МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
Вх.№ 94-00-263
10.07.2023г

ДО
МИНИСТЕРСТВОТО НА ФИНАНСИТЕ

ОТНОСНО: обществена консултация по проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози

КОПИЕ: МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

КОПИЕ: МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ
от **Кирил Ананиев**
e-mail: [redacted]gmail.com

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

С посочения по-горе проект на нормативен акт на Министерския съвет е направено предложение за промяна в процесуалното представителство на държавата по международни арбитражни дела. По-специално предлага се министърът на финансите като представител на държавата по международни арбитражни дела да бъде заменен от министъра на правосъдието.[1] На основание чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове представям настоящото становище по предложената промяна в рамките на обществената консултация, провеждана от Министерството на финансите в периода 16.06.2023 г. – 16.07.2023 г.

Относно това законосъобразно ли е Министерският съвет със свой акт да промени представителя на държавата по международни арбитражни дела, възражения, включително от изтъкнати юристи, са изразени при общественото обсъждане на Постановление № 197 от 2022 г. за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози (ДВ, бр. 60 от 2022 г.), отменено с Постановление № 256 на Министерския съвет от 26 август 2022 г. (ДВ, бр. 70 от 2022 г.).

Отделно от горното, от позицията на дългогодишния ми професионален и управленски опит в Министерството на финансите, включително като заместник-министър и министър, бих искал да обърна внимание, че преценката на законодателя именно министърът на финансите да е процесуалният представител на държавата, включително по международни арбитражни дела, е обоснована по целесъобразност. В тази връзка бих искал да отбележа следното:

[1] Съгласно § 1 и § 4 от Преходните и заключителни разпоредби към Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози (Проект на ПМС).

Основният въпрос при преценката кой да е представителят на държавата по граждански дела, били те пред национален съд или пред международен арбитраж, е кой държавен орган би защитил най-ефикасно обществения интерес при упражняване на това правомощие. Исторически законодателят е възлагал тази функция винаги на министъра на финансите. Правило, аналогично на правилото на чл. 31, ал. 1 от действащия Гражданския процесуален кодекс (ГПК), се съдържа и в ГПК (отм.)[2] Преценката на законодателя е по целесъобразност и се основава на водещата роля на министъра на финансите във връзка с планирането, разходването и контрола върху публичния финансов ресурс, във връзка с резултата от водените от и срещу държавата граждански дела. Този подход на законодателя особено красноречиво се вижда и от ролята на Министерството на финансите на контролираща страна по делата, водени от държавните учреждения, съгласно чл. 19 от ГПК(отм.). По този начин министърът на финансите е упражнявал контролни функции по отношение на делата, водени от държавните ведомства.

Гражданските дела, по които представител на държавата е министърът на финансите и делата пред Европейския съд по правата на човека, по които представителството се осъществява от Министерството на правосъдието, се различават значително от гледна точка на финансовия ефект за държавния бюджет. Докато по делата срещу държавата пред Европейския съд по правата на човека размерите на обезщетенията и на разноските са в порядъка на няколко хиляди евро, по гражданските дела материалният интерес и разноските на страните по правило са в пъти по-високи, като по международните арбитражни дела тези размери са в порядъка на десетки и стотици милиони евро. Поради това процесуалният представител на държавата по тези дела всъщност има функцията да защити един значителен публичен ресурс.[3] Ето защо неслучайно Народното събрание е определило именно министърът на финансите да бъде представител на държавата по граждански дела.

Министърът на финансите е централен едноличен орган на държавна власт със специална компетентност в областта на публичните финанси. На този орган законодателят е възложил основните функции и правомощия във връзка с планирането, изпълнението и отчетността на държавния бюджет.

Като процесуален представител на държавата по дела министърът на финансите едновременно има и водеща роля във връзка с планирането и изпълнението на държавния бюджет. В случай на отнемане на компетентността и правомощията на министъра на финансите да осъществява процесуалното представителство на държавата по делата с международен елемент, това влиза в противоречие с неговите правомощия в областта на публичните финанси.

Според действащата нормативна уредба на министъра на финансите са предоставени следните конкретни правомощия:

---

[2] Чл. 18(3)(Нова – Изв., бр. 90 от 1961 г.) Държавата се представлява от министъра на финансите.

[3] Показателно е, че разходите за водените от и срещу държавата дела, като разходи за дейността на дирекция "Съдебна защита" се отчитат в Бюджетна програма "Защита на публичните финансови интереси" в програмния бюджет на Министерството на финансите, наред с разходите за дейността на дирекции "Национален фонд" и "Методология на контрола и вътрешен одит", както и на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз", Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Съгласно чл. 7, ал. 1 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), министърът на финансите има водеща роля във връзка със съставянето, внасянето в Народното събрание и изпълнението на държавния бюджет. Съгласно чл. 12, ал. 1 от ЗПФ, министърът на финансите администрира централния бюджет. Съгласно чл. 101, ал. 1 от ЗПФ, министърът на финансите дава указания по изпълнението на държавния бюджет. Съгласно чл. 107, ал. 1 от ЗПФ министърът на финансите може да ограничи или преустанови трансфери/ограничи лимити за плащания на бюджетните организации при нарушение на бюджетната дисциплина. Съгласно чл. 108, ал. 1 от ЗПФ, първостепенните разпоредители с бюджет представят в Министерството на финансите месечно разпределение на годишните си бюджети. Съгласно чл. 109 от ЗПФ, Министерският съвет съгласува с министъра на финансите извършването на предвидените в посочената разпоредба промени по бюджета. Съгласно чл. 110 от ЗПФ при определените в закона условия, министърът на финансите може да извършва предвидените в посочената разпоредба промени по бюджета.

