

# Публични организации в съвременното законодателство на Република България (правна същност, белези)

---

(The Public Organisations in the Contemporary Legislation of the Republic of Bulgaria (Legal Nature, Characteristics))

Христина Балабанова<sup>1</sup>

## SUMMARY

The article *The Public Organisations in the Contemporary Legislation of the Republic of Bulgaria (Legal Nature, Characteristics)* focusses on a problem studied less in our Administrative law science, namely the Public Organisations. Within the executive branch the public power is vested in them and they hold the authority over the other components in this structure. The article is about to clarify the features of a generic concept forming the fundament for structuring the Institutions and the Public Funds as a type of public organisation.

## KEY WORDS

*public organisations; executive power; public funds*

---

<sup>1</sup> Проф. г-р Христина Балабанова – преподавател в ЮФ на УНСС; Prof. Dr. Hristina Balabanova – lecturer in Law faculty/UNWE

## I. Терминологични уточнения

Съобразно темата на изследването концентрираме нашето внимание към „публичните организации“, които са юридическите лица на публичното право. В практиката те са известни като учреждения и публични фондове. Но доколкото понятията „публична организация“, „учреждение“ или „публичен фонд“ се отнасят помежду си като род към вид, най-напред е нужно да се изследват белезите на родовото понятие, а именно „публична организация“, на които е посветена настоящата статия.

В съвременното ни законодателство те са обхванати чрез своите бюджети в чл. 1, т. 4 и т. 5, чл. 3, чл. 5, чл. 13, чл. 33 и чл. 34 от Закона за публичните финанси (ДВ, бр. 15/2013 и изм.), както и подробно бяха изброени в предишния вариант на чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Очертани са най-често с наименованието „публични организации“. За да установим кой е най-подходящият термин за този род субекти и съобразно действащото ни законодателство, е необходимо да се направят някои допълнителни уточнения.

**A.** Днес терминът „юридическо лице“ е утвърден у нас. Той е превод от френския „*personne juridique*“ и немския „*Juristische Person*“. В САЩ се използва „*corporation*“, а в Англия – „*company*“.

В нашето законодателство няма легално определение за юридическо лице. То е по-скоро доктринерно. Основно значение има чл. 131 от Закона за лицата и семейството, според който юридическите лица са носители на права и задължения, които те придобиват чрез своите органи на основата на обособеност на тяхното имущество. Камо субект на правото юридическото лице притежава всички белези на правния субект. Правосубектността на юридическите лица се упражнява представително. Деликтоспособността обхваща отговорност за престъпления, граждански деликт и административни нарушения.

Действащото ни законодателство познава конструкцията на юридическото лице. Тогава, когато то действа в сферата на публичното право и притежава публична власт, макар и да няма законово понятие, няма пречка да се използва утвърденият вече в западноевропейската литература термин „юридическо лице на публичното право“.

Юридическите лица на публичното право действат в сферата на публичното право. Те се създават с цел да се стопанисва имуществото на орган или недържавна организация при изпълнение на техните публични функции. Те притежават и управляват имуществото. В този смисъл се представят като:

а) юридически лица в помощ на държавен орган – министерства, агенции – по Закона за администрацията;

б) юридически лица на недържавни публични организации – например по Закона за политическите партии.

Посочените в а) се създават със закон, те са на бюджетна издръжка, **не формират собствен приход**, а ползват субсидия от държавата (с изключение на общини и някои изпълнителни агенции). Няма пречка обаче да придобиват средства по гарение или завеждане.

Посочените в б) изпълняват публични функции, но различни от държавата. Свързани са с реализацията на основни права и задължения на гражданите по конституция. Обикновено се създават доброволно от своите учредители, които внасят и имуществото (политически партии, синдикати и т. н.).

Конституционният съд приема, че съсловните организации на лекари, стоматолози са корпорации на публичното право. Те притежават известни публичноправни функции за организация, контрол и дисциплинарна власт по отношение на своите членове и наети лица. Държавата има контрол в областта на възложените им функции. Публичноправните юридически лица се образуват във връзка с осъществяване на публични функции. За възникването им е характерна обикновено разпоредителната система, т.е. въз основа на публичноправен акт, и те развиват дейност, която обслужва общонационални интереси. Подчинени са на публичното право. Според Росен Ташев юридическото лице е вид субект на правото, който има признати от правния ред персонализация и право да участва в правния живот на основата на признати права и задължения.

**Б.** Спорен е въпросът дали публичноправни институции като НОИ, НЗОК, държавни фондове и други, които по правната си същност са юридически лица на публичното право, трябва да се наричат „публичноправни организации“, „юридически лица на публичното право“, „публичноправни тела“, „публичноправен органи“ т. н.

В практиката на съда на ЕО<sup>2</sup> по дело № С-44/96 и последвалото по-късно Решение ВFI HOLDING № С-360/96 е посочена следната дефиниция за публичноправна организация по смисъла на европейските директиви в областта на обществените поръчки. Това е всяка организация: 1) създадена със специфична цел да задоволява нужди от обществени интерес без промишлен или търговски характер; 2) която има юридическа правосубектност; 3) финансирана в по-голямата си част от държавата, регионални или местни органи или от групи публичноправни организации, **или** управлението ѝ е изложено на контрол от тези органи или организации, **или** има административен, управителен надзорен съвет, повече от половината от чиито членове са назначени от държавата, регионални или местни органи или от групи публичноправни организации. Това решение е в съответствие с Директива 93/37 на ЕС. Съобразно посочените актове общественият интерес има преобладаващ и водещ характер, независимо че публичната организация изпълнява и групи услуги.

