

## СТАТУТ И ПРАВОМОЩИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Евелина Димитрова

## STATUTE AND POWERS OF THE AUDIT OFFICE

Evelina Dimitrova

**Abstract:** *The article examines the statute and powers of the Bulgarian National Audit Office as an independent body with a constitutional status (external auditor of the state budget), exercising control over the actions of persons spending public funds. The paper also considers its place in the system of public authorities, its assigned exceptional supervisory competence in the field of public finance, as well as the forms of budgetary control exercised by the Court of Audit and the acts issued by its bodies.*

**Keywords:** *Audit Office; budgetary control; exceptional supervisory competence; public finance.*

В доклада за дейността на Временното руско управление в България, представен пред Учредителното събрание във Велико Търново на 14 март 1879 г., се отбелязва, че „...след като се пооздрави в Княжеството редът и правосъдието, стана възможно да се помисли и за по-правилното устройство на финансовата част и на народния кредит“. В процеса по възстановяване на българската държавност във „финансовата ѝ част“ важна роля има изграждането на финансовоконтролната система на държавата.

Конституцията на Българското княжество от 1979 г. (*Конституцията*) възлага основните правомощия в областта на държавните финанси, по тяхното съставяне, използване и контрол на Народното събрание. Съгласно чл. 105 – *Какви работи има да върши Народното събрание*, представителният орган на държавата обсъжда и приема ежегодния бюджет на приходите и разходите (чл. 105, т. 4, чл. 121), преглежда сметките за разнасяне на сумите,

които са назначени по бюджета (чл. 105, т. 5) и преглежда сметките на **Върховната сметна палата**, която, от своя страна, е длъжна да му предоставя подробни изложения за изпълнението на бюджета (чл. 105, т. 6). Правомощия са възложени и на Българската народна банка, открита на 23 май 1879 г.<sup>1</sup>, която е длъжна да съставя и публикува в „Държавен вестник“ седмичен баланс по бюджета. Банката представя ежегоден отчет за своята дейност на министъра на финансите, който е длъжен да се произнесе по него в срок от два месеца след неговото представяне. Постоянен контрол над дейността на БНБ, съгласно първия закон за БНБ, упражняват двама представители на държавата – **единият е съветник на Сметната палата**, а вторият е представител на Министерството на финансите.

Сметната палата е първият създаден в България държавен орган за контрол върху изпълнението на бюджета. Върховната сметна палата, както се е наричала одитната институ-

<sup>1</sup> На 25 януари 1879 г. княз Александър Дондуков-Корсаков, руски императорски комисар в България, утвърждава Устав на Българската народна банка. На 4 април 1879 г. е назначен първият управител на БНБ, а на 6 юни е извършена първата банкова операция.

ция към момента на нейното създаване (*Закон за Върховната сметна палата от 1880 г.*), е институционалната реализация на идеята за публичен контрол върху бюджета и по-общо върху държавните средства и тяхното законосъобразно и правилно разходване. Основната функция на Сметната палата е да контролира изпълнението на бюджета по всичките отрасли на управлението, като упражнява последващ финансов контрол върху отчетните ведомости и книжа на всички правителствени учреждения. До закриването ѝ през 1948 г. Сметната палата действа като независима от правителството надзорна институция, която разполага със самостоятелна контролна функция, ограничена по обем и специализирана по отношение на наблюдавания обект. Органите ѝ реализират финансовоконтролните си правомощия чрез одит на изпълнението на бюджета (предварителен и/или последващ, според законодателните разрешения в различните периоди)<sup>2</sup>.

Върховната сметна палата е учредена според структурата и правомощията на Court of Audit на Белгия от 1830 г.<sup>3</sup> Законът от 1846 г. (Law of 29 October 1846 organising the Court of Audit) дава на одитната институция на Белгия широка независимост и автономия при осъществяване на функциите ѝ по външен контрол върху бюджета, сметките и финансовите операции на държавно ниво и в отделните провинции. Този институционален модел е възприет и при изграждането на българския

висш държавен орган за контрол върху изпълнението на бюджета.