Същевременно, като процесуален представител на държавата, министърът на финансите има водеща роля и във връзка с поемането на държавен дълг. Съгласно чл. 12, ал. 1 от Закона за държавния дълг, министърът на финансите подписва от името на правителството договорите за държавни заеми въз основа на решение на Министерския съвет по реда на Закона за международните договори, а съгласно ал. 2 на посочената разпоредба, министърът на финансите емитира държавните ценни книжа.

При законодателна преценка кой държавен орган е най-целесъобразно да бъде процесуален представител на държавата следва да се вземе предвид, че държавата никога не би могла да прогнозира колко и какви дела ще бъдат заведени срещу нея, респективно разноските, които ще е необходимо тя да направи за организиране на защитата си през съответната бюджетна година. Както и обстоятелството, че държавата не планира, а и не би могла да планира пълния размер на исковите претенции, заведени срещу нея, като разходи в съответния годишен бюджет, в случай на осъждане. Също така държавата няма законово задължение да провизира сумите по заявените претенции пред международните трибунали с цел да обезпечи своевременното заплащане на евентуалните обезщетения в случай на осъдително решение. При посочените обстоятелства, в случай на необходимост от промени в бюджета чрез извършване на трансфери или промяна на бюджетни взаимоотношения, или от поемане на държавен дълг, министърът на финансите, който същевременно е и процесуалният представител на държавата по граждански дела, е държавният орган, който най-ефикасно може да защити публичния финансов интерес. Тук следва да се подчертае, че министърът на финансите е водещият орган на оперативно и експертно ниво във връзка с извършване на бюджетни трансфери и промени в бюджетните взаимоотношения, както и при поемане на държавен дълг. Макар в голяма част от случаите формалното решение да се взема от Министерския съвет (чл. 109 от ЗПФ) или от Народното събрание (при необходимост от поемане на държавен дълг, над размера съгласно годишния бюджетен закон), предхождащата експертна оценка е винаги на министъра на финансите и администрацията на Министерството на финансите. С оглед възможността за навременна реакция при необходимост от бързо осигуряване на средства за покриване на непланиран бюджетен разход, следва да се съобразят и правомощията, които министърът на финансите има във връзка с единната сметка и Системата за електронни бюджетни разплащания – „СЕБРА“.

От изложеното е видно, че министърът на финансите има ключова роля при управлението на публичните финанси. Това е органът, който има пълен поглед върху текущото изпълнение на държавния бюджет. Една от причините той да осъществява представителството на държавата по делата с международен елемент е именно възложената му функция по текущото изпълнение на държавния бюджет и по-специално осъществяване на контрол по отношение на неговата разходна част. От една страна това е органът на изпълнителната власт, който има най-голям интерес да не допусне загуба на дела, чийто резултат неминуемо ще рефлектира върху разходната част на държавния бюджет. От друга страна единствено министърът на финансите, като процесуален представител на държавата, би могъл да осигури срочно необходимия финансов ресурс за заплащане на разноски, такси и задължения към арбитражните трибунали, когато такива разходи не са били планирани в бюджета на Министерството на финансите. В подобни хипотези само министърът на финансите е в състояние да осигури незабавно необходимите средства или чрез бюджетен трансфер от централния бюджет, или чрез взаимокомпенсирани промени с бюджета на други първостепенни разпоредители с бюджет. Съществува и друга възможност – министърът на финансите за кратко време да промени и/или ограничи лимитите на част от първостепенните разпоредители с бюджет в системата „СЕБРА“ и по този начин да осигури необходимия финансов ресурс, без да променя параметрите на бюджетната рамка, определени с годишния закон за бюджета.

Съществува и хипотеза, при която в случай на постановяване на осъдително решение срещу държавата, тя ще трябва в кратки срокове да изпълни влязлото в сила решение. Както беше отбелязано, държавата не планира средства, които да обезпечават пълния размер на претенциите по текущите дела с международен елемент, нито провизира подобни задължения. В такъв случай отново се проявява основната роля на министъра на финансите, поради това, че той е оправомощеният орган, който организира привличането на кредитен ресурс от вътрешния и от международните пазари и съответно поемането на държавен дълг. Така че лишаването на министъра на финансите от функциите, свързани с осъществяване на процесуалното представителство на държавата по делата с международен елемент, ще лиши държавата от възможността за навременно обезпечаване и срочното осигуряване на необходимия финансов ресурс за покриване на разноските и изобщо разходите по тази категория дела.

В обобщение, разрешението министърът на финансите да бъде процесуален представител на държавата, включително по международни арбитражни дела, позволява както оптимална защита на публичния финансов интерес, така и възможно най-оптимално и оперативно организиране и провеждане на защитата на държавата по делата.

Предвид изложеното считам, че не са налице основания за преосмисляне на преценката на законодателя в чл. 31, ал. 1 от ГПК, съгласно която министърът на финансите е процесуалният представител на държавата, включително по международни арбитражни дела.

С уважение: ...

/Кирил Ананиев/