Съдът на ЕС<sup>3</sup> тълкува понятието публичноправна организация в широк смисъл, като на преден план извежда белега **задоволяване на нужди от обществен интерес**.

При изясняване на понятието нужди от обществен интерес и без производствен или търговски характер по смисъла на Директива № 92/50 ЕС съдът на ЕС препоръчва<sup>4</sup> публичноправна организация да се разбира в смисъл, че задоволява нуждите от обществен интерес, изключват се онези от тях с производствен или търговски характер. Нещо повече, Съдът на ЕС обобщава, че отсъствието на конкуренция не е необходимо условие, за да бъде определена една организация като публичноправна. Директива 92/50 на ЕИО, Директива 93/36 на ЕИО, Директива 93/37 на ЕИО са отменени с Директива 2004/18 на ЕО, но последната използва понятието публичноправна организация със съдържание, идентично по отменените директиви.

<sup>2</sup> Срв. Лилян, З. (2008) Понятието публичноправна организация, *Търговско и конкурентно право*, 12 (2008), 37-42.

<sup>3</sup> РЕШЕНИЕ НА СЕС (С-470/99) (шеста камера) от 12 декември 2002, по дело № С-470/99, *Universale-Bau AG* (JUDGMENT OF THE COURT (Sixth Chamber) of 12 December 2002, C-470/99, *Universale-Bau AG*) [онлайн] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-470/99> [гостъпно на 23.11.2018]

<sup>4</sup> Лилян, З. (2009) Понятието публичноправна организация, *Търговско и конкурентно право*, 4 (2009), 51-55.

Използва се и друг термин – „публичноправни предприятия“<sup>5</sup>. Съгласно действащите у нас закони може да съществува публичноправно предприятие, което има статус на търговско дружество по смисъла на Търговския закон, но и такова, което няма правната форма на търговско дружество (чл. 62, ал. 3 от Търговския закон), както например и в Закона за железопътния транспорт. Публичноправното предприятие е понятие, изрично уредено в правото на ЕС, за разлика от нашето законодателство, където липсва легално определение. То се съдържа в чл. 2 от Директива 80/723 на ЕО, според която като публичноправно предприятие се определя онова, при което публичната власт посредством собствеността, финансовото участие, устава и други регулатори управлява непосредствено или посредством своите органи дейността му или пък упражнява влияние върху него. За характерни белези на публичноправното предприятие се посочват<sup>6</sup>: а) собственик е държавата; б) има качества на юридическо лице – търговец; в) преследва публични, обществено значими цели и задачи и пр.

Извежда се изводът, че публичноправното предприятие е предприятие, върху което административната, публичната власт непосредствено или посредством своите органи упражнява господстващо влияние върху собствеността, финансовото осигуряване и управление.

По-рядко се среща и терминът „публичноправен орган“. Директива 2004/17/ЕО и Директива 2004/18/ЕО използват този термин като категория, изключваща възможността за промишлен или търговски характер. Съгласно чл. 2, т. 1 от Директива 2004/17/ЕО публичноправен орган е всеки орган: а) създаден с цел задоволяване на обществени интереси и няма промишлен или търговски характер; б) който е юридическо лице; в) в голямата си част е финансиран от държавата, регионални или местни органи или други публичноправни организации; г) или е обект на управленски контрол от страна на тези органи; г) или има административен, управленски или надзорен съвет, повече от половината от членовете са назначени от държавни, регионални, местни или други публичноправни организации. Същото определение се наблюдава и в чл. 1, т. 9, от Директива 2004/18 ЕО.

<sup>5</sup> Голева, П. (1999) Търговец – публично предприятие. Понятие и правна същност, *Правна мисъл*, 2 (1999), 23-32.

<sup>6</sup> Голева, П. (1999), 29.

Използва се и терминът „организация от публичния сектор“ в Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, както и термините „бюджетно предприятие“ – в Закона за счетоводството, „гържавно предприятие“ – в Търговския закон и т. н.

**Най-широко е като че ли понятието „организация в публичния сектор“, или „публична организация“. Затова и съобразно темата на изследването по-нататък ще използваме терминът „публична организация“.**

Допълнителни съображения за това, че този легален термин е най-увачен за изясняване на проблематиката за интересуващите ни публични организации, се свързват на първо място с чл. 2, ал. 2, от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.

В този текст при дефинирането на една организация като публична за определящ се приема фактът дали тя по една или друга причина се разпорежда с публични средства, включително: гържавни бюджетни, общински бюджетни, фондове и средства, финансирани по програми на ЕС. Тук се включват всички, дори и органите на гържавната власт. Чл. 2, ал. 2 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор<sup>7</sup> в своя предишен вариант определяше: „по смисъла на този закон организации от публичния сектор са: 1. организациите, разпореждащите се със средства от гържавния бюджет; 2. организациите, разпореждащи се с извънбюджетни средства; 3. Организациите, разпореждащи се със средства от общинските бюджети и фондове; 4. организациите, разпореждащи се със самостоятелни и/или автономни бюджети, включително НОИ и НЗОК и т. н.“

На публичните организации от типа на учрежденията и публичните фондове са посветени специални текстове и от Закона за публичните финанси (чл. 11 и сл.), където са посочени първостепенните и второстепенните разпоредители с кредити, фискалните правила, които те трябва да спазват при създаване на своите бюджети и изграждане на взаимоотношенията с гържавния бюджет. Самостоятелно място и указания са отделени на подобни публични организации, като НОИ, НЗОК, включително организации, разпореждащи се със самостоятелен и автономен бюджет (чл. 33 от цитирания закон).

<sup>7</sup> ДВ, бр. 21 от 10.3.2006 и посл. изм.

