

FRI-2B.313-1-L-15

**STATUS AND POSITION OF BULGARIAN NATIONAL AUDIT OFFICE  
AMONG THE BODIES OF STATE GOVERNANCE<sup>136</sup>**

**Zhivko Dimov, Doctoral Student**

Department of Public Law, Faculty of Law

“Angel Kanchev” University of Ruse

Tel.: +359 82 888434

E-mail: jidimov@abv.bg

***Abstract:** Constitutional and ordinary legislative provisions on the status of the National Audit Office of Republic of Bulgaria is rather brief. This makes necessary to get into more details and deeply analyzing its role and position among the other bodies of state governance. The paper is concentrated on different types of audit institutions around Europe and the rest of the world, and compare them to the model and structure of Bulgarian National Audit Office. Research is oriented on national legislation concerning the functions and competence of state authorities within the three state powers and the links of interaction between them and the national audit institution. The structure of management of the National Audit Office is under analyze regarding its current model (the ‘Auditor General’ model), and the independence of audit institutions principle as laid down in international audit standards by the Professional Standards Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Conclusions and results of this research may be used as basis for further analysis of problems and challenges the audit institutions face as regards conduct of its competent activities and guarantees for its independence.*

**Keywords:** *Bulgarian National Audit Office, ISSAI, Links of interaction, Status, Legislation; Structure of management*

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Събитията през последните няколко години в България разклатиха сериозно общественото доверие в контролните институции на страната. Банкрутът на една от най-големите български банки, последван от фалита на застрахователното дружество с най-голям пазарен дял сред автомобилното застраховане, установените злоупотреби при реализирането на големите инфраструктурни обекти и субективното разпределение на обществени поръчки, чрез които се разходва по-голямата част от финансовия ресурс на държавата, до голяма степен компрометираха разбирането за функционираща и ефективно работеща контролна система в България. Всички тези, а и други събития, явяващи се като следствие от неосъществени или неадекватно осъществени контролни правомощия на компетентните институции с времето породиха схващането, сред определени кръгове на обществото, за необходимостта от „ревизия” или „преглед” върху работата на контролните органи в държавата. Нуждата да се повиши ефективността и да се открият и отстранят пропуските в тяхната работа налагат един по-задълбочен преглед и анализ на проблемите и предизвикателствата, пред които са изправени при осъществяване на контролните си функции.

<sup>136</sup> Докладът е представен на 57-мата Научна конференция на Русенски университет „Ангел Кънчев” и Съюза на учените – Русе „Нови индустрии, дигитална икономика, общество – проекции на бъдещето“ 25-26 октомври 2018 г., с оригинално заглавие на български език: „Статутът и мястото на Сметната палата сред органите на държавно управление”

Една от основните конституционноустановени държавни институции, натоварени с изпълнението на контролни правомощия е Сметната палата на Република България. Съгласно чл. 91, ал. 1 от Конституцията на нея е възложена отговорността по осъществяване на контрол върху изпълнението на бюджета. За да бъдат разкрити и конкретизирани проблемите и предизвикателствата пред Сметната палата при осъществяване на нейната дейност е необходимо, най-напред, да се определи мястото ѝ сред останалите органи на държавно управление, да се анализират връзките на взаимодействие с тях, да се изследват формата и видът на осъществяваните от нея контролни правомощия, както и да се разгледа обхватът на нейната компетентност.

Поради тези причини, в настоящия доклад ще бъдат разгледани ролята, статута и мястото на Сметната палата в системата от органи на държавно управление.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

