

Международните икономически организации (МИО) и предизвикателствата пред бизнеса

Гл. ас. д-р Атанас Симеонов

Когато на преден план бъде поставен въпросът за съвременните предизвикателства пред бизнеса и начинът, по който те намират отражение в дейността на международните икономически организации не може да бъде подминат колоса сред тези организации, на чиито плещи тежи проблемът с осигуряването на достъп до световния пазар на стоки произведени в различни по своето социално и икономическо развитие държави, а именно СТО. Най-важният въпрос пред всеки един производител е да може успешно и с печалба да реализира продукцията си на желания от него пазар, позволяващ бърза и лесна продажба на максимално добра и приемлива цена. Големите икономики създават и големи пазари на своите територии. Ето защо, всяка държава се стреми да заеме такова положение в международното пространство, че нейните производители да могат да реализират безпрепятствено продукцията си и в максимална степен да удовлетворят бизнесинтересите си.

Преследването на тази цел води до подписването още през 1947 г. на Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ) от 23 страни (Австралия, Белгия, Бразилия, Бирма, Канада, Цейлон, Чили, Китай, Куба, Чехословакия, Франция, Индия, Ливан, Люксембург, Нидерландия, Нова Зеландия, Норвегия, Пакистан, Южна Родезия, Сирия, Южна Африка, Обединеното Кралство и САЩ) и влиза в сила от 1 януари 1948 г.

Идеята за създаване на ГАТТ е свързана с желанието за учредяване след края на Втората световна война на трета институция, наред с Международния валутен фонд и Световната банка, улесняваща и стимулираща икономическото сътрудничество между държавите - Международна търговска организация (МТО). ГАТТ е подписано като временно споразумение преди създаването на МТО, но след неуспеха на преговорите за нейното създаване, в продължение на 47 години (до началото на 1995 г.) то остава единственото споразумение, регулиращо международните търговски отношения като система от права и задължения за договарящите се страни. ГАТТ представлява, от една страна, многостранен договор, съдържащ съвкупност от правила и норми, които регулират търговските отношения между договарящите се страни, а от друга, след като Споразумението за МТО не влиза в сила, изпълнява ролята на международен организационен форум, на който договарящите се страни разглеждат проблемите и перспективите за по-нататъшното развитие на световната търговия. Основна цел на ГАТТ е да създаде либерална и открита търговска система, в която търговията между страните членки да се осъществява в условията на честна и безпрепятствена конкуренция. Споразумението включва митнически отстъпки, договорени по време на първите многостранни търговски преговори, и набор от правила, създадени с цел да не се позволи нарушаването на тези отстъпки чрез ограничителни търговски мерки. ГАТТ се основава на четири основни принципа: Защита на местното производство чрез мита

Въпреки че ГАТТ е за либерална търговия, споразумението разрешава на страните членки да защитават местното производство срещу чужда конкуренция чрез мита. За да се приложи този принцип на практика, количествените ограничения по вноса на стоки са забранени с изключение на ограничен брой случаи. Обвързване на митата Страните се приканват да намалят защитата на местното производство чрез прогресивно намаление на митата и премахване на другите пречки в търговията. Тези елементи са предмет на многостранни търговски преговори. Намалените мита се "обвързват" срещу евентуално бъдещо увеличение, като нивата на обвързване се описват в националните списъци с митнически отстъпки на страните членки.

Третиране "най-облагодетелствана нация" (НОН). Това важно правило на ГАТТ полага основата на принципа на недискриминация

- всяка страна да осигурява незабавно и безусловно на останалите страни членки всички улеснения, условия и привилегии, свързани с вноса и износа, които са предоставени на трета страна членка.

Допустими са и някои изключения от този принцип:

- случаите на търговия между страни по регионални търговски споразумения, предвиждащи преференциални мита или премахване на митата;
- предоставяните преференции от развитите на развиващите се страни рамките на Общата система за преференции.

Национално третиране

Докато принципът "най-облагодетелствана нация" забранява на страните да допускат дискриминация по отношение на стоките, произхождащи от различни страни, принципът на национално третиране забранява дискриминацията между вносните стоки и аналогичните на тях стоки местно производство, както при налагането на вътрешни такси, така и при прилагането на вътрешни разпоредби. Забранено е страна, на чийто пазар е влязла стока с платено мито, да налага спрямо тази стока вътрешна такса (напр. данък добавена стойност) с по-висока ставка, отколкото спрямо стоките с местен произход.

