

<https://doi.org/10.53656/his2024-4-1-fir>*View over the Balkan Peninsula
Поглед над Балканите*

ПЪРВИ СЪПКИ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА НА БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ: ЗАКОН ЗА ОТЧЕТНОСТТА ПО БЮДЖЕТА

Проф. д-р Румен Брусарски

Университет за национално и световно стопанство

Abstract. The historical chronicle of the Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria on the regulatory framework of the budget and the budget process begins with the Law of the Budget Accountability, adopted by the IV Ordinary National Assembly of 17.12.1884 (Promulgated, SG, No. 7 of 19.01.1885).¹ However, this is the second structural law of the budget in post-liberation Bulgaria. This paper is dedicated to the Law of the Budget Accountability, adopted by the III Ordinary National Assembly of 28.01.1883 (Promulgated, SG, No. 13 of 05.02.1883) – the first law of the budget and the budget process in Bulgaria.

Keywords: state budget; budget process; Ministry of Finance; post-liberation Bulgaria

Увод

Бюджетът и бюджетният процес датират от дълбока древност – Вавилон, Египет, Гърция и Рим. Сведенията за това обаче са крайно оскъдни. В по-ново време Хенри I, крал на Англия от 1100 г. до 1135 г.², прави мащабни реформи в кралството и поставя основите на демократизацията на фискалните дела. Той създава Канцелария на хазната (иначе казано, министерство на финансите), която „следи всички данъци и такси на шерифите, официалните събирачи на данъци, да бъдат правилно проверени и одобрени“ (Mihalik 1936, p. 50). Един век по-късно (на 15.06.1215 г.) е подписана Магна харта (Vincent 2015) и бавно, но сигурно нейните принципи намират отражение в бюджетния процес в Англия. „Парламентарният живот се съсредоточава около годишния доклад за бюджета на изпълнителната власт. Одобрението или неодобрението на този доклад се превъща в същност на съвременната демокрация“ (Mihalik 1936, p. 51). През първите етапи от развитието на бюджетния процес вниманието е насочено единствено върху приходите. Едва в края на XVII в. под контрол са поставени и бюджетните разходи (Mihalik 1936, pp. 54 – 55).

Основите на съвременния бюджетен процес в Европа се полагат през XIX век. Безспорен лидер в това начинание е Франция. Наполеон Бонапарт предприема радикални реформи в държавата и обществото. Специално внимание се обръща на рационализирането на бюджетния процес (с акцент върху военния бюджет). Нововъведенията се усъвършенстват по време на Втората република (1848 – 1852 г.)³ и Втората империя (1852 – 1870 г.)⁴. Така през 60-те години на XIX век Франция разполага с единна система на бюджетно счетоводство, стандартна фискална година, строги процедури за изпълнение, приключване и отчитане на бюджета, система за одит и т.н.

По това време България е част от Османската империя (1299 – 1922 г.), която въпреки някои реформи, предприети през Танзимата⁵, е далеч от модерните подходи и методи на бюджетиране в страните от Западна Европа. Например „Според Шериата, приходът от всеки отделен данък служи за точно определен разход и е обект на отделно счетоводство. Освен това налице е неблагоприятна децентрализация. Част от събраните данъчни приходи остават на разположение на властите във всеки вилает, които по правило извършват големи злоупотреби. В държавната хазна в столицата влизат винаги по-малко средства от предвидените, което осуетява едно реалистично финансово планиране“ (Реев 1994 – 1995, р. 110). Поради това едно от най-големите предизвикателства пред младата българска държава след Освобождението (1878 г.) е изграждането на нова, модерна система на публичните финанси, и в частност – нормативна уредба на бюджета и бюджетния процес (съставяне, приемане, изпълнение, приключване и отчитане на бюджета).

Конституцията на Българското Княжество (приета на 16.04.1879 г.) постановява следното:

Народното събрание трябва:

- Да обсъжда ежегодния бюджет на приходите и разходите (чл. 105, ал. 4);
- Да преглежда сметките за разнасяне на сумите, които са назначени по бюджета (чл. 105, ал. 5);
- Да преглежда сметките на Върховната сметна палата, която е длъжна да му представи подробни изложения за изпълнението на бюджета (чл. 105, ал. 6).⁶
- Бюджетът се представя на Народното събрание за разглеждане ежегодно (чл. 119);
- Бюджетът, след като се приеме от Народното събрание, се представя на Княза за утвърждаване (чл. 120);
- Народното събрание разглежда бюджета, статия по статия, и ако измени или премахне някоя от тях, излага причините, които го карат да направи това (чл. 121);
- Когато се случи да не може да се свика Събранието, а трябва да се направят разходи, които не могат да бъдат отложени, в сила и действие е бюджетът за последната година под отговорността на министрите, докато се одобрят техните разпореждания от Народното събрание на първата сесия, която може да се проведе (чл. 122).⁷