### **I. Мястото на Сметната палата сред конституционноустановените органи на държавно управление**

Сметната палата е държавен орган, регламентиран, макар и лаконично, в Конституцията на Република България. Желанието на законодателя да следва международната практика и принципите за прилагане на бюджетната система налагат необходимостта от създаване на институция с особен стабилитет, която да следи за отчетността и да осъществява контрол за изпълнението на бюджета. Тази „необходимост“ намира израз в разпоредбата на чл. 91, ал. 1 КРБ, където конституционният законодател е предвидил съществуването на такъв орган и начинът за неговото конституиране, но без да посочва неговото място сред другите органи на държавно управление. С ал. 2 на същия член тази задача е предоставена в компетентността на Народното събрание, като се посочва, че организацията, правомощията и редът за дейността на Сметната палата се уреждат със закон. С други думи, основният закон на страната очертава само необходимостта от създаването и функционирането на подобен орган, като формулира общо неговата роля на специализирана контролна институция и същевременно препраща към законодателния орган да уреди нейната организация, правомощия и ред на дейност на законово равнище, като израз на законодателната целесъобразност. В този смисъл е и Решение № 5 от 04.05.2011 г.<sup>137</sup> на Конституционния съд в което се казва, че „Сметната палата е конституционно установен държавен орган, тъй като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени с посочената конституционна разпоредба, според която тя се избира от Народното събрание. Със същия текст по най-общ начин е определена функцията ѝ, която се изразява в контрол върху изпълнението на бюджета. Тази нейна функция да бъде одитор на публичните финанси предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ като държавен орган да бъде предвидено на конституционно равнище. От друга страна, значимостта ѝ не е от порядъка на тази на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт като Народно събрание, Министерски съвет, Президент на републиката, Конституционен съд, Висш съдебен съвет. Това намира израз в пестеливото дефиниране на този орган в чл. 91, ал. 1 от Конституцията и препращането с ал. 2 на същия текст към уреждане на нейната организация, правомощия и ред за дейност със закон“.

Акътът с който са регламентираны устройството, функциите, организацията и дейността на Сметната палата, както и правомощията на нейните органи е Законът за Сметната палата. В чл. 10 от него е определен статутът на палатата, като се посочва, че тя е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Текстът на разпоредбата също не дава еднозначен отговор на въпроса къде точно се намира Сметната палата сред органите на държавната власт и към коя от трите власти следва да бъде причислена.

<sup>137</sup> Обн., ДВ, бр. 37 от 13.05.2011 г.

Въпреки голямото разнообразие на Върховни одитни институции (ВОИ)<sup>138</sup>, в европейски мащаб могат да се идентифицират два основни типа институции – такива от съдебен тип, наричани „Court of Auditors“ и такива от несъдебен тип, наричани „Audit Office“. Моделът на първия тип одитни институции са възприели по-голямата част от държавите, прилагащи континенталната правна система, като Франция (Cour des Comptes), Италия (Corte dei Conti), Испания (Tribunal de Cuentas), Португалия (Tribunal de Contas), а при държавите, повлияни от модела на англосаксонската правна система, се прилагат ВОИ от втория тип – такива са тези на Великобритания (*National Audit Office*), Ирландия (*Controller and Auditor General*), САЩ (*General Accounting Office*) и т.н., като в зависимост от тяхната структура и организация, те се ръководят от Главен (генерален) одитор или от колегиален орган (борд).

Въпреки широкото си разпространение сред държавите в Европа, прилагащи континенталната правна система, моделът на одитните институции със съдебни функции не намира приложение в българската правна доктрина. Конституцията на Република България, макар и косвено, очертава типа на Сметната палата като одитна институция от „несъдебен вид“ още с поставянето ѝ в Глава трета, регламентираща организацията, структурата и правомощията на Народното събрание, вместо в Глава шеста, където макар и не до там изчерпателно, са посочени органите, притежаващи съдебни правомощия или в отделна глава, подобно на Конституционния съд. На следващо място, КРБ определя нейния състав да се избира изцяло от законодателния орган на страната, което до голяма степен разкрива белези, повече присъщи на орган на изпълнителната власт, отколкото на такъв от съдебната ни система.

Доразвитието на модела за „одитна институция от несъдебен тип“ е заложено и в Закона за Сметната палата. В него подробно са очертани несъдебните функции на контролната институция, като се посочва, че основната ѝ задача е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това (чл. 2 ЗСП). Предоставените на Сметната палата правомощия за осъществяване на контрол по отношение на ефективното, ефикасно и икономично управление, представляват по своя характер контрол за целесъобразност, и в този ред на мисли се явяват като допълнителен аргумент за несъдебния характер на институцията, тъй като целесъобразността е извън обхвата на съдебния контрол. На следващо място, Сметната палата осъществява одитната си дейност по своя собствена инициатива, на базата на предварително приета от нея годишна програма. За тази си дейност тя не следва да бъде сезирана от граждани, организации или други органи на държавно управление, а по своя собствена инициатива започва извършването на одитните процедури.

Примерите за отликите с органите в системата на правосъдието са много, но посочените до тук също в достатъчна степен подчертават несъдебния характер на Сметната палата.