Анализът на използваните термини ни убеждава, че най-уточнен за този род организации от публичния сектор е **терминът „публичноправна организация“**. Той най-точно и пълно съответства на практиката на съда на ЕС, Директива 93/37 на ЕИО и последвалите Директиви 2004/17 и 18 на ЕО, както и на чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.

Нещо повече, терминът „публичноправна организация“ съответства и на разбирането на Петко Стайнов за „публичноправни тела“.

Затова в следващите редове ще се използва терминът „публичноправна организация“. По този начин се дефинира една категория юридически лица, различни от тези на частното право и малко изследвани в административноправната ни наука. Техни най-ярки представители са учрежденията и публичните фондове, които освен че съдържат белезите на роговото понятие „публична организация“, също имат и своя специфика. Последните остават извън предмета на настоящото изследване. Тук ще се концентрираме в изясняване само на белезите на роговото понятие „публична организация“.

## II. Белези на роговото понятие „публична организация“

Днес, за да бъде един субект признат за юридическо лице от законодателството, е необходимо да бъдат спазени редица условия. Много организации съществуват, без да имат статуса на юридически лица. В същото време в действащото ни законодателство има примери и за юридически лица на частното право по различни нормативни актове, като: Закона за лицата и семейството, Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Търговския закон, Закона за кооперациите, Закона за задълженията и договорите, Закона за читалищата, Закона за вероизповеданията и пр. Редица нормативни актове регулират обаче и юридически лица на публичното право (Кодексът на социално осигуряване, Законът за НАП, Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор, Законът за БНБ, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди и пр.). И за

съвременните ни юридически лица на публичното право е характерно следното: а) обслужват публични интереси; б) целите им са от публичноправен характер; в) създадени са със закон, а не по частноправна инициатива на гражданите; г) структурата, задачите и функциите в тях се уреждат от позитивното право и т. н. Такива са държавата, общините, БНБ, министерствата, съдилищата, БНТ, БНР, БТА, държавните университети и пр.

В зависимост от собствеността юридическите лица на публичното право могат да бъдат държавни, общински, първостепенни или второстепенни разпоредители с кредити и пр.

### III. Публични организации по смисъла на чл. 11 от Закона за публичните финанси

\* С оглед темата на настоящото изследване ще насочим вниманието си към публичните организации по смисъла на чл. 11 от Закона за публичните финанси, чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, включително и към НОИ и НЗОК, доколкото те представляват обособена група от организациите в публичния сектор, притежаваща своя специфика и различаваща се от останалите посочени в закона. Този тип организации не са първостепенни разпоредители със средствата, **но важно място в тяхната правна характеристика заема бюджетът.**

Държавният бюджет е систематизирано и обобщено изграждане на приходите и разходите на държавата. Последната се представя от конкретни институции от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. Съгласно чл. 13 от Закона за публичните финанси различните публични организации са дефинирани чрез техните бюджети. Според чл. 13, ал. 3 от Закона бюджетите на БАН, на държавните висши училища, на БТА, БНР, БНТ и на други подобни се управляват от управителните им органи при осигуряване съответствие с държавния бюджет и взаимоотношенията с него.

Публичните организации притежават своя специфика, която се наблюдава в редица направления.

\*\* Специфика на тези организации е сферата им на дейност или **приложното им поле**. Публичноправните организации



функционират в областта на гържавното управление на страната. То най-общо може да се определи като гържавна, подзаконова, юридико-властническа дейност по общо ръководство, организация и контрол на всички сфери на обществения живот. Тази дейност е поверена по Конституцията от 1991 г. на органите на изпълнителната власт. Затова още се нарича изпълнително-разпоредителна дейност или административна дейност. Административната дейност е гържавна, защото се упражнява предимно от гържавни органи или субекти, на които изрично чрез нормативен акт е възложена. Тя е юридическа дейност, защото се развива на основата на правни актове, чрез правни процедури. При нейното реализиране настъпват правни последици. Дейността е институционализирана, тъй като се реализира от органи с определен правен статус и компетентност<sup>8</sup>. Има характера на подзаконова дейност, защото се развива въз основа и в изпълнение на закона. Административно-властническите правомощия произтичат пряко от закона или от друг нормативен акт. Като гържавновластническа дейност, при която се издават юридико-властнически актове, административната дейност не загубва своя творчески и динамичен характер. Напротив, постигането на основните задачи в сферата на гържавното управление налага постоянен динамичен процес на адаптация, на създаване на нови институции и отношения, които да гарантират цялостния ефективен характер на действие на изпълнителната власт.

Публичните организации в сферата на изпълнителната власт, включително НОИ и НЗОК, са организации, които функционират именно в приложното поле на тази власт. Сферата на гържавното управление е правното пространство, в което те се създават, действат или прекратяват.

\*\*\* В този аспект бихме желали да изтъкнем още една важна страна от тяхната характеристика. Публичните организации обикновено се учредяват, за да могат да бъдат реализирани **основни права на гражданите, дадени по глава II на Конституцията**: образование, здравеопазване, социално подпомагане, социално осигуряване, право на адвокатска защита и т.н. Затова наблюдаваме публични организации, действащи именно в тези области, например образование – висши гържавни

<sup>8</sup> Къндева, Е. (2007) *Публична администрация, 3-то изд.* София, Сиела, 2007, 63.

училища, БАН; здравеопазване – НЗОК; социално подпомагане – НОИ, и пр.