Това е само началото на дълъг и труден път. Още в I обикновено народно събрание (21.10.1879 – 24.11.1879 г.)⁸ е внесен проект на Закон за съставянето и изпълнението на бюджета на Княжеството. Поради липса на време законодателният орган не успява да го разгледа, но упълномощава министъра на финансите да прилага неговите разпоредби временно, докато законопроектът се внесе отново за разглеждане в Народното събрание. Документът обаче страда от редица несъвършенства и на практика (почти) не се прилага (Bulgarian National Bank 2014a, с. 77).

Българските държавници от онова време много добре осъзнават необходимостта от детайлно проучване на чуждия опит в проблемната област и от солидна експертна подкрепа отвън. През 1878 г. има около 600 българи с висше образование, а по мнението на специалисти от Временното руско управление (1877 – 1879 г.)⁹ само 21 души у нас (по списък, открит в архива на Марин Дринов) „имат някакви финансови познания“ (Реев 1995).

Според министъра на финансите Григор Начович¹⁰ (завършил икономика и политически науки в Париж) Франция е еталон за управление на публичните финанси в Западна Европа. Княз Александър I Батенберг¹¹ е на същото мнение. Чрез френския консул в София министър Начович отправя молба към министерството на финансите на Франция да изпрати подходящ финансов експерт за нуждите на Княжеството. Молбата е удовлетворена и през май 1880 г. в София пристига финансовият инспектор Бенедикт Хогде. Междувременно обаче (два месеца по-рано) консервативното правителство на митрополит Климент Търновски¹² пада и на власт идват либералите, начело с Драган Цанков¹³. По чисто (вътрешно) политически причини новият финансов министър Петко Каравелов¹⁴ отказва да допусне френския специалист в Министерството на финансите. Така Хогде си заминава скоростно, а българската държава му изплаща компенсация в размер на 85 000 френски франка (сума, предвидена за неговия двугодишен престой в страната). Половината от тази компенсация французинът дарява на френското католическо училище в София (Реев 1994 – 1995, р. 112).

В края на 1880 г. министър Каравелов внася в Народното събрание „Правила за съставяне и изпълнение на бюджета на Княжеството“ – превод на руски нормативни документи в проблемната област. Поради липсата на време законопроектът е приет изцяло, а не член по член, както изисква Конституцията. Въпреки това министърът на финансите е задължен да спазва неговите разпоредби до следващата сесия на Народното събрание, на която документът да бъде обсъден и гласуван. Правилата за съставяне и изпълнение на бюджета на Княжеството не са приети от Народното събрание, защото на 27.04.1881 г. е извършен държавен преврат, Търновската конституция е суспендирана и е установен т. нар. режим на пълномощията (Реев 1994 – 1995, pp. 112 – 113).

При новите условия (неограничени управленски пълномощия на княза), Батенберг отправя искане към министерството на финансите на Франция финансовият инспектор Хогде да бъде върнат в България. От Париж обаче отказват под предлог, че експертът е зает. След повторно настояване на княза през ноември 1881 г. в София пристига финансовият инспектор Емен Кейе¹⁵ (с договор за две години). Той скоро е бил на подобна мисия в Тунис и е запознат с практиката в Ориента. С идването на французина започва реалното изграждане на системата на публичните финанси у нас по западен образец (Реев 1994 – 1995, р. 113). Емен Кейе (заедно с българските специалисти) подготвя редица проекти на нормативни актове, в т.ч. Закона за отчетността по бюджета, който е обект на изследване в тази статия.¹⁶

Законът за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.) включва 91 члена, обединени в 10 глави, както следва:

- Глава I. Общ държавен бюджет;
- Глава II. За разходния бюджет;¹⁷
- Глава III. Разходен бюджет;
- Глава IV. Представяне и гласуване на бюджета;
- Глава V. Кредити;
- Глава VI. Проверяване на разходите;
- Глава VII. Разходни заповеди;
- Глава VIII. Изплащане на разходите;
- Глава IX. Окончателно определяне на бюджета;
- Глава X. Сметки на министрите.

В съдържателно отношение законът урежда съставянето, приемането, изпълнението, приключването и отчитането на бюджета на Княжество България.