## II. Сметна палата и Народното събрание

Имайки предвид мястото ѝ в Конституцията, К. Пехливанов определя Сметната палата като „висшият финансов контролен орган, който е пряко подчинен на парламента“.<sup>139</sup> Досежно изложените по-долу обстоятелства, безспорно одитната институция може да бъде определена като един от **висшите** органи на държавно управление, на който със закон са предоставени държавновластнически правомощия да осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и

<sup>138</sup> Така се означават подобните на Сметната палата органи в европейски и световен мащаб.

<sup>139</sup> Пехливанов, К., Независимите административни органи при парламентарното управление; Сиела 2016; София, стр. 70.

дейности.<sup>140</sup> Аргументите в подкрепа на това са няколко. На първо място, нейната роля в системата на държавно управление е конституционноустановена. Това придава на контролната институция една по-голяма правна стабилност, присъща на висшите държавни органи и същевременно „предопределя нейната институционална значимост и необходимостта от съществуването ѝ като държавен орган“.<sup>141</sup>

На второ място, функцията, възложена на Сметната палата съгласно Конституцията, да осъществява контрол по изпълнението на бюджета предполага наличието на определени властнически правомощия по отношение на одитираните бюджетни организации.<sup>142</sup> Съгласно чл. 6, ал. 1 и 2 ЗСП, контролните функции на палатата обхващат изпълнението на държавния бюджет и на бюджетите на всички органи на държавно управление, включително тези на НОИ, на НЗОК, общинските бюджети, бюджетните разходи на БНБ и т.н. По отношение на държавния бюджет, чл. 42, ал. 1 от Закона за публичните финанси<sup>143</sup> посочва, че в него се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации. В този ред на мисли, на одитната институция са отредени правомощия да осъществява контрол за изпълнение на бюджетите на най-висшите конституционноустановени органи, като Народното събрание, Министерски съвет, Висшия съдебен съвет и т.н. Това неминуемо я поставя в едно господстващо положение спрямо тях, при осъществяване на одитната си дейност и безспорно ѝ придава необходимата тежест, за да може да бъде причислена към висшите органи на държавно управление.

На следващо място, следва да се отбележи и начинът на нейното конституиране. Съгласно чл. 91, ал. 1 КРБ, Сметната палата се избира от органа на законодателната власт – Народното събрание. Законът доразвива нормата на КРБ като посочва в чл. 12, ал. 1 ЗСП, че тя се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание. Това идва, за да подчертае допълнително важността на институцията и на отредената ѝ контролна дейност дотолкова, че нейното конституиране е възложено от КРБ на най-висшия орган в парламентарното управление.

Безспорно, всички тези обстоятелства, свързани със статута и правомощията на Сметната палата, регламентирани в Конституцията и в Закона за Сметната палата, определят нейното място, редом до висшите органи на държавно управление. Втората част обаче, на цитираното по-горе твърдение, че тя е пряко подчинена на парламента не би следвало да се приема за правилно. Аргументите за това са следните: Най-напред, самият законодател определя в чл. 3 ЗСП, че „Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание“. Същественото в посочената норма следва да бъде изведено от нейната първа част, а именно, че Сметната палата е независима при осъществяване на дейността си. Тази нейна независимост намира проявление основно в няколко направления. На първо място, законът предвижда определена автономност на одитната институция, като ѝ предоставя възможността сама да определя обхвата, вида и периода на проверка на одитните задачи, включвайки ги в Годишна програма за одитната дейност, която тя сама приема, съгласно чл. 7, ал. 1, изр. първо ЗСП. Нещо повече, не само, че законът предоставя пълна самостоятелност на палатата да определя обхвата на годишната си ангажираност, но и в него не се съдържа изискване тя да бъде съгласувана или одобрявана от Народното събрание, Министерски съвет или който и да било друг орган на държавно управление. Това от своя страна, гарантира самостоятелност и политическа независимост на контролния орган при определяне на контролните си ангажименти.

<sup>140</sup> Чл. 1, ал. 2 ЗСП - Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно този закон и международно признатите одитни стандарти.

<sup>141</sup> Решение № 5 от 04.05.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 2011 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 13.05.2011 г.)