**А. Публичните организации в изпълнителната власт не са единствените, които действат в областта на държавното управление. Тази област е резервирана на първо място за държавните органи, и то органите на изпълнителната власт. Посочените публични организации обаче се различават и не са държавни органи на изпълнителната власт, независимо от общото приложно поле на функциониране. Затова ще направим кратка съпоставка между публична организация и държавен орган.**

Държавата като юридическо лице на публичното право е единен комплекс от функциониращи дейности, които се ръководят от определен организационен статус. Той при държавата включва всички нейни органи от изпълнителната, съдебната и законодателната власт. Държавният орган<sup>9</sup> е лице или оторизирано множество от хора, което е призвано да формира държавната воля. Държавните органи в пределите на своята компетентност представляват самата държава. Те обаче не са нейни представители. По силата на закона волята на държавния орган се схваща като воля на самата държава<sup>10</sup>. Заг държавния орган не стоят други лица, а те са самата държава.

Българската Конституция от 1991 г., и по-специално чл. 1, ал. 2 от нея, също посочва, че цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията.

В Западноевропейската административноправна литература се приема, че понятието „държавен орган“ притежава „нормативни, предметни и персонални елементи“. Нормативният елемент е компетентността<sup>11</sup> (*differentia specifica*) спрямо другите субекти на правото. Само те притежават компетентност. Предметната компетентност всъщност е тази, която създава различните видове държавни органи. Предметната компетентност *a priori* се определя от държавата чрез нейните цели и задачи. На тази основа се фиксира и организацията на законодателната, съдебната и изпълнителната власт.

<sup>9</sup> Seidler, G. (1905) *Das juristische Kriterium des Staates*, Tübingen, Mohr, 1905, 66.

<sup>10</sup> Jellinek, H. G. (1964) *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, Mohr, 1964, 224.

<sup>11</sup> Ermacora, F. (1970) *Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat.*, II. Bd., Berlin, Duncker & Humblot, 1970, 924.

\* Персоналният елемент се разбира като персонален състав и предоставените му средства с оглед изпълнение на възложениите задачи. Западноевропейската правна литература разглежда гържавния орган в широк и тесен смисъл. Под гържавен орган в широк смисъл<sup>12</sup> се разбират лица или групи от тях, които могат да изразяват правнозначима воля, т.е. широкото понятие включва освен гържавни органи и гържавни служители, а в тесен смисъл – само гържавните органи.

Държавните органи и публичните организации съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, както и Закона за администрацията, притежават някои общи черти – изразяват волята на гържавата в най-общ план (и за това са субекти от публичноправен характер), притежават властнически правомощия, издават юридико-властнически актове.

\* Предметната компетентност на гържавните органи е очертана в Конституцията и Закона за администрацията, Закона за съдебната власт и т. н. Докато публичните организации (от типа на учреждения, публични фондове, НОИ, НЗОК и пр.) не са уредени в Конституцията или в устройствени закони, а обикновено в специални закони, където те са дефинирани като юридически лица – например от Закона за железопътния транспорт, от Закона за БАН, от Кодекса за здравно осигуряване и т. н.

По силата на Конституцията и законите гържавните органи се свързват с гържавата както като имперцум, така и като юридическо лице на публичното право. Те са в непосредствена връзка с организационната власт на гържавата и институционализирането на отделни сфери на нейната дейност. В основните курсове по административно право последователно и еднородно<sup>13</sup> се приема, че органите на изпълнителната власт са вид гържавни органи и структурно обособени да осъществяват изпълнителната власт. В този смисъл те са част от апарата, притежават гържавновластнически правомощия, действат от името на гържавата в рамките на своята компетентност и имат определена организационна структура<sup>14</sup>. При това могат да бъдат с обща, специална компетентност т. н. Публичните организации в разглеждания от нас случай упражняват конкретни правомощия от публичната власт (в дадена област образова-

<sup>12</sup> Егмасога, Ф. (1970), 918.

<sup>13</sup> Лазаров, К. (2000) *Административно право*. София, Феня, 2000, 38.

<sup>14</sup> Къндева, Е. (2008) *Публична администрация*, 4-то изд. София, Сиела, 2008, 115.

ние, социално осигуряване и т. н.) и са подчинени най-често на съответния държавен орган.

- Държавните органи, посочени в Конституцията, могат да делегират правомощия, докато публичните организации нямат право на това.
- При държавните органи не може да има отказ от компетентност. Публичните организации притежават в своята правосубектност права, задължения, имат насрещни ползватели, те също нямат право на отказ от предоставената им публична власт. Един евентуален отказ може да се наблюдава от ползвателите (например в образованието).
- Държавните органи, посочени в Конституцията и на основата на принципа за разделение на властите, се намират в относително самостоятелни, хоризонтални връзки по между си. Няма орган, който да властва над другите. Съвсем различен е въпросът, че в пределите на една власт (например изпълнителната) вътре органите се намират в административна, йерархическа зависимост. Те са тези, които в сферата на изпълнителната власт упражняват централистичния и специализиран административен контрол. Министерският съвет е върхът на изпълнителната власт и всички органи и институции, действащи в тази власт, са му подчинени.

Публичните организации (учреждения, публични фондове) се намират в административна, йерархическо-властническа позиция спрямо териториалните си подразделения (където те са в господстващо положение) и са в юридическа зависимост от органите на изпълнителната власт, под чийто надзор те функционират. Надзорът на държавата спрямо публичните организации е властническа, юридическа дейност. **Публичните организации като носители на публична власт не могат да се отказват от упражняване на тази власт, но я осъществяват под надзора на държавата.**

- Публичните организации, предмет на настоящото изследване, се различават от държавните органи основно и по това, че едните имат признат статут на юридически лица, докато другите – на държавен орган.