Цялата дейност на ГАТТ се характеризира с организирането на многостранни преговори между договарящите се страни с цел постигане на взаимноизгодно и прогресивно либерализиране на световната търговия, изразяващо се в намаляване на митата и премахване на нетарифните пречки. В дългогодишната история на ГАТТ са проведени и завършени 8 кръга многостранни търговски преговори:

1946-1947

Първи кръг - основаване на ГАТТ

1949

Втори кръг в Анеси, Франция.

1950-1951

Трети кръг в Торки, Англия.

1956

Четвърти кръг в Женева, Швейцария.

1960-1962

Кръгът "Дилън" в Женева, Швейцария

1964-1967

Кръгът "Кенеди"

1973-1979

Токийски кръг преговори

Започва през септември 1973 г. и завършва през ноември

1986-1994

Уругвайски кръг преговори

Открит е на срещата на търговските министри на договарящите се страни по ГАТТ в Пунта дел Есте, Уругвай, на 20 септември 1986 г. Това е осмият най-продължителен и най- амбициозен кръг многостранни търговски преговори, който завършва с подписването на 15 април 1994 г. в Маракеш, Мароко от 123 страни на Заключителния акт от Уругвайския кръг, с който се създава Световната търговска организация, и се приема пакет от многостранни търговски споразумения. Резултатите включват средно намаляване на митата на развитите страни за промишлените стоки с 40 % или от средна ставка 6,3% на 3,8%; средно увеличение на дела на обвързаните мита от 21% до 73% (за развиващите се страни), от 73% до 98% (за икономиките в преход) и 78% до 98% (за развитите страни); обширна програма за селскостопанска реформа; постепенно премахване на экспортните ограничения и подобрен пазарен достъп за текстилните изделия и облеклата; усъвършенствани споразумения за защитните мерки, техническите бариери, митническото остойносттаване, лицензирането на вноса, субсидиите и изравнителните мерки, антидъмпинга. Подписани са нови споразумения в области като търговията с услуги, закрилата на интелектуалната собственост, санитарните и фитосанитарните мерки, свързаните с търговията инвестиционни мерки. Всеки кръг на многостранните търговски преговори допринася за все по-голямото либерализиране на световната търговия. За цялото съществуване на ГАТТ средните ставки на митата за промишлените стоки на развитите страни са намалени от около 40 до 4 и по-малко процента.

Договореностите и споразуменията, приложени към Заключителния акт на Уругвайския кръг, установяват новите принципи и правила, регулиращи развитието на международната търговия. Временната многостранна търговска система, съществувала в рамките на ГАТТ, се превръща в постояннодействаща институция – Световната търговска организация.

През декември 1994 г., дни преди неговата приемничка - Световната търговска организация, да започне да функционира, в ГАТТ членуват 125 държави от всички континенти на света, чийто дял в международната търговия надхвърля 90%. От източноевропейските страни в преход членки на ГАТТ са Чехия, Словакия, Полша,

Румъния, Унгария. България получава статут на наблюдател в ГАТТ през 1967 г., а през 1986 г. официално подава молба за присъединяване към Общото споразумение за митата и търговията. България е член на СТО от 01 декември 1996 г.

II. Световна търговска организация (СТО)

Маракешкото споразумение за създаване на Световната търговска организация е най-важният резултат от Уругвайския кръг многостранни търговски преговори в рамките на ГАТТ. Неразделна част от него са 17 задължителни многостранни търговски споразумения (multilateral agreements) и 4 незадължителни споразумения (plurilateral agreements).