<sup>142</sup> Бюджетните организации са посочени в § 1, т. 5 от ДР към Закона за публичните финанси

<sup>143</sup> (Обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)

Единственото задължение за Сметната палата, след като бъде изготвена годишната програма за одитната дейност, е да се представи в 7-дневен срок пред Народното събрание, за информация и запознаване (чл. 7, ал. 3 ЗСП), както и на Европейската Сметна палата и на Европейската комисия в частта ѝ за одита на сметките за средствата от Европейския съюз (чл. 7, ал. 4 ЗСП). Законът не предоставя правомощия за Народното събрание да прави промени, като премахва или изменя вече включени в годишната програма одитни задачи. От това правило законът предвижда и някои изключения. Съгласно чл. 7, ал. 1, изр. второ ЗСП, Народното събрание може със свое решение да възлага на Сметната палата да извършва до 5 одита годишно извън предвидените в годишната програма. За да гарантира независимостта и самостоятелността на одитната институция при планирането на одитната си дейност, законът е изключил възможността за премахване или изменение на планирани вече одитни проверки. Допуска се единствено възлагането на такива като и тук броят им е силно ограничен – до пет за съответната година.

Две са основните причини за ограничения брой на допълнително възлаганите от Народното събрание одити, предвидени в закона. От една страна, целта на законодателя е да не се накърнява самостоятелността и независимостта на контролния орган при организиране на своята дейност, с възлагането на прекомерно голям брой допълнителни ангажменти. Противното би означавало вмешателство в дейността на Сметната палата и компроментиране на статута ѝ на самостоятелна и независима институция. От друга страна, вземайки предвид конституционноустановените правомощия на Народното събрание да приема държавния бюджет и отчета за неговото изпълнение (чл. 84, т. 2 КРБ), законът предвижда необходимостта от изясняване на някои общественозначими въпроси, свързани с разходването на публични средства, на които е важно да се даде независима и обективна оценка. Такива въпроси обикновено са свързани с непредвидени или извънредно важни и неотложни обстоятелства, свързани със съмнения за нарушения или злоупотреби при разходването на публичните средства<sup>144</sup>, поради което и в закона е предвидена възможността за Народното събрание, да възлага допълнителни одити на Сметната палата в рамките на установеното.

На следващо място, чл. 1, ал. 2 ЗСП посочва, че Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно **този закон и международно признатите одитни стандарти**.<sup>145</sup> Под „този закон“ в случая се има предвид Закона за Сметната палата, който неправилно насочва вниманието единствено към собствените си разпоредби, като източник на правила за осъществяване на дейността ѝ. Той е основният нормативен акт, регламентиращ устройството, функциите, организацията и дейността на Сметната палата, както и правомощията на нейните органи, но едновременно с това, могат да бъдат открити и други закони, които макар и в по-малка степен, също съдържат разпоредби, регламентиращи дейността на одитната институция. Такива са например Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите, съдържащи норми за осъществявания от Сметна палата последващ контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки или отдаване на обекти на концесия, както и действията по

<sup>144</sup> Одит за изпълнението на регулирането на цените на лекарствените продукти, включен в Позитивния лекарствен списък и заплащани в публични средства – включен в Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2012 г.

Одит за регулирането на цените и контрола за спазването им, упражняван от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране по отношение на доставчиците на топлинна енергия, електроенергия, вода и природен газ - включен в Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2013 г.

Ефективност и ефикасност на банковия надзор, осъществяван от Българската народна банка за периода 1 януари 2012 г. до 31 декември 2014 г. – включен в Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2015 г.

Одит за съответствие на допълнителните разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, одобрени с постановления на Министерския съвет – включен в Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2018 г. и др.

<sup>145</sup> Посочени в §1, т. 13, б. „а“ и „б“ от Допълнителните разпоредби към Закона за Сметната палата.

реализиране на административнонаказателна отговорност, при установени нарушения на посочените закони, Закона за политическите партии и т.н, затваряме скобата.