Освен това държавните органи са винаги на бюджетна издръжка и са първостепенни разпоредители с кредити, докато

публичните организации са второстепенни разпоредители с бюджетни средства.

Б. Публичните организации по смисъла на чл. 11 от Закона за публичните финанси и на чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор трябва да се разграничат от други юридически лица в областта на държавното управление, **каквито са администрациите**. По смисъла на Закона за администрацията такива са: собствената администрация на МС, министерства, държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции, областни администрации. Всяка администрация от изпълнителната власт е държавна. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка (чл. 40, ал. 3, чл. 42, ал. 2, чл. 47, ал. 2, чл. 50, ал. 2 и др. от ЗА).

На тази различна, отделна категория е посветен текстът на чл. 2, ал. 2, т. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Администрациите на изпълнителната власт по смисъла на Закона за администрацията са също публични организации, като т. 1 от цитирания закон ги определя като организации от публичния сектор, разпореждащи се със средства от държавния бюджет.

Това сочи, че основната разлика между двете групи е в какви взаимоотношения се намират с държавния бюджет (дали са първостепенни, или второстепенни разпоредители с държавни средства).

- Държавните органи и оглавяваните от тях администрации са на бюджетна издръжка и са първостепенни разпоредители с бюджетни средства, за разлика от публичните организации в разглеждания от нас аспект, които са второстепенни разпоредители с държавни средства.

Бюджетните средства са част от по-общото понятие публични средства. Понятието и обхватът на публичните финанси са посочени в чл. 1 и чл. 3 от Закона за публичните финанси. Чл. 3 посочва, че: „публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг“.

В икономическата теория срещаният термин е действително публични финанси<sup>15</sup>. Той се свежда до приходите и разходите на държавата, които намират своя синтезиран вид в държавния бюджет. Държавата е организация, създадена за задоволяване на обществените потребности чрез определени държавни разходи, които са съдържание на държавните публични финанси. Чрез схващането за публични стоки и блага представителите на икономическата наука виждат в държавата основен предприемач, макар да няма (в икономически смисъл) конкретни връзки<sup>16</sup>. Това схващане се среща в различни курсове по икономика, където публичните финанси тясно се свързват с функциите на икономика и с държава на търговско-икономическа база. Най-голям дял в публичните средства по смисъла на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор са бюджетните.

Държавата е фиск, юридическо лице на публичното право. Фискът, имуществото на държавата, обхваща не само публичната и частната собственост на държавата, но и средствата, произтичащи от него. Бюджетните средства се набират на основата на данъчната система. Отделните компоненти от имуществото на държавата се управляват чрез различни правни средства и механизми. Основен инструмент при обектите, публична и частна държавна собственост, са различните обществени поръчки, концесии, договори при публично-частно партньорство (т.нар. публични договори<sup>17</sup>), участие в публични търговски гружества, създаване на търговски предприятия, отдаване под аренда, наем и т. н. Държавата като суверен, концентриращ в ръцете си бюджетни средства, както и съответните механизми, управлява тези бюджетни средства от името и за благото на народа и ги разходва с оглед задоволяване на определени обществени интереси. Това става чрез най-разнообразни форми, но една част от тях са видове изпълнително-разпоредителна дейност. Най-изразителните тук са държавновластническите правомощия, които държавата единствената притежава и чрез които действа. Пръв непосредствен израз на това управление

<sup>15</sup> Стоянов, В. (2001) *Основи на финансите*, I. София, Галик, 2001, 92.

<sup>16</sup> Blankart, C. B. (1994) *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2 Aufl., Berlin, Franz Vahlen, 1994, 8.

<sup>17</sup> Кънчева, Е. (2001) Договорите за концесии и обществени поръчки: административноправен анализ в контекста на европейското законодателство, в: *Правни изследвания в памет на професор Иван Апостолов*, Авторски колектив, София, Улпиан, 2001 [99-142], 106.

е създаването на административно-правен ред за нея и останалите субекти, които ще действат в условията на пазарна икономика и свободна стопанска инициатива. Всички въпроси от организационно-правен характер по управление и обезпечение на фиска са прерогатив на държавата<sup>18</sup>. И така, основната част от публичните средства са бюджетните.

Терминът „бюджет“ има латински произход и означава „торба“ (*bulga*), а по древногръцки – кожена чанта. Този термин се въвежда за първи път в Англия<sup>19</sup>. Окончателното му въвеждане и превръщането му в закон е през XIX в. Според водещи икономисти бюджетът е торба, в която се събират държавните приходи и от която се извършват държавните разходи. Това е фискът, хазната. Спорна е тезата гали законът за бюджета е материален закон, или само акт на законодателната власт, т.е. закон – правило. В съвременната ни юридическа литература бюджетното право е специална част на финансовото право и обхваща нормите, които регулират отношенията, свързани с бюджета и неговата структура, със съставянето и изпълнението на бюджета<sup>20</sup>. Приема се, че възникването му е свързано с три основни предпоставки: а) висока степен на развитие на стоково-паричните отношения; б) изграждане на централистична държава; в) установяване на парламентарна форма на управление.

Относно правната същност на бюджета са изградени различни теории: договорната и теорията, която днес е господстваща, че бюджетът е финансов план на държавата<sup>21</sup>.

Държавният бюджет е общ акт<sup>22</sup> и макар да се приема със закон, той има ограничено във времето действие. Затова се определя като бюджетен план<sup>23</sup>. Съгласно чл. 84, т. 2 от Конституцията Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за

<sup>18</sup> Костадинов, Г. (1962) *Административноправна защита на социалистическата собственост в НР България*. София, Наука и изкуство, 1962, 45.