Световната търговска организация започва да функционира от 1 януари 1995 г. Тя е единствената международна организация, която има компетенции в областта на многостранните търговски отношения. Към 2013 г. 159 държави и територии членуват в СТО, а 25 държави са в процес на присъединяване. След създаването на СТО, ГАТТ не съществува като самостоятелна международна институция, а е интегрирано в системата от споразумения в рамките на СТО като споразумение с някои допълнения. В сравнение с ГАТТ, чиито правила и дисциплини касаят търговията със стоки, компетенциите на СТО са значително разширени, и в тях са включени такива нови области, като търговията с услуги, търговските аспекти на правата върху интелектуалната собственост, свързаните с търговията инвестиционни мерки. Създадена е и нова постоянно действаща система за разрешаване на спорове между страните членки на организацията. Основните функции на СТО, определени в Споразумението за нейното създаване, са следните:

1. Осигуряване прилагането, администрирането и функционирането на договорените по време на Уругвайския кръг многостранни търговски споразумения или на нови споразумения, които ще бъдат договорени в бъдеще;
2. Предоставяне на форум за провеждане на преговори за по-нататъшно либерализиране на търговията със стоки и услуги, както и на предвидените в Споразуменията преговори в определени области или в нови области, свързани с многостранните търговски отношения;
3. Уреждане на търговските противоречия и спорове между страните членки на базата на установените правила и юридически инструменти;
4. Периодичното провеждане на прегледи на търговската политика на страните членки;
5. Осъществяване на сътрудничество с други международни организации, сред които Международния валутен фонд, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Международния търговски център и др. СТО функционира като институционална рамка за развитие на многостранните търговски отношения между страните членки, в съответствие с правилата и нормите на приложените към Маракешкото споразумение многостранни търговски споразумения.

Първият кръг от преговори след създаването на СТО е проведен през 2001 в Доха – провал, остава незавършен до края на 2013 г. Споразумението, изтъргнато края на 2013 г. в Бали Индонезия, бележи първия успех за Световната търговска организация (СТО) през последните над 10 години. При все това мащабът му не бива да се преувеличава, той е наричан “Нова зора за СТО”, “историческо”, “решаващо” споразумение и т.н. Не липсваха хиперболи при коментарите на споразумението, постигнато в последната минута в Бали, през декември 2013 г., на преговорите между 160-те представители на страните членки на СТО. На практика този успех бележи ясно пробив след над 10 години буксуване на търговските преговори и поредицата неуспехи, които не позволиха да бъде приключен цикълът от Доха, започнат през 2001 година. И макар политиките да приветстваха възраждането на СТО на индонезийския остров, обхватът на постигнатото там споразумение не бива да се преувеличава. Защото реформата на международната търговия, призвана да облагодетелства всички страни на планетата, все още предстои.

“Пакетът от Бали” в действителност представлява едва 10 % от амбициозната програма от Доха. Полето й съзнателно бе ограничено, за да се увеличат до максимум шансовете за успех на индонезийската среща. СТО нямаше да преживее нов неуспех. Дори Роберту Азеведу, който съвсем неотдавна оглави СТО, призна това. “Бали е само начало, заяви той при приключването на работата на форума. Отсега нататък имаме 12 месеца, за да съставим пътен лист, позволяващ да бъде приключена програмата от Доха”. Това стана причина за острите критики на някои отговорни фактори, които определиха Бали като “лека Доха”, та дори и като “лека Доха без кофеин”.

На практика 160-те министри на търговията се споразумяха само по три въпроса: земеделието, облекчаването на търговския обмен и развитието на най-слабо напредналите страни. Това е малко. Между другото в раздела земеделие постигнатото е твърде малко. “Някои от проблемите, обсъждани в Бали, остават без отговор”, призна министърът на търговията на Индонезия Гита Ираван Вирджаван, който председателстваше срещата. По-конкретно честта за земеделието от “пакета Бали” се ограничава със сигурността на изхранването.

Под натиска на Индия развиващите се страни получиха възможността да действат против правилата на СТО напълно безнаказано. Те ще могат да трупат запаси от основни хранителни продукти, закупувайки ги на цени, които са по-високи от пазарните - много с над 10-те %, позволени от организацията, за да ги продават след това на бедното си население на ниски цени. Никакви жалби от трета страна няма да могат да се подават до органа за уреждане на спорове към СТО. Това “куцо” споразумение не удовлетворява никого и с него се печели само време. Министрите си дадоха дума до 11-ата министерска конференция (при нормални обстоятелства до четири години) да намерят постоянно и тройно решение на този специфичен проблем.

По другите земеделски въпроси - субсидии за износ, помощи за вътрешното производство, субсидии за отглеждането на памук - в Бали не бе постигнат никакъв напредък. Дебатът остава незавършен и ще трябва да започне отново рано или късно. Още повече, че световният земеделски пейзаж твърде много се промени от 2001 година.