Първият устройствен закон на българската Сметна палата е приет от Второто обикновено народно събрание по проект, внесен от тогавашния министър председател и министър на финансите Петко Каравелов (*Закон за Върховната сметна палата*).<sup>4</sup> Законът е лаконичен – единадесет разпоредби, които са доразвити като органични правила и правомощия на органите ѝ в Устава на палатата. Съставът ѝ включва председател и шестима членове, избрани за срок от три години от Народното събрание, които не могат да бъдат сменяни в разстояние на трите години на назначението им, освен по изказано недоверие от страна на правителството или на Народното събрание, но и в двата случая по решение на последното (*чл. 4 на Закона*)<sup>5</sup>. Както подчертава изследователят на историята на Върховната сметна палата Хараламби Вълчанов, това показва колко много първият ни законодател е искал да постави това контролно учреждение на своята висота и независимост. Длъжността на членовете на Сметната палата е несъвместима с друга държавна или обществена служба. Членовете ѝ не са могли сами или чрез съдружници да вършат никаква търговска или спекулативна работа, да бъдат депутати и роднини нито помежду си, нито с някого от министрите, които са ги представяли за назначение (*чл. 5 на Закона*).<sup>6</sup> Съгласно чл. 25 от Устава за деловодството и реда за контрола въ[в] Върховната сметна палата, „решенията на Пала-

<sup>2</sup> Като вносител на законопроекта за третия закон за Сметната палата (Закон за Върховната сметна палата от 1885 г.) Петко Каравелов, към онзи момент министър на финансите, като прави характеристика в сравнителен план на институцията спрямо висшите държавни органи, реализиращи основните си правомощия чрез контрол върху изпълнението на бюджета, обобщава – навсякъде Сметната палата е поставена между законодателната и изпълнителната власт, като е натоварена да съобщава на първата дали са верни сметките, които ѝ представя втората.

<sup>3</sup> Вж. **Вълчанов, Х.** Върховна сметна палата. История и същност. Годишник на Държавното висше училище за финансови и административни науки – XXIV, 1945.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 94 от 20 декември 1880 г.

<sup>5</sup> За автентичния текст на използваните архивни източници, вж. Създаване, устройство и дейност на Върховната сметна палата 1880 – 1948 г. (Сборник документи), 2000, Главно управление на архивите, Съставители: **Илияна Паскова, Весела Нинова, Десислава Кръстева, Светлана Стоянова**, достъпен на: [www.bulnao.government.bg/media/documents/smetna-palata.doc](http://www.bulnao.government.bg/media/documents/smetna-palata.doc)

<sup>6</sup> При обсъждане на правилата за избор на членове на Сметната палата Стефан Стамболов посочва като най-важно условие „...те, (членовете на Палатата – б.м.), треба да бъдат такива, на честността на които сме убедени всинца“, вж. Стенографски дневник на II Обикновено народно събрание, II редовна сесия, CI заседание, за окончателното обсъждане и гласуване на Закона за Върховната сметна палата от 14 декември 1880 г.

тата по преглеждането на сметките могат да се обжалват въ[в] Върховния касационен съд за нарушение формите или закона, но това обжалование не спира тяхното действие“ (в случай на касиране на решение на палатата от Върховния съд делото се разглежда от *ad hoc* съставена от депутатите в Народното събрание комисия (чл. 27 на Устава). Сметната палата е имала право да не позволява изразходването на нито един сантим, който не е предвиден в бюджета. С влизане в сила на Закона в системата на финансовите органи на третата българска държава е създаден върховен контролен орган, който по организация, правомощия и ред за тяхното упражняване е запазил независимия си статут до неговото закриване през 1948 г.