<sup>19</sup> Шпенглер, О. (1995) *Залезът на Запада*, т. 2, прев. Лазарова, Д., София, Лук, 1995, 489.

<sup>20</sup> Стоянов, И. (2010) *Финансово право. Обща. Специална част*. София, Феня, 2010, 289.

<sup>21</sup> Костов, М. (1976) *Конституционни основи на бюджетното право*. София, БАН, 1976, 40.

<sup>22</sup> Костов, М. (1976), 85; Хрусанов, Д. (2000) *Обжалване на административни актове. Теория и практика*. София, Логос, 2000, 18.

<sup>23</sup> Ангелов, А. Костов, М. (1972) *Финансов план и финансово правна норма*, София, Наука и изкуство, 1972, 156; Решение № 6 от 2001 г.

изпълнението му. А съобразно чл. 87, ал. 2 от Конституцията той се приема със закон. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд (Решение № 17 от 1995, Решение № 6 от 2001 г.).

Приходната част на републиканския бюджет се формира чрез данъци. Те биват: а) републикански и местни, б) преки и косвени и т. н. Данъкът е установено със закон едностранно, безвъзмездно, изискуемо плащане в полза на държавата. Важен момент тук е обстоятелството, че съгласно чл. 60 от Конституцията ни гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Без да разглеждаме в пълнота въпросите за бюджетните средства и тяхното съдържание, бихме искали още веднъж да напомним, че чл. 1 от Закона за публичните финанси посочва бюджетната рамка, структурата на публичните финанси като обхвата на публичните финанси, съставяне, изменение и отчитане на държавния бюджет, на общинските бюджети и други бюджети, попадащи в обхвата на консолидираната фискална програма, режим на сметки за средства от ЕС и т. н.

С други думи, анализът на чл. 1 чл. 3, чл. 11 от цитирания закон посочва, че съществуват и други субекти, влизащи в общото понятие „публични организации“, които не са първостепенни разпоредители със средства, включително НОИ и НЗОК.

На тази основа бихме могли да изведем, конститутивни елементи за публичните организации по смисъла на чл. 3 и чл. 11 от Закона за публичните финанси и по смисъла на чл. 2, ал. 2 т. 4 от ЗФУКПС.

- а) Съществуват публични организации в публичния сектор, които функционират чрез публични финанси, влизат в обхвата и структурата на консолидираната бюджетна рамка.
- б) Публичните организации притежават публична власт, произтичаща пряко от закона. Те са единствено оторизирани да развиват някои сфери – държавно-обществено осигуряване, задължително здравно осигуряване и т. н.
- в) Тези организации притежават и т.нар. административна принуда спрямо нарушителите. Чл. 33, ал. 3, т. 4 и 5 от КСО определя, че НОИ осъществява контрол по спазване на осигурителното законодателство във връзка с възложената му дейност. НОИ организира дейността по установяване на административни нарушения и административни наказания (чл. 33, ал. 3, т. 5 от КСО).



- г) **Юридическите актове, които се издават от публичните организации, имат характера на административни актове по смисъла на чл. 21 от АПК.**

**Можем да обобщим:** публичните организации, визирани в чл. 2, ал. 2, т. 4 от ЗФУКПС притежават сходни белези с гържавните органи и администраци на изпълнителната власт, имат общо приложно поле на действие (сферата на изпълнителната власт), издават юридико-властнически актове, реда за оспорване на които е административен по АПК или ЗАНН. Основните различия се крият в различния им статут, признат от закона, както и в различния характер на взаимоотношенията с консолидираната бюджетна рамка (ЗБДОО, ЗБНЗОК и т. н.). Ето защо и в съответствие с Директива 17 и 18/2004 на ЕО, тази група субекти могат да се приемат за публични организации.

- г) Важен белег на публичните организации е видът правно отношение, в което се намират с адресатите си т. нар. „ползвателни“. За определяне вида на правоотношението определящо значение имат субектите. Подобно на гържавните органи, публичните организации, предмет на настоящото изследване, притежават правосубектност. Правосубектността е основно юридическо свойство, което правната норма признава на участниците в обществените отношения. Съдържанието ѝ включва възможността да бъдат носители на права, задължения и отговорност. При гържавните органи правосубектността се изразява в тяхната компетентност. Компетентността означава правомощие, което законът е дал за едно определено служебно лице или място да прави волеизявления, които да бъдат приписани на гържавата<sup>24</sup>. Тя е поверена само на органите на публичната власт. Съдържанието на компетентността на гържавните органи се състои в наличието на определена възможност да поражда, изменя или прекратява права и задължения на други лица или организации<sup>25</sup>. Компетентността на органите на гържавно управление се определя в зависимост от тяхното целево предназначение и се разпределя между неговите вътрешни

<sup>24</sup> Стайнов, П., Ангелов, А. (1947) *Ръководство по административно право. Обща част*. София, Военно-издателски фонд, 1947, 262.

<sup>25</sup> Мицкевич, А. В. (1962) *Субъекты советского права*. Москва, Гос. изд-во юрид. литературы, 1962, 124.

погразделения<sup>26</sup>. Компетентността в нейния най-общ вид е система на правомощия на държавен орган и не трябва да се смесва с обективното право<sup>27</sup>. Компетентността е юридически израз както на разделение на властите и специализацията на труда, така и на йерархията на властта. Тя се реализира не само в юридуко-властнически, но и в чисто юридически действия<sup>28</sup>. Нека изведем на преден план становището на онези автори, които приемат, че специфичното съдържание на компетентността са държавновластническите правомощия<sup>29</sup>.