1. Съставяне

Съгласно чл. 1 от закона *бюджетът* е акт, „чрез който се предвиждат и решават годишните приходи и разходи на Държавата и на учрежденията, които законите подчиняват на същите правила“¹⁸. Времето, през което действа един бюджет, се нарича *бюджетно упражнение* и носи името на годината, през която е в сила съответният бюджет. *Финансовата (бюджетната) година* съвпада с календарната (1 януари – 31 декември). „Приходите, които трябва да постъпят, и разходите, които трябва да се направят, ... през всяко упражнение се разрешават от закона за годишния бюджет“.¹⁹

Всяка година министрите изготвят бюджета на своите подведомствени министерства. Министърът на финансите събира тези бюджети, добавя бюджета на приходите и съставя *общия държавен бюджет*, не по-късно от два месеца преди датата за неговото представяне. Общият държавен бюджет се разделя на две части:

- Приходен бюджет;
- Разходен бюджет.

Приходите се делят на:

- Обикновени (тези, които се получават от постоянни приходоизточници); и
- Извънредни.

Обикновените и извънредните приходи²⁰ се вписват в бюджета в две отделни части като всяка от тях се дели на толкова отдела, колкото различни приходи има. На свой ред, всеки отдел се подразделя на толкова глави и членове (статии), колкото различни разделения и подразделения на приходите има. В приходния бюджет се добавя отделна глава за непредвидените приходи, където се записват всички случайни постъпления, които не са предвидени в бюджета като приход.

„Определянето на размера на приходите по всяка глава става на основание постъпленията, станали в по-предишните упражнения, като се вземат под внимание и причините, които биха могли да увеличат или да намалят тези приходи.“²¹ Поради това проектът на бюджет трябва да бъде придружен от:

- таблица, в която да са показани член по член сумите на приходите от предишните изтекли упражнения, срещу тях в отделна глава – сумите, които се предполага, че ще постъпят през следващата година, и накрая в една последна графа – разликата в повече или по-малко срещу всеки член;
- нужните документи, които изясняват предложените увеличения или намалявания;
- изложение за подкрепа на тези предложения.

Разходите (също) се делят на:

- Обикновени (тези, които служат за обезпечаване на редовния ход на администрацията); и
 - Извънредни (тези, които имат за цел да удовлетворят нови и временни нужди).
- В тази категория се включват и „разходите за нови постройки“²².

Както беше отбелязано, всеки министър съставя разходния бюджет на своето министерство. Той (също) се дели на две части – обикновени разходи и извънредни разходи. Всяка от тези две части се подразделя на две отделения:

- Разходи за личния състав; и
- Веществени разходи.

Всяко отделение се подразделя на толкова глави, колкото различни служби и предмети има, а всяка глава – на толкова членове (статии), колкото видове разходи има. В разходния бюджет на всяко министерство се обособява отделна глава за непредвидените разходи, в която се включват случайните разходи, които не са могли да бъдат предвидени при определянето на разходите.

„Определянето на размера на разходите по всяка глава се прави: на основание на разходите, направени по същите предмети през изтеклите упражнения, като се взмат под внимание причините, които могат да увеличат или да намалят разхода.“²³ Затова проектът на разходен бюджет на всяко министерство трябва да бъде придружен от:

- сравнителна таблица, разделена на глави, която да показва глава по глава и член по член: кредитите, които се искат за следващото упражнение, получените кредити за предишните упражнения и разликата между тях;

- нужните сведения, които да подкрепят различните предложения за увеличаване или намаляване на разхода;

- изложение за подкрепа на тези предложения.

Министърът на финансите събира проектите на разходни бюджети от всички министри, добавя проекта на разходен бюджет на своето министерство и съставя проекта на разходната част на общия държавен бюджет.

„В случай че сумата на предвидените разходи надмине тази на очакваните приходи, министърът на финансите е длъжен да представи на Негово Височество един особен доклад, в който да изложи подробно мнението си за начина и средствата, с които ще може да се уравни недостигът, като се увеличат приходите или като се намалят разходите.“²⁴

2. Приемане

Най-късно през втората половина на месец септември в годината, предхождаща съответната финансова (бюджетна) година, министърът на финансите представя окончателния проект на общия държавен бюджет на Държавния глава. Князът изпраща този проект в Държавния съвет²⁵ за преглед. „След като проектът на бюджет премине през Държавния съвет, той се представя на Народното събрание с подразделенията му на отделения, глави и членове, но Народното събрание го гласува само по глави.“²⁶