Вносител на втория закон (*Закон за устройството и общото управление на Сметната палата от 1883 г.*)<sup>7</sup> е министърът на финансите Григор Начович, политически опонент на либерала Петко Каравелов. И за двамата обаче въпросите, свързани с изграждането на финансовоконтролната система на страната и по-специално на Сметната палата като независим специализиран орган за бюджетен контрол, са били от най-важните. След разгорещени обсъждания от наименованието на палатата отпада думата „върховна“. Прави се опит за промяна на статута ѝ на независим надзорен орган, който да бъде подчинен не на Народното събрание, а на Министерския съвет (на *Министерство на финансите*). В резултат на обсъжданията е гласуван закон, състоящ се от 68 члена, който запазва независимия статут на палатата от правителството и разширява правомощията на институцията. Предвидено е с годишен доклад до княза и до Народното събрание Сметната палата да представя „взгледовете си относително преобразованията и улучшенията, които би следвало да се въведат в различните части на счетоводството“. Освен проверка на паричната отчетност в държавата на Сметната палата се възлагат и функции по проверка на държавната веществена отчетност и управлението на

складовете. Въвежда се институтът на главния прокурор като защитник на публичния финансов интерес (чл. 20–27 на Закона). Сред задълженията му е да следи всички отчетници да представят своите сметки на палата в срок и да повдига преследване против ония, които закъснеят; да следи всяко отделение на палатата да провежда редовно своите заседания и да изпълняват задълженията си; да представя отчети за изпълненето на постановленията, налагането и вдигането на запори и имуществени залози. Ново правомощие на органите на палатата е издаването на актове за установяване на законосъобразното водене на сметките – *постановления*, против които може да се иска повторно преразглеждане от самата Сметна палата или касиране от Държавния съвет (съгласно чл. 52 на Закона, ако Държавният съвет касира постановлението на палатата, тогава той ѝ го праща, за да го разглежда отново, и новото проверяване на сметките не може да се възложи на онова от двете отделения, което ги е преглеждало първия път).

Третият закон за Сметната палата е гласуван от Народното събрание през 1885 г. (*Закон за Върховната сметна палата от 1885 г.*), който добавя към правомощията на Сметната палата и упражняването на предварителен бюджетен контрол, а по отношение на актовете, с които завършват проверките на отчетите и документите (*привременни и окончателни постановления*), законът допуска обжалване на окончателните постановления пред Касационния съд, който, в случай че касира постановлението, го връща за ново разглеждане от Сметната палата (чл. 60–70 на Закона). Сметната палата запазва статута си на независима от правителството одитна институция. Разширяват се и одитните ѝ правомощия, като ѝ се възлага извършването на контрол върху приходите и разходите на всички обществени благотворителни и други учреждения<sup>8</sup>.

Четвъртият приет закон (*Закон за Върховната сметна палата и за областните сметни палати от 1925 г.*), децентрализира осъществявания от Сметната палата контрол.

<sup>7</sup> Обн., ДВ от 15 февруари 1883 г.

<sup>8</sup> Независимо че институционализирането на контрола върху разходването на публичните средства в България е било изградено според модела на белгийската Сметна палата, промените в статута и правомощията на българската Сметна палата в периода след нейното конституиране я доближават по-скоро до статута на палатите на Франция, Англия, Германия и Румъния.

Създават се областни сметни палати. За резултатите от извършените проверки органите на областните сметни палати издават привременни и окончателни решения (чл. 64 на Закона). Окончателните решения подлежат на обжалване по касационен ред пред Върховната сметна палата (чл. 75-80 на Закона). Гаранция за независимостта на Върховната сметната палата и областните сметни палати от изпълнителната власт, чиито сметки те проверяват, е съставянето на самостоятелен бюджет, който се включва в общия бюджет на държавата (чл. 136 на Закона). Законът действа до 1948, когато Сметната палата е закрыта и функциите ѝ са възложени на Комисията за държавен и народен контрол.