Публичните организации, които не са на бюджетна издръжка, но въпреки това работят с публични средства (публични финанси), задължително набирани чрез закон и определени по размер и начин на формиране от същия закон, също притежават правосубектност, за да бъдат участници в различните обществени отношения. Тяхната правосубектност стои много близко до компетентността поради еднаквото съдържание и аналогичните общи правила за финансиране. Все пак става дума за административна правосубектност, а не за компетентност, защото компетентността е власт и е типична само и единствено за държавните органи. Съдържанието на правосубектността е типична за всички юридически лица на частното и публичното право, докато основното съдържание на компетентността, както утвърждава Юрий Козлов, са държавно-властническите правомощия.<sup>30</sup>

Компетентността на държавен орган е съвкупността от неговите държавновластнически правомощия. В правосубектността на публичните организации, и по-специално в тяхната административна правоспособност, административна дееспособност също се включват властнически правомощия. Ето защо

<sup>26</sup> Христофоров, В. (1966) *Държавните учреждения – правна същност и административноправен режим*. София, Наука и изкуство, 1966, 49.

<sup>27</sup> Лазарев, Б. М. (1972) *Компетентность органов управления*. Москва, Юрид. лит., 1972, 26.

<sup>28</sup> Силянуска, М. (1980) *Удостоверителен административен акт. Дисертация*. София, Софийски университет, 1980, 86.

<sup>29</sup> Стайнов, П., Ангелов, А. (1947), 262; Мицкевич, А. В. (1962), 124; Христофоров, В. (1966), 49; Лазарев, Б. М. (1972), 26; Силянуска, М. (1980), 86; Козлов, Ю. М. (1978) *Государственное управление и административное право*. Москва, Юрид. лит., 1978, 117.

<sup>30</sup> Козлов, Ю. М. (1978), 118.

те се явяват юридически лица на публичното право и могат да правят властнически волеизявления, валидни и обвързващи насрещните субекти. Тези властнически правомощия имат публичен характер, израз са на публична власт. Приемаме, че при публичните организации, предмет на настоящото изследване, е по-правилно да се говори за наличие на административна правосубектност, публичноправни правомощия.

Наличието на властническа, административна по своята същност правосубектност, позиционира публичните организации (учреждения) в господстваща позиция в пределите на конкретно правно отношение. Останалите субекти, които влизат в досег с тях от сферата на изпълнителната власт, са предимно в подчинена позиция. Що се отнася до случая на взаимоотношения с конкретен държавен орган, то тогава публичната организация също може да се представи в подчинено положение.

## Заключение

Отношенията, в които встъпват публичните организации, са с властническо-организационна характеристика и по-специално те са административноправни отношения. Основните аргументи в подкрепа на това становище се изразяват основно в следното:

- ✓ сферата на действие на публичните организации е сферата на държавното управление, която по своята природа е властническа;
- ✓ правоотношението възниква въз основа на административноправна норма;
- ✓ публичните организации притежават в своята административна правосубектност публични властнически правомощия и са в господстваща позиция по правното отношение;
- ✓ тези организации издават юридиковластнически актове, включително упражняват и административна принуда;
- ✓ правните последици от действието на актовете на публичните организации са в сферата на изпълнителната власт (например при налагане на глоби);
- ✓ адресати на правните актове, издавани от публичните

организации, могат да бъдат физически лица (студенти, ползватели, пациенти и т. н.) или други юридически лица и пр.

Още веднъж ще подчертаем: ако сравним изведените белези на публичните организации по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 4 от ЗФУКПС, то можем да установим, че те припежават всички белези на известните в западноевропейската юридическа литература юридически лица на публичното право. Най-често това са учрежденията.

По смисъла на съвременното ни законодателство (чл. 2, ал. 2, т. 4 от ЗФУКПС) и на основата на изведените характеристики можем да предложим следното работно определение за публичните организации по смисъла на чл. 2, т. 4 от ЗФУКПС: **това са публични организации, които чрез публични финанси, обхванати от консолидираната бюджетна рамка (вкл. НОИ и НЗОК), развиват управленска (изпълнително-разпоредителна) дейност, намират се под постоянен гържавен надзор, издават задължителни предписания спрямо юридически зависимите лица и упражняват административна принуда.**

## Цитирани източници

blankart, C. B. (1994) *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2 Aufl.* Berlin, Franz Vahlen, 1994.

Ermacora, F. (1970) *Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat., II. Bd.* Berlin, Duncker & Humblot, 1970.

Jellinek, H. G. (1964) *System der subjektiven öffentlichen Rechte.* Freiburg, Mohr, 1964.

Seidler, G. (1905) *Das juristische Kriterium des Staates.* Tübingen, Mohr, 1905.

Ангелов, А., Костов, М. (1972) *Финансов план и финансово правна норма.* София, Наука и изкуство, 1972 (Angelov, A., Kostov, M. (1972) *Finansov plan i finansovo pravna norma.* Sofia, Nauka i izkustvo, 1972).

Голева, П. (1999) Търговец – публично предприятие. Понятие и правна същност, *Правна мисъл*, 2 (1999), 23-32 (Goleva, P. (1999) *Targovets – publichno predpriyatie. Ponyatie i pravna sashtnost, Pravna misal*, 2 (1999), 23-32).

Козлов, Ю. М. (1960) *Органы советского государственного управления:*

*понятие и конституционна система.* Москва, Госюриздат, 1960 (Kozlov, Yu. M. (1960) *Organu sovetskogo gosudarstvennogo upravleniia: ponyatie i konstitutsionnaya sistema.* Moskva, Gosyurizdat, 1960).