3. Изпълнение

Изпълнението на годишния бюджет започва на 1 януари. „Годишният закон за бюджета открива нужните кредити за предполагаемите през всяко упражнение разходи, ...“²⁷ След гласуването на бюджета (по глави) всеки министър подготвя доклад до Държавния глава за разпределението на получения за всяка глава кредит от своя бюджет между отделните членове в съответната глава. Предложеното разпределение се одобрява с княжески указ. Предвидените в бюджета заплати на чиновниците не могат да бъдат променяни. Министрите са задължени да не преминават границите на получените за всяка глава кредити. Общата отговорност за спазването на това правило е на министъра на финансите. „В случай че в течението на едно упражнение възникне необходимост от допълнителен кредит, той не може да се вземе освен на основание на закон или указ за пренасяне.“²⁸

Пренасянето бива:

- от един член към друг в рамките на една и съща глава (с княжески указ, по предложение на съответния министър, съгласувано с министъра на финансите);

- от една глава в друга по бюджета на едно и също министерство, по изключение (с княжески указ, след мнение на Държавния съвет и министъра на финанси-

те и под условие, че пренасянето ще бъде внесено за утвърждаване от Народното събрание на неговата най-близка сесия).

Когато не може да се осигури един наистина необходим допълнителен кредит чрез пренасяне от една глава в друга и това ще доведе до увеличаване на общата сума на бюджета, той се отпуска на съответния министър с разрешение на Народното събрание, освен при *неотложна необходимост*. Князът и Държавният съвет решават дали е налице неотложна необходимост. При положително решение кредитът, който не може да надвишава 300 000 лв., се отпуска на основата на мотивиран доклад и се внася за одобрение от Народното събрание на неговата най-близка сесия. „Всяко ходатайство за нови или допълнителни кредити трябва да минава през финансовия министър, който е длъжен да познава състоянието на източниците на общия държавен бюджет и може да покаже средствата, чрез които би могло да се удовлетвори едно увеличение на разхода.“²⁹

Всички държавни приходи се съсредоточават в Министерството на финансите. Министрите нямат право да използват събраните от тях (по изключение) приходи, нито да увеличават сумата на кредитите, които са отпуснати в бюджета на техните министерства. Когато движими или недвижими вещи, предоставени на разположение на едно министерство, станат ненужни и трябва да се продадат, продажбата се осъществява със съдействието на съответните финансови агенти по определени правила и получените суми се записват в приходите на текущото упражнение.

„Всеки месец надлежните министри съобщават на министъра на финансите сумите, които ще са им нужни в рамките на отворените кредити през следващия месец, за да може той, последният да докладва това на Държавния глава.“³⁰

Плащанията се осъществяват (само) от съответния министър или негов пълномощник. „Всички покупки за сметка на държавата трябва да стават с публичен търг.“³¹ Чл. 40 от закона изброява изрично шест случая, в които се допускат покупки с преки споразумения – доставки до 3000 лв., когато няма време за провеждането на търгове или при покупки, които не трябва да стават обществено достояние (с разрешение на Държавния глава), доставки за които при търговете няма никакви заявки за участие или предложените цени са неприемливи и т.н. „В публичните търгове за доставки, за постройки, за фабрикация и експлоатации се допускат само лица, които докажат, че са в състояние да изпълнят задълженията, изложени в писмения договор. При равни условия се дава предпочитание на български поданици.“³²

Всеки разход за сметка на държавата се разрешава от министър с пряка *заповед* или от негов повереник чрез *парично искане* (чл. 49). Заповедите на министъра биват два вида:

- разносни заповеди (тези, които се издават от министрите за един или повече кредитори на държавата); и
- разносни пълномощия (тези, с които министрите упълномощават второсте-

пенните разпоредители да разполагат с определена част от техния кредит посредством парични искания за извършване на разходи).

„Всеки министър или второстепенен разпоредител е длъжен да приложи към разносните заповеди или паричните искания, издадени от тях, оправдателните документи за плащанията, които заповядват да се извършат от съкровището. Тези документи се задържат от отчетника, който е натоварен с изплащането на разхода и който е длъжен незабавно да ги провери и преди да изплати сумата, да иска от разпоредителя тяхното поправяне, в случай че ги намери за нередовни.“³³ Видът на оправдателните документи зависи от вида на разхода в две основни направления:

- за личния състав;
- за веществени разходи.