Конституцията на Република България (КРБ) от 1991 г. (чл. 91) предвижда възстановяването на Сметната палата като независим висш държавен орган, упражняващ контрол по изпълнението на бюджета и основаващ дейността си на принципите на разделение на властите, на правовата държава, на публичност и на прозрачност. С приемането на Закона за Сметната палата от 1995 г. на органите ѝ е възложен контролът върху надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразност, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности. Освен от нормите на закона дейността на Сметната палата се регулира и от международно признати одитни стандарти<sup>9</sup>. От нейното възстановяване до момента пет закона, в т.ч. действащият Закон за Сметната палата (ЗСМП) от 2015 г., последователно нормират бюджетния контрол, осъществяван от органите на Сметната палата като основен метод на управление на бюджетния процес (последващ одит по отчитане изпълнението на бюдже-

та). Бюджетният контрол е дефиниран като форма на финансов контрол върху управлението на публични средства и дейности, осъществяван чрез специализирани правомощия и процедури (§1, т. 11 от ДР на ЗСМП). Като част от държавното управление в широк смисъл, упражняваният от Сметната палата контрол за законосъобразност и целесъобразност, макар да притежава предметното съдържание на изпълнителната дейност, не е реализация на правомощие на административен или правен орган. Сметната палата е независима при осъществяване на своята дейност и се отчита пред Народното събрание. Има самостоятелен бюджет, който е част от републиканския бюджет на Република България.

Съгласно действащия закон, Сметната палата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в София. Състои се от председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание за срок 7 години (чл. 12 ЗСМП). Сметната палата извършва одити съгласно приета от нея годишна програма за одитната дейност, както и по решение на Народното събрание<sup>10</sup>. Осъществява одитната си дейност чрез извършване на: финансов одит (вж. §1, т. 2 от ДР на ЗСМП); одит на изпълнението (§1, т. 4 от ДР на ЗСМП) и одит за съответствие (§1, т. 3 от ДР на ЗСМП). Като върховна одитна институция на държава членка на Европейския съюз Сметната палата е със статут на независим държавен орган, предвиден в КРБ, който не изпълнява съдебни функции, не осъществява предварителен одит и не е част от структура за парламентарен контрол. Като независим орган с конституционен статус (външен одитор на държавния бюджет), упражняващ контрол върху актовете и действията на лицата, разходващи публич-

<sup>9</sup> Съгласно §1, т. 13 ЗСМП „Международно признати одитни стандарти“ са:

а) Одитните стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ (ISSAI), достъпни на: <https://www.bulnao.government.bg/bg/za-nas/pravna-ramka/ramka-za-profesionalni-stanovisha-na-intosaj/standarti-na-intosaj/>

б) Международните одиторски стандарти (International Standards on Auditing), издадени от Борда на Международната федерация на счетоводителите (International Federation of Accountants – IFAC), подходящи за финансов одит при ангажименти с включени допълнителни въпроси, специфични за бюджетните организации в публичния сектор.

<sup>10</sup> Съгласно §1, т. 1 от ДР на ЗСМП, „одит“ е проверката, която включва действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им.



ни средства, Сметната палата има широк кръг надзорни правомощия, определени с чл. 6 ЗСМП, в т.ч. упражнява контрол върху бюджетите на разпоредителите с бюджет (съгласно чл. 11 от Закона за публичните финанси разпоредителите с бюджет са от първа, втора и по-ниска степен, като първостепенни разпоредители с бюджет са всички публични органи, които съставят, изпълняват и отчитат бюджет и са определени като такива със закон, като по бюджета на Народното събрание – първостепенен ръководител е неговият председател; по бюджета на съдебната власт – Висшият съдебен съвет, по бюджета на община – кметът на общината) и върху управлението на тяхното имущество; върху бюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска дейност, държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, търговските дружества с 50 и над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала, юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество и пр.

Сметната палата си сътрудничи с Европейската сметна палата, с върховните одитни институции на други страни в областта на външния одит и представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции. Сметната палата може да извършва съвместни одити с Европейската сметна палата на средства по чл. 5, ал. 2, т. 4 ЗСМП и с върховни одитни институции на други страни на изпълнението на международни актове по чл. 5, ал. 2, т. 9 ЗСМП, когато това е предвидено в подписани двустранни или многостранни споразумения.