Основният извод, който следва да се направи от посочената уредба, е, че Сметната палата осъществява дейността си, ръководейки се единствено от закона и международно признатите одитни стандарти. Като член на ИНТОСАЙ<sup>146</sup> нейната дейност следва да се подчинява освен на българското законодателство, но също така и на Одитните стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ). Така очертана, нормативната рамка, регламентираща правомощията и отговорностите на контролната институция, изключва възможността за вмешателство в нейната работата от други органи на държавно управление (вкл. Народното събрание), като посочва, че при изпълнение на дейността си същата се ръководи единствено и само от нормите на закона и приложимите одитни стандарти. Недопустими, от гледна точка на закона са всякакви опити за въздействие върху работата на Сметната палата, като даване на указания, разпореждания, инструкции, насоки и т.н., свързани с осъществяването от нея дейност. Нещо повече, не подлежат на контрол от Народното събрание или който и да било друг орган на държавно управление и одитните доклади, изготвени в резултат на извършваната от палатата одитна дейност. Законът не предвижда възможност за отмяна, изменение или допълване на установени и включени в одитните доклади констатации, изводи, оценки или препоръки, от външни на организацията органи, по пътя на контрола или по линия на друга инстанционна или йерархична подчиненост. За да гарантира свободата и независимостта на одитната дейност, законодателят стига още по-далече, като посочва в чл. 55, ал. 2 ЗСП, че окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване и по съдебен ред. Т.е. преградени са всички способности за оспорване съдържанието на одитните доклади, след като вече бъдат приети с решение от Сметната палата.

Друг аргумент в подкрепа на независимостта и самостоятелността на одитната институция е предвидената в закона мандатност на нейните органи. Съгласно чл. 12, ал. 1 Закона за Сметната палата, тя се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание. В ал. 2 на същият член се посочва, че техният мандат е 7 години. Макар и цитираният по-горе автор да изказва аргументи в защита на тезата за подчинеността на одитната институция на Народното събрание, отбелязвайки факта, че бива конституирана и следва да се отчита пред него (чл. 3 ЗСП), редно е да се има предвид, че предвидената в закона мандатност на ръководните й органи идва, за да опровергае именно тези твърдения и да гарантира безпристрастността в нейната работа. В свое решение Конституционния съд посочва, че мандатността „гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции“.<sup>147</sup>

Тук е мястото да бъде отбелязано, че само в рамките на няколко години Законът за Сметната палата беше неколккратно отменян и приеман наново, като едновременно с това бяха променяни и структурата, и съставът на палатата.<sup>148</sup> Това до известна степен създаде усещането за опит да се „овладе“ одитната институция и да се дискредитира нейната независимост, но въпреки това, предвидената в закона мандатност на Сметната палата продължава да играе съществена роля за обезпечаване на нейната самостоятелност и обективност при осъществяването на дейността й.

<sup>146</sup> ИНТОСАЙ е международна професионална организация на Върховните одитни институции на отделните държави и помощен орган към ООН. Основана е през 1953 г. в Куба. В нея членуват 192 ВОИ, като Сметната палата на Република България е приета за член на ИНТОСАЙ на 12.07.2001 г.

<sup>147</sup> Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.

<sup>148</sup> Закон за Сметната палата (Обн. ДВ. бр.109 от 18 Декември 2001 г., отм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010 г.), Закон за Сметната палата (Обн. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010 г., отм. ДВ. бр.35 от 22 Април 2014 г.), Закон за Сметната палата (Обн. ДВ. бр.35 от 22 Април 2014 г., отм. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2015 г.) и Закон за Сметната палата (Обн. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2015 г.).

Задължението за отчитане пред Народното събрание също не може да се разглежда като основание за някаква форма на подчинение на одитната институция. Отчитането на дейността и представянето на годишните финансови отчети са присъщи за почти всички органи в системата на държавно управление, което не следва да се приема като обстоятелство създаващо връзки на подчинение между отделните институции.

### III. Сметната палата и органите на изпълнителната власт

Сметната палата не е включена сред органите на изпълнителната власт в Република България, посочени в чл. 19 от Закона за администрацията.<sup>149</sup> Предвид отредената ѝ контролна и административнонаказателна дейност, одитната институция до голяма степен разкрива белезите на орган на изпълнителната власт. Нейната функция да осъществява контрол върху изпълнението на бюджета я определя като специализирана контролна институция, чиято специална компетентност е предоставена директно от Конституцията (чл. 91, ал. 1). Макар и да проявява белези, сходни с тези на органите на изпълнителната власт, тя не следва да се числи към тях, тъй като нито Конституцията, нито законодателството на страната ѝ отреждат място на подчинение или на друга форма на контролна зависимост спрямо най-висшия орган на изпълнителната власт – Министерския съвет. Тъкмо напротив, за да се гарантират принципите на безпристрастност, обективност и независимост в работата на одитната институция, необходимо е тя бъде поставена вън от системите на подчинение на която и да е от трите власти. Това е и целта на законодателя, посочвайки единствено, че Сметната палата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София (чл. 10 ЗСП) и е независима при осъществяването на своята дейност (чл. 3 ЗСП). За сравнение, при определянето на статута на Агенцията за държавната финансова инспекция, например, изпълняваща донякъде сходни функции с тези на палатата, законодателят, определяйки статута ѝ, посочва, че тя е „администрация към министъра на финансите и юридическо лице на бюджетна издръжка“, с което недвусмислено се подчертава нейното място в системата на изпълнителната власт.