Отчетникът, на когото е възложено да изплати разносна заповед или парично искане, адресирани до поверената му каса, не може да откаже плащането, освен ако открие пропуски и нередности в документите или ако върху сумата, която трябва да изплати, е наложен законен заповед. Когато отчетникът е принуден да спре плащането, той е длъжен да даде на носителя на разносната заповед или паричното искане писмено обяснение за причините, поради които не може да извърши разхода. Копие от това обяснение отчетникът изпраща в Министерството на финансите. Ако въпреки обяснението, на своя отговорност, разпоредителят писмено настоява сумата да бъде изплатена, отчетникът е длъжен да го направи. В такива случаи към разносната заповед или паричното искане се прилагат копия на обяснението и писменото настояване на разпоредителя и целият пакет от документи се изпраща във финансовото министерство. Когато обаче подобно настоятелно искане се отнася до разходи, за които няма разполагаеми кредити или липсват оправдателни документи, преди да се подчини на настояването, отчетникът уведомява Министерството на финансите, което влиза в контакт със съответния министър и издава необходимите заповеди.

В случаи, които не търпят отлагане или при недостиг в отворения кредит на второстепенни разпоредители от военното ведомство паричните искания за заплати на военните могат да се изплащат незабавно, ако разпоредителят поиска това настоятелно и писмено. Тогава разписката и паричното искане се съхраняват от отчетника като наличност в касата, докато се открие нов кредит, срещу който се записват като разход. Кофчежникът уведомява за това Финансовото министерство, което взема съответните мерки. „В случай на война редът, по който се изплащат разните военни разходи за действащата армия, се определя с особен закон.“³⁴

За улеснение министрите или второстепенните разпоредители с кредити могат да отпускат на съответните учреждения аванси в размер до 5000 лв. със задължението всеки месец изразходваните суми да се оправдават със законни документи.

Втори аванс по същия предмет не може да бъде отпуснат, ако не са представени оправдателните документи за първия аванс.

4. Приключване

Сроковете за приключване на едно бюджетно упражнение са, както следва:

- до 1 февруари на следващата година – довършване в рамките на открития кредит на „веществените работи“, които са започнати, но не са завършени до 31 декември по непреодолими естествени причини или по „общ интерес“ (разпоредителят с кредит посочва тези причини в паричното искане);

- до 30 юни на следващата година – приключване на сметките и изплащане на дължимите суми;

- до 31 юли на следващата година – доизпълнение на предприетите мерки за събиране на недоборите³⁵ и изплащане на разходите.

Всички суми, събрани от източници на приключеното упражнение, както и остатъците, се вписват в приход по текущото упражнение.

Всички кредити или части от тях по сметките на отделните министерства, които не са използвани до 31 юли на следващата година, се закриват. Когато кредитор не потърси дължимата му сума до 31 юли, разносната заповед или паричното искане, издадени за него, се унищожават. Кредиторът обаче не губи правото да получи сумата, която му се дължи, до окончателното закриване на упражнението.

Разходите, които трябва да бъдат направени за сметка на едно приключено упражнение, се изплащат от средствата на текущия бюджет в размера на откритите за тях кредити в главите и членовете на приключеното упражнение. Плащанията в течение на всяка година по сметки на приключени упражнения се вписват в специална глава в бюджета на всяко министерство без отпускане на кредити. Тя се урежда при окончателното приключване на упражнението. „Всеки доказан дълг по едно приключено упражнение, който не е бил споменат сред дълговете, показани от закона за окончателното определение на бюджета, не може да се изплати, освен от допълнителни кредити, отворени чрез указ или закон: чрез указ, ако дългът е по-малък от унищожените кредити на главата, в която той се отнася, и чрез закон, ако този дълг надвишава въпросните унищожени кредити.“³⁶

В края на годината агентите на съкровището представят в Министерството на финансите поименен списък (по министерства, упражнения, глави и статии) на разходите, които са извършени в течение на годината по сметки на приключени упражнения.

Пет години след приключването на едно упражнение неизплатените дългове са просрочени и кредитите се обявяват за окончателно закрити. „Петгодишното просрочване има сила срещу кредиторите на съкровището само когато по причина на недостатъчно оправдание от тяхна страна дългът не е могъл да бъде изплатен в продължение на пет години от откриването на упражнението. Петгодишното просрочване обаче губи своята сила, когато причина за неплащане на

дълга е администрацията или когато делото е дадено под съд.³⁷ За кредитори на държавата, които живеят извън Европа, срокът е 6 години. За невърнат от съкровището залог (по вина на залогодателя) срокът е 1 година, за непоискани пенсии и едногодишни помощи – 3 години, за непотърсени суми, предадени в пощенските станции за доставка на адрес, които не е било възможно да бъдат доставени – 8 години.