Делът на развиващите се страни в световния износ на земеделски стоки нарасна от 49 % през 2001 година до 62 %, се подчертава в неотдавнашно изследване на френския център СЕРП, според който “земеделският дневен ред на цикъла от Доха е все по-анахроничен със сегашната действителност”. Патрик Месерлен, професор в Science po (Парижкия университет по политически науки - бел. ред.), подчертава, че ангажиментите, поети в Хонконг през 2005 година да бъдат премахнати субсидиите за износа в земеделския сектор, са останали само на хартия. ЕС наистина положи усилия. Не така стоят нещата със САЩ, нито пък с някои нововъзникващи пазарни икономики като Китай.

Към тези земеделски въпроси се добавят всички други области, които не бяха споменати в Бали. Става дума и за промишлеността, и за услугите, и за правата върху интелектуалната собственост, достъпа до държавните пазари, електронната търговия. Много остава да се направи. Тепърва трябва да разберем кои ще са бъдещите теми на преговорите, които ще бъдат избрани за дневния ред след Бали. Вероятно някои от така наречените лесни теми, според практиката, която бе възприета в Индонезия. По-лесно е да се берат плодовете от ниската част на дървото, отколкото от високата.

Стремежът да бъде приключена амбициозната програма от Доха би бил равносилен на провал. При все това времето притиска и СТО няма да може да си спести собствената си реформа. Защото от 2001 година се появиха новия явления, които застрашават съществуването на самата СТО.

През последното десетилетие са развиха международни производствени вериги. Добавената стойност на определен продукт много често се разпределя между редица страни. Проблемът е, че многонационалните компании и страните с нововъзникващи пазари, участващи в тези вериги за създаване на добавена стойност, изобщо не се нуждаят от многостранна организация като СТО, за да напредват, обяснява Лионел Фонтаж, научен съветник на центъра на икономически изследвания СЕРП, отговарящ за програмата търговска политика.

Така че има тенденция определянето на новите търговски правила да поема по други пътища: на регионалното сътрудничество и на многостранното сътрудничество. Сегашните преговори около транстихоокеанското партньорство са доказателство за това. СТО, която е изправена пред опасността от “балканизиране” на търговските преговори, няма да може да си спести и поставянето под въпрос на нейното функциониране.

Срещата в Бали е показателна за това. Насмалко да приключи с провал в последната минута заради Куба. Защото според правилото за консенсус, което е в сила в СТО, една страна сама може да блокира всяко споразумение. Това правило ясно ограничава реалните възможности за напредък в СТО. Роберту Азеведу има още много задачи.

III. Място на ЕС в СТО

Европейският съюз е най-големият търгуващ блок, което го прави един от основните участници в работата на Световната търговска организация. Европейската комисия участва в преговорите от името на държавите-членки. Участие на ЕС в работата на СТО е уредено от чл. 24 и чл. 19 съответно на ГАТТ и ГАТС, според които се разрешава създаването на регионални икономически съюзи стига те да не налагат

дискриминативни или протекционистични мерки спрямо останалите участници в световната търговия. Представителството на държавите-членки в СТО е уредено от Общата търговска политика, която според чл. 207 от Договора за функционирането на ЕС (Лисабонския договор) е общностна компетентност, което дава право на Европейската комисия да представлява целият ЕС в СТО. Европейската комисия преговаря в СТО от името на държавите-членки. Тя се координира с тях в рамките на Комитета по търговска политика на Съвета на ЕС и провежда обща политика, следвайки указанията на държавите-членки дадени във въпросният комитет. Периодично ЕК информира и Европейският парламент за своята работа в СТО, като при подписването на споразумение се иска официалното одобрение от страна на Съвета и Парламента. За нуждите на преговорите и пълното защитаване на европейския интерес в СТО се провеждат срещи и дискусии с представители на НПО и бизнеса. ЕС подкрепя дейността на СТО по отношение на създаването на международни правила, либерализирането на търговията и устойчивото развитие. Чрез СТО ЕС се стреми към:

- Подсигуряването на нови пазари за Европейския бизнес;
- Наблюдение на правилата и следене на спазването им от другите страни;
- Насърчаване на устойчивото развитие в търговията посредством инициативи като **Everything But Arms** – свободен пазарен достъп