Отделно от това, на Сметната палата също са вменени правомощия да осъществява административнонаказателна дейност по прилагането на няколко закона (Закона за обществените поръчки,<sup>150</sup> Закона за концесиите<sup>151</sup> и др.). Тя обаче следва да се приема по-скоро като „вторична“ спрямо основните функции на палатата. Нейната основна цел е свързана не толкова с непременното извеждане на нарушения и/или несъответствия в следствие от финансовото управление на одитирания обект, а по-скоро с това, да се придобие една независима и безпристрастна оценка за моментното състояние на одитираната организация, да се анализират добрите и лошите управленски решения, довели организацията до това ѝ състояние и на база направения анализ да се дадат компетентни заключения, становища и оценки за работата на организацията, а при необходимост и конкретни препоръки за подобряване на финансовото управление в одитирания обект.

Контролът, осъществяван от Сметната палата, следва да предоставя една по-детайлна картина за финансовото управление в бюджетните организации и да следи за законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично разходване на публичните средства. Нейната основна цел е да предоставя независима и безпристрастна оценка за моментното състоянието на одитираните обекти, на база на която, при необходимост, да се дадат съответните препоръки за подобряване на финансовото им управление.

### ИЗВОДИ

Законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично изпълнение на бюджета и неговото отчитане са ключови за финансовата стабилност на държавата. Тяхното

<sup>149</sup> (Обн. ДВ. бр. 130 от 5 Ноември 1998 г.)

<sup>150</sup> (Обн. ДВ. бр. 13 от 16 Февруари 2016 г.)

<sup>151</sup> (Обн. ДВ. бр. 96 от 1 Декември 2017 г.)

съблюдаване е висш приоритет в повечето демократични общества, прилагащи бюджетната система. Такова виждане се застъпва и в нашата Конституция със създаването на Сметната палата като висш държавен орган за контрол по изпълнението на бюджета. Нейната роля на „одитор на публичните финанси“ изисква тя да бъде независима не само от изпълнителната, но и от законодателната власт. Гаранти за това се явяват регламентираните в закона мандатност на ръководството на одитната институция и предоставената ѝ възможност сама да приема годишната програма, по която ще се осъществява одитната дейност, без необходимост за одобрение или съгласуване от други органи на държавно управление. Законът за Сметната палата предвижда също, тя да изпълнява дейността си в условията на независимост, самостоятелност и безпристрастност, като ги издига в основни принципи на одитната институция. При изпълнението на своите правомощия тя следва да се ръководи единствено и само от нормите на закона и от международно признатите одитни стандарти. Законодателят стига дори още по-далече, посочвайки, че окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване и по съдебен ред.

Със статута на Сметната палата като самостоятелен и независим орган на държавно управление е отредено и нейното място извън системата на трите власти. По този начин законът е изключил всякакви възможности за подчинение или вмешателство в работата на контролния орган – условие от съществено значение за правилното му и ефективно функциониране.

#### ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

**Пехливанов, К.** Независимите административни органи при парламентарното управление. Сиела. София, 2016.

**Cogliandro, G.** Court of Auditors, The role of the Italian Supreme Audit Institution fighting corruption and mismanagement, in 'performance auditing' and in the privatisation process. Rome, 2001.

**Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Сиби. София, 2012.

[www.intosai.org](http://www.intosai.org)

Решение № 13 от 15.12.2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 12 от 2010 г. (Обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.)

Решение № 5 от 04.05.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 2011 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 13.05.2011 г.)

Годишна програма за одитната дейност на Сметната палата за 2012 г.

Годишна програма за одитната дейност на Сметната палата за 2013 г.

Годишна програма за одитната дейност на Сметната палата за 2015 г.

Годишна програма за одитната дейност на Сметната палата за 2018 г.