5. Отчитане

На първата редовна сесия на Народното събрание се внася „законопроект за окончателно определение на бюджета“³⁸, в който бюджетът е представен по глави и статии. Към законопроекта (отделно) се добавят и сметките на всяко министерство. Таблицата на окончателния бюджет показва следното:

По прихода:

- предвидените в бюджета приходи;
- утвърдените суми на данъците и държавните приходи;
- получените приходи;
- недоборите.

По разхода:

- размера на откритите кредити;
- размера на подлежащите на изплащане държавни дългове;
- размера на изплатените суми;
- размера на сумите, които остават неизплатени.

Освен това, министърът на финансите (съгласувано с другите министри) представя още една (втора) таблица, която включва всички изменения в приходите и разходите на първоначалния бюджет по силата на особени закони (в рамките на бюджетното упражнение, което се отчита).

Общият годишен отчет на Министерството на финансите включва всички операции по събирането и използването на държавните средства и представя състоянието на всички приходи и разходи в началото и в края на годината. Към този отчет се добавят пояснителни таблици за:

- отчета на приходите по година, упражнение и отдел на прихода;
- отчета на разходите по година, министерства, глави и статии;
- общия отчет на наличните суми в касите;
- отчета на бюджета за изтеклото упражнение и актуалното състояние на текущото упражнение.

„Отчетите на другите министерства се съставят по такъв начин, че да може ясно да се вижда съгласието между техните сметки и тези на финансовата администрация по разходите.“³⁹

Изводи и обобщения

В настоящата статия представихме първия закон за устройството на бюджета и

бюджетния процес в България – *Закон за отчетността по бюджета, приет от III обикновено народно събрание на 28.01.1883 г.* (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.). Първият годишен бюджет за приходите и разходите, изготвен въз основа на Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.), е *Бюджетът на Княжеството за финансовата 1884 г.*, който включва:

- Разходи: 34 722 423 лв.;
- Приходи: 33 191 300 лв.;
- Дефицит: 1 531 123 лв.⁴⁰, който трябва да се покрие от недоборите за минали години (Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria 2005, pp. 20 – 21).

За най-обща ориентация, съгласно обяснителната таблица, „заплатата на финансовия министър възлиза на 12 000 лева годишно или 1000 лева месечно.“ (Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria 2005, p. 21).

Законът за отчетността по бюджета от 1883 г. е един достоен за уважение пионерски опит за нормативна уредба на бюджета и бюджетния процес в младата българска държава. Всяко начало е трудно, а в случая става въпрос за ключов закон, регламентиращ обществените отношения в сложна, деликатна и строго специализирана област – управлението на народната пара. Основните недостатъци на закона могат да бъдат систематизирани така:

- в текста, публикуван в „Държавен вестник“ има технически грешки (които бяха отбелязани по-горе);
- материята е регламентирана относително пестеливо (на малко повече от 5 стр. в „Държавен вестник“);
- не е предвидена (почти) никаква подзаконова нормативна база (правилници, наредби, инструкции и др.);
- налице са множество несъвършенства в отделни разпоредби, правила и процедури, изложени детайлно в статията на Михаил Тенев⁴¹ „Няколко думи по бюджета и закона за отчетността“, публикувана като подлистник на в-к „Търновска конституция“, № 76 – 78, 80, 81, септември – октомври 1884 г. (Bulgarian National Bank 2014b, pp. 122 – 137).

Законът за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.) е в сила почти две години (от 05.02.1883 г. до 19.01.1885 г.). На 17.12.1884 г. IV обикновено народно събрание приема нов Закон за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 7 от 19.01.1885 г.), който отменя Закона за отчетността по бюджета от 1883 г.⁴²

Благодарности

Авторът благодари на Анриета Жекова – библиограф експерт в отдел „Библиография на продължаващи издания и статии“, Национална библиотека „Св. св. Кирил и Методий“, за нейното съдействие при работа с архивите.