Формите на упражнявания от Сметната палата бюджетен контрол с оглед на законодателните разрешения на действалите след 1991 г. закони са проверката (според ЗСМП от 1995 г.) и одитът (съгласно всички действащи след приемане на ЗСМП от 2001 г. закони). Одитната дейност и правомощията на органите на Сметната палата са уредени в чл. 38 – 54 ЗСМП. В тяхната съвкупност и последователност те изграждат производство, което има белезите на едностранно, затворено, безспорно (въпреки дадената от закона възможност на ръководителите на одитираните организа-

ции да дадат писмени становища по проекта на одитния доклад), самостоятелно надзорно производство със специфично предназначение и специална нормативна уредба, което завършва със съставянето на правен акт (акт за констатации съгласно ЗСМП от 1995 г. и одитен доклад (проект на одитен доклад), при действието на следващите закони за Сметната палата). Актът констатира (не)съответствието между нормативно предписаното и фактите по неговото изпълнение. Актове със сходни юридически белези се съставят и от органи на изпълнителната власт при реализиране на техни финансовоконтролни правомощия. Така например за извършените процесуални действия и установените факти, обстоятелства и доказателствата за тях, както и за направените фактически и правни изводи и основанията за тях в производството по последващо установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, органите на Националната агенция за приходите, извършили ревизия, съставят *ревизионен доклад* (чл. 117 ДОПК). За резултатите от извършена финансова инспекция органите на Агенцията за държавна финансова инспекция изготвят доклад, който съдържа направените констатации, подкрепени с доказателства (чл. 17 ЗДФИ). Срещу констатациите на тези актове могат да се правят възражения или да се дават писмени становища (каквато възможност е дадена и на ръководителите на одитираните организации по чл. 47 ЗСМП), но актовете не подлежат самостоятелно на съдебен контрол, доколкото не пораждаат непосредствени правни последици, нарушаващи или застрашаващи права, свободи или законни интереси на граждани или организации, както и не пораждаат задължения. *Окончателните одитни доклади на Сметната палата имат сходно по правни белези действие.*

Като властническа дейност на специализиран държавен орган и проверката, и одитът (финансов одит, одит за съответствие, одит на изпълнението и специфични одити) включват действия по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация с цел оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и проверка на отчетността в одитирания обект с цел тяхното подобряване (при констатиране на

предпоставки за реализиране на юридическа отговорност или прилагане на други мерки на правна принуда, актовете на Сметната палата се изпращат на съответен компетентен орган). Насочеността на властническото волеизявление при проверка на разходването на бюджетните и другите публични средства и на отчетността на поднадзорните лица е към одитираната дейност и има за цел да установи и докладва законосъобразността и целесъобразността ѝ. Мерки на въздействие спрямо одитираните лица, които могат да нарушат или застрашат права и законни интереси на граждани или организации, или да породат задължения за тях, не се реализират от (не са възложени на) Сметната палата в рамките на одитното производство. Одитните доклади са юридически акт на независим висш държавен орган по изпълнението на бюджета, чието съдържание по обективен и субективен критерий е очертано от обхвата на одитната дейност, а насочеността на властническото им въздействие е към одитирана дейност. Тези актове *stricto sensu* нямат белезите на административен акт в конституционния смисъл на термина както с оглед на органа, който ги издава (мястото му в системата от органи на държавна власт), така и с оглед на правното им действие (изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност дали годишният финансов отчет на бюджетната организация е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане – при финансовия одит; проверка на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитираната организация с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите – при одита за съответствие; проверка на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност – при одита на изпълнението).