Козлов, Ю. М. (1978) *Государственное управление и административное право.* Москва, Юрид. лит., 1978 (Kozlov, Yu. M. (1978) *Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo.* Moskva, Yurid. lit., 1978).

Костадинов, Г. (1962) *Административноправна защита на социалистическата собственост в НР България.* София, Наука и изкуство, 1962 (Kostadinov, G. (1962) *Administrativnopravna zashtita na sotsialisticheskata sobstvenost v NR Bulgaria.* Sofia, Nauka i izkustvo, 1962).

Костов, М. (1976) *Конституционни основи на бюджетното право.* София, БАН, 1976 (Kostov, M. (1976) *Konstitutsionni osnovi na byudzhethno to pravo.* Sofia, BAN, 1976).

Къндева, Е. (2001) Договорите за концесии и обществени поръчки: административноправен анализ в контекста на европейското законодателство, в: *Правни изследвания в памет на професор Иван Апостолов*, авторски колектив. София, Улпиан, 2001 (Kandeva, E. (2001) Dogovorite za kontsesii i obshtestveni porachki: administrativnopraven analiz v konteksta na evropeyskoto zakonodatelstvo, v: *Pravni izsledvania v pamet na profesor Ivan Apostolov*, avtorski kolektiv. Sofia, Ulpian, 2001).

Къндева, Е. (2007) *Публична администрация, 3-то изд.* София, Сиела, 2007 (Kandeva, E. (2007) *Publichna administratsia, 3-to izd.* Sofia, Siela, 2007).

Къндева, Е. (2008) *Публична администрация, 4-то изд.* София, Сиела, 2008 (Kandeva, E. (2008) *Publichna administratsia, 4-to izd.* Sofia, Siela, 2008).

Лазарев, В. М. (1972) *Компетентность органов управления.* Москва, Юрид. лит., 1972 (Lazarev, V. M. (1972) *Kompetentnosty organov upravleniia.* Moskva, Yurid. lit., 1972).

Лазаров, К. (2000) *Административно право.* София, Феней, 2000 (Lazarov, K. (2000) *Administrativno pravo.* Sofia, Feneya, 2000).

Лилян, З. (2008) Понятието публичноправна организация, *Търговско и конкурентно право*, 12 (2008) (Lilyan, Z. (2008) Ponyatiето publichnopravna organizatsia, *Targovsko i konkurentno pravo*, 12 (2008).

Лилян, З. (2009) Понятието публичноправна организация, *Търговско и конкурентно право*, 4 (2009) (Lilyan, Z. (2009) Ponyatiето publichnopravna organizatsia, *Targovsko i konkurentno pravo*, 4 (2009).

Мицкевич, А. В. (1962) *Субъекты советского права*. Москва, Гос. изд-во юрид. литературы, 1962 (Mitskevich, A. V. (1962) *Subaekty sovetskogo prava*. Moskva, Gos. izd-vo jurid. literatury, 1962).

РЕШЕНИЕ НА СЕС (С-470/99) (шеста камера) от 12 декември 2002, по дело № С-470/99, *Universale-Bau AG* на СЕС по дело № С-470/99 (JUDGMENT OF THE COURT (Sixth Chamber) of 12 December 2002, С-470/99, *Universale-Bau AG*), [онлайн] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-470/99> [достъпно на 23.11. 2018]

Силянoвска, М. (1980) *Удoстoверитeлeн административeн акт. Дисертация*. София, Софийски университет, 1980 (Silyanovska, M. (1980) *Udostoveritelen administrativen akt. Disertatsia*. Sofia, Sofiyski universitet, 1980).

Стайнов, П., Ангелов, А. (1947) *Ръководство по административно право. Обща част*. София, Военноиздателски фонд, 1947 (Staynov, P., Angelov, A. (1947) *Rakovodstvo po administrativno pravo. Obshta chast*. Sofia, Voennoizdatelski fond, 1947).

Стайнов, П. (1952) *Административните актове в правната система на Народна република България*. София, БАН, 1952 (Staynov, P. (1952) *Administrativnite aktove v pravната sistema na Narodna republika Bulgaria*. Sofia, BAN, 1952).

Стоянов, В. (2001) *Основи на финансите*, I. София, Галик, 2001 (Stoyanov, V. (2001) *Osnovi na finansite*, I. Sofia, Galik, 2001).

Стоянов, И. (2010) *Финансово право. Обща. Специална част*. София, Феней, 2010 (Stoyanov, I. (2010) *Finansovo pravo. Obshta. Spetsialna chast*. Sofia, Feneya, 2010).

Христофоров, В. (1966) *Държавните учреждения – правна същност и административноправен режим*. София, Наука и изкуство, 1966 (Hristoforov, V. (1966) *Darzhavnite uchrezhdenia – pravna sashtnost i administrativnopraven rezhim*, Sofia, Nauka i izkustvo, 1966).

Хрусанов, Д. (2000) *Обжалване на административни актове. Теория и практика*. София, Логос, 2000 (Hrusanov, D. (2000) *Obzhalvane na administrativni aktove. Teoria i praktika*. Sofia, Lodos, 2000).

Шпенглер, О. (1995) *Залезът на Запада, т. 2*, прев. Лазарова, Д. София, Лук, 1995 (Shpengler, O. (1995) *Zalezat na Zapada, t. 2*, prev. Lazarova, D. Sofia, Lik, 1995).

Ямпольская, Ц. А. (1954) *Органы советского государственного управления в современный период*. Москва, Изд-во Академии наук СССР, 1954 (Yampolyskaya, Ts. A. (1954) *Organy sovetskogo gosudarstvennogo upravlenia v sovremennay period*. Moskva, Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1954).