NOTES

1. Министерство на финансите на Република България, Хроника, <https://www.minfin.bg/bg/230> [Viewed 2024-3-27].
2. <https://www.britannica.com/biography/Henry-I-king-of-England> [Viewed 2024-5-16].
3. <https://www.britannica.com/topic/Second-Republic-French-history> [Viewed 2024-5-17].
4. <https://www.britannica.com/topic/Second-Empire> [Viewed 2024-5-17].
5. Период на обществени реформи в Османската империя, започнал с въвеждане на пакет от закони, обнародвани от султан Абдул Меджид I на 3 ноември 1839 г. при встъпването му на престола и завършил с приемането на първата османска конституция през 1876 г.
(<https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D0%B7%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82> [Viewed 2014-05-16]).
6. На 14.12.1880 г. II обикновено народно събрание приема първия Закон за Върховната сметна палата (Обн., ДВ, бр. 94 от 20.12.1880 г.).
7. Тук и нататък езикът на нормативните документи е осъвременен от автора.
8. <https://www.parliament.bg/bg/16> [Viewed 2024-5-17].
9. <https://edinzavet.org/pridvorni/vru/> [Viewed 2024-5-17].
10. Григор Димитров Начович (1845 – 1920 г.) е български финансист, политик и дипломат (Curakov 2008).
11. Александър Йозеф фон Батенберг (1857 – 1893 г.) е княз на Княжество България от 26.06.1879 г. до 26.08.1886 г. (Кох 2018).
12. Климент Търновски, със светско име Васил Николов Друмев, (1841 – 1901 г.) е български писател, духовник и политик от Консервативната партия (Цураков 2008).
13. Драган Киряков Цанков, с истинско име Димитър Гиков, (1828 – 1911 г.) е български политик – един от водачите на Либералната партия (Curakov 2008).
14. Петко Стойчов Каравелов (1843 – 1903 г.) е български политик – един от водачите на Либералната партия (Цураков 2008).
15. Eumène Queillé (1833 – 1920). (https://data.bnf.fr/fr/10688903/eumene_queille/ [Viewed 2024-5-17]).
16. За повече подробности относно пребиваването на Емен Кейе в България (1881 – 1884 г.) виж: Кейе, Е., 2014. Началото на българската независимост и княз Александър: Спомените на един французин, София: Полис, и Кейе, Е., 2006. *В България и Румелия*, София: Полис.
17. Според нас това заглавие (очевидно) е грешно, защото Глава II е посветена на приходите и би трябвало да бъде озаглавена „За приходния бюджет“.
18. Закон за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
19. Чл. 5 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).

20. Тук (чл. 11 от закона) също има грешка – вместо „приходи“ е записано „разходи“.
21. Чл. 13 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
22. Чл. 16 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
23. Чл. 19 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
24. Чл. 21 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
25. Държавният съвет на Княжество България, учреден с манифест на княз Александър I Батенберг на 14.09.1881 г., е висш държавен орган по време на режима на пълномощията (в Търновската конституция няма такъв орган). По устав Съветът изработва законите, упражнява контрол над правителството, изпълнява функции в областта на административното правосъдие и др. Първоначалният състав на Държавния съвет е назначен с княжески указ на 31.12.1881 г. Съветът е закрит на 09.09.1883 г. с възстановяването на Търновската конституция. (<https://web.archive.org/web/20150118004311/http://electronic-library.org/books/Book%200009.html> [Viewed 2024-5-17]).
26. Чл. 23 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
27. Чл. 24 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
28. Чл. 26 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
29. Чл. 31 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
30. Чл. 36 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
31. Чл. 39 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.). В закона (грешно) е записано „Чл. 29“.
32. Чл. 41 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
33. Чл. 52 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
34. Чл. 60 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
35. Недобор – недосъбрана парична сума от данък, дълг или друго плащане. (Речник на българския език (онлайн), <https://ibl.bas.bg/rbe/> [Viewed 2024-3-30]).
36. Чл. 69 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
37. Чл. 76 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
38. Чл. 62 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
39. Чл. 91 от Закона за отчетността по бюджета (Обн., ДВ, бр. 13 от 05.02.1883 г.).
40. Дефицитът всъщност е 1 531 125 лв. Разликата се дължи на грешка при изчисляването на разходите в размер на 287 084 лв., която е пояснена в доклада на финансовия министър Григор Начович до Негово Височество Княза, № 34136 от 24.12.1883 г. (Министерство на финансите на Република България, 2005. *Бюджетите на България: От архива на Министерството на финансите (1880 – 1947 г.)*, II изд., София: МФ, с. 20 – 21).
41. Михаил Тенев Хаджиколев (1856 – 1943 г.) е български политик от Либералната партия (радослависти). Бил е служител в Министерството на финансите,

управител на Българската народна банка (1887 – 1899 г.) и министър на финансите в две правителства (Българска народна банка 2014а).

42. Съгласно чл. 46 от Конституцията на Княжество България (приета на 16.04.1879 г.) никой закон няма сила и действие, докато не се обнародва.