Законът не допуска външно въздействие върху реализацията на одитната компетент-

ност на Сметната палата (от друг публичен орган), доколкото това би нарушило независимия статут на върховната одитна институция. Едновременно с това обикновеният законодател е възложил одитната функция, без да я натоварва с правораздавателни елементи, като е предвидил, че: Сметната палата може да изпрати доклада и на други органи, които имат отношение към извършения одит, за сведение или за предприемане на съответни действия (чл. 49, ал. 3 ЗСМП); когато са констатирани нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки, одитният доклад в частта за нарушенията на процедурите се изпраща на Агенцията по обществени поръчки за предприемане на съответните действия (чл. 51, ал. 1 ЗСМП); след приемането на окончателния одитен доклад Сметната палата може да предложи на министъра на финансите да приложи чл. 107 от Закона за публичните финанси по отношение на одитирана организация, която нарушава закона или системно не изпълнява дадените препоръки, до отстраняване на нарушенията (чл. 53 ЗСМП); при наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и на сметки за средства от Европейския съюз или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, Сметната палата изпраща одитния доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност (чл. 57, ал. 1 ЗСМП); при наличие на данни за престъпление Сметната палата изпраща одитния доклад и материалите към него на прокуратурата (чл. 58, ал. 1 ЗСМП); при неизпълнение на препоръките Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет (чл. 50, ал. 3 ЗСМП). Поради това окончателните одитни доклади на Сметната палата не подлежат на оспорване по съдебен ред (чл. 55, ал. 2 ЗСМП).

На 19.04.2023 г., по искане на Върховния административен съд, седмо отделение, тричленен състав по адм. дело № 8503/2022 г., за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата, поради противоречието на чл. 55, ал. 2 ЗСМП с чл. 120, ал. 1 и 2 и чл. 4,

ал. 1 КРБ, е образувано конституционно дело № 8/2023 г.<sup>11</sup>. В сезиращото искане на съдебния състав се сочи, че окончателен одитен доклад № 1000200321 на Сметната палата за извършен одит за съответствие при сключването и изпълнението на договори по ЗОП от „Монтажи“ ЕАД за периода 01.01.2017 г. – 31.12. 2020 г., в частта му по част пета, точка втора, представлява индивидуален административен акт, който на основание на оспорената разпоредба не подлежи на оспорване по съдебен ред, без да са налице основанията за стеснена съдебна защита срещу него. В искането се изтъква още, че преграждането на пътя към съдебно обжалване на окончателните одитни доклади на Сметната палата, на основание на оспораната разпоредба на чл. 55, ал. 2 ЗСМП, е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на съдебна защита да отстъпи.

От една страна (в изложението по допустимостта на искането), не се твърди, че окончателните одитни доклади в цялост притежават белезите на административен акт, доколкото при изброяване на юридическите им характеристики с белезите на индивидуален административен акт се свързват единствено съдържащи се в тях препоръки, с „...които предписват конкретно поведение на своя адресат, което последният е длъжен да изпълни съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП“, а от друга страна – в изложението по основателността на искането, са изложени доводи за противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал.2 ЗСМП поради противоречието ѝ с чл. 120, ал. 1 и ал. 2 КРБ, доколкото окончателните одитни доклади засягат непосредствено права и интереси „...предвид обстоятелството, че правните последици за адресатите настъпват пряко от самия одитен доклад, а изброените в закона органи предприемат съответните действия именно въз основа на доклада“<sup>12</sup>.

С оглед на статута на Сметната палата, нейното място в системата от органи на публичната власт и възложената ѝ изключи-

