- Отсъстват задължителни правни критерии за проверка на обосноваността на съставените проекти за бюджети, както и органи които да осъществяват този контрол.

- Липсват критерии за проверка на законността и ефективността на

действията на органите на държавна власт в рамките на бюджетния процес и този процес не се контролира от никого.

Контролът освен предупредителна и правоохранителна функция има и правовъзстановителна функция. Във финансовото право привличането към юридическа отговорност за нарушаване на законодателството става или самостоятелно от компетентния орган или събраните доказателства и материали се изпращат и предават на правоохранителните органи, които реализират отговорността. Това превръща процеса в изключително тромав и не съвсем ефективен. Поради което считаме, че са необходими съществени промени в законодателството в тази посока-реализиране на финансовоправната отговорност.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Арnaudов, Димо Д. Информационни системи и технологии в публичната администрация. График ООД, Варна 2001
2. Иван Стоянов, Устройство и контрол, упражняван от Сметната палата. Административно правосъдие, бр.4, 2005
3. Коврякова Е.В. Парламентский контроль. Зарубежный опыт и Российская практика. М., 2005
4. Къндева, Емилия - Публична администрация. Сиела, София 2000
5. Младенов, Младен Ив. Базови изисквания за законосъобразност и обоснованост на актовете, издавани от органите на данъчната администрация, изд. М-во на финансите, София 2000
6. Орландо В. Принципы конституционного права. М., 1907
7. Парламентское право России: учебное пособие. Под ред. И.М. Степанов, Т. Я. Фабриева, М., 1999
8. Стоянов, Иван Г., Видове контрол за законност в сферата на публичните финанси. Изд. Феней, С. 2005
9. Финансовое право. Отв.ред. Н.И. Химичева, изд. Юрист, Москва, 2003
10. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрист. 2000 г.