ЛИТЕРАТУРА

- БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА. 2014. *Михаил Тенев – Живот и дейност, в два тома*, Т. I, София: БНБ. ISBN 978-954-8579-48-3.
- БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА. 2014. *Михаил Тенев – Живот и дейност, в два тома*, Т. II, София: БНБ. ISBN 978-954-8579-49-0.
- ВИНСЪНТ, Н., 2015. *Магна харта*. София: УИ „Св. Климент Охридски“. ISBN 978-954-0739-57-1.
- КЕЙЕ, Е., 2006. *В България и Румелия*, София: Полис, ISBN 954-796-013.
- КЕЙЕ, Е., 2014. *Началото на българската независимост и княз Александър: Спомените на един французин*. София: Полис. ISBN 978-954-7960-54-1.
- КОХ, А., 2018. *Княз Александър Батенберг. Истината за царуването му*, София: Сдружение „Българска история“. ISBN 978-619-7496-10-9.
- МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, 2005. *Бюджетите на България: От архива на Министерството на финансите (1880 – 1947 г.)*, II изд. София: МФ.
- МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, ХРОНИКА, <https://www.minfin.bg/bg/230> [Viewed 2024-3-27].
- ПЕЕВ, Г., 1995. Емен Кейе и България, *Минало*, Кн. 2, с. 66 – 73. Юруков ЕООД, с. 66 – 73.
- ПЕЕВ, Г., 1994 – 1995. Организиране на финансовата система на Българското Княжество до 1894 г. Изборът на модели, *Исторически преглед*, кн. 1, с. 109 – 136. Институт по история при БАН. ISSN 0323-9748.
- РЕЧНИК НА БЪЛГАРСКИЯ ЕЗИК (ОНЛАЙН), <https://ibl.bas.bg/rbe/> [Viewed 2024-3-30].
- ЦУРАКОВ, А., 2008. *Енциклопедия на правителствата, народните събрания и атентатите в България*, София: Труд, ISBN 978-954-528-790-9.
- МИНАЛИК, А., 1936. Ye Olde Budget, *Journal of Accountancy*, vol. 62, Iss. 1, Article 4.

Acknowledgments

The author thanks Mrs. Anrieta Zhekova – bibliographer-expert in the department “Bibliography of continuing editions and articles”, National Library “St. St. Cyril and Methodius” for her assistance in working with the archives.

REFERENCES

- BULGARIAN NATIONAL BANK, 2014. *Mihail Tenev – Life and Work*, in Two Volumes, vol. I. Sofia: BNB, ISBN 978-954-8579-48-3.
- BULGARIAN NATIONAL BANK, 2014. *Mihail Tenev – Life and Work*, in Two Volumes, vol. II. Sofia: BNB. ISBN 978-954-8579-49-0.
- CURAKOV, A., 2008, *Encyclopedia of Governments, National Assemblies and Assassinations in Bulgaria*. Sofia: Trud. ISBN 978-954-528-790-9.
- DICTIONARY OF THE BULGARIAN LANGUAGE (ONLINE). <https://ibl.bas.bg/rbe/> [Viewed 2024-3-30].
- KEYE, E., 2006. *In Bulgaria and Rumelia*. Sofia: Polis. ISBN 954-796-013.
- KEYE, E., 2014. *The Beginning of Bulgarian Independence and Prince Alexander: Memories of a Frenchman*. Sofia: Polis, ISBN 978-954-7960-54-1.
- KOH, A., 2018. *Prince Alexander Battenberg. The Truth About His Reig.*, Sofia: Sdrujenie “Bulgarska istoria”. ISBN 978-619-7496-10-9.
- MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA, CHRONICLE, <https://www.minfin.bg/bg/230> [Viewed 2024-3-27].
- MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA, 2005. *The Budgets of Bulgaria: From the Archives of the Ministry of Finance (1880 – 1947)*, 2nd ed., Sofia: MF.
- MIHALIK, A., 1936. “Ye Olde Budget”, *Journal of Accountancy*, vol. 62, Iss. 1, Article 4.
- PEEV, G., 1995. Emen Keye and Bulgaria. *Minalo*, vol. 2, pp. 66 – 73, Jurukov EOOD.
- PEEV, G., 1994 – 1995. Organization of the Financial System of the Bulgarian Principality Until 1894. The Choice of Models. *Historical Review*, Institute of History at the BAS, vol. 1, pp. 109 – 136, ISSN 0323-9748.
- VINSENT, N., 2015. *Magna Carta*. Sofia: Sv. Kliment Ohridski. ISBN 978-954-0739-57-1.

FIRST STEPS IN THE REGULATION OF BUDGET AND BUDGET PROCESS IN BULGARIA: LAW OF THE BUDGET ACCOUNTABILITY

✉ **Prof. Rumen Brussarski**

University of National and World Economy
1700 Sofia, Bulgaria
E-mail: rbrusarski@unwe.bg