телна надзорна компетентност без правораздавателни елементи, необжалваемостта на окончателните одитни доклади (*нито в тяхната цялост, нито в отделни техни части*) не нарушава принципа на правовата държава (*материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ*). Окончателните одитни доклади, приети с решение на Сметната палата, не могат да се определят като административен акт по смисъла на чл. 120, ал. 1 и 2 КРБ. Въпреки това при упражняване на надзорните ѝ правомощия е възможно мерки за въздействие да бъдат насочени и към одитираните лица. Според тълкувателната практика на Конституционния съд на Република България „...правомощията на държавните органи да издават правни актове произтичат от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особената юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия“ (*ТР на КС № 9/2014 г. по к. д. № 3/2014 г.*). Разгледани в този общ контекст, препоръките като част от окончателния одитен доклад, приети с решението на Сметната палата по чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗСМП, които възлагат на ръководителя на одитираната организация да предприеме мерки за изпълнението им и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата в определен в доклада срок, който трябва да бъде съобразен с характера на препоръките, имат насоченост към дейността на одитирания обект и към представляващите го лица, но не могат да бъдат приведени в изпълнение с помощта на държавна принуда **самостоятелно**. При неизпълнение на препоръките Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Мини-

<sup>11</sup> Представеното от автора правно мнение по к.д. № 8/2023 г., публикувано на официалната интернет страница на КС (<https://www.constcourt.bg/bg/case-636>), се основава на проучванията и изводите от тях, направени във връзка с написването на настоящата статия.

<sup>12</sup> Към момента на предаване на статията за публикуване решение на Конституционния съд на Република България по споменатото дело не е постановено.

стерския съвет или на общинския съвет (чл. 50, ал. 3 ЗСМП). „Налагането“ или „прилагането“ на препоръките с отделен акт, който не е изключен от съдебен контрол, по установен в закона ред гарантира правото на защита на лицата в случай на засягане или застрашаване на права, законни интереси или възлагане на задължение. *Липсата на самостоятелна изпълняемост на окончателния одитен доклад чрез средствата на правната принуда не дава основание изключването му от съдебен контрол да се цени като отклонение от принципа на правната държава, според който правораздаването е основното средство за гарантиране на законосъобразността на актовете и действията на органите на публичната власт.*

Сметната палата упражнява финансов контрол и върху дейността на политическите партии и върху управлението на предоставеното им имущество (при регистрацията си в Централната изборителна комисия партиите предоставят удостоверение от Сметната палата за (не)представените си финансови отчети за всяка от последните три години, а за новорегистрираните партии – от датата на съдебната им регистрация – чл. 37, ал. 1 от Закона за политическите партии).

Години след учредяването на първата българска върховна одитна институция по повод на създаването на Европейската сметната палата (с Договора от Брюксел от 22 юли

1975 г.) Ханс Кучер, председател на Съда на Европейския съюз, определя Сметната палата като „финансовата съвест на Общността“<sup>13</sup>. По аналогия на това определение би следвало да можем да определим всяка одитна институция като финансовата съвест на всяка общност (национална и наднационална).

## БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

**Вълчанов, Х.** Върховна сметна палата. История и същност. Годишник на Държавното висше училище за финансови и административни науки – XXIV, 1945 // **Valchanov, H.** Supreme Audit Office. History and essence – Godishnik na Darzhavnoto vishe uchilishte za finansovi i administrativni nauki – XXIV, 1945.

**Пиперов, Н.** Върховната сметна палата като сътрудница на законодателното тяло в контрола на бюджета. – Списание на Българското икономическо дружество, 1911, кн. 5-6 // **Piperov, N.** The Supreme Court of Audit as an assistant to the legislative body in the control of the budget. – Spisanie na Balgarskoto ikonomicheskoto druzhestvo. 2011, кн. 5-6.

Създаване, устройство и дейност на Върховната сметна палата 1880 – 1948 г. (Сборник документи), 2000, Главно управление на архивите, Съставители: **Илияна Паскова, Весела Нинова, Десислава Кръстева, Светлана Стоянова** // Creation, structure and activity of the Supreme Court of Audit 1880 – 1948, 2000, Glavno upravlenie na arhivite, Sastaviteli: **Iliyna Paskova, Vesela Ninova, Desislava Krasteva, Svetlana Stoyanova.**

<sup>13</sup> За историята и статута на Европейската сметна палата, вж. <https://www.eca.europa.eu/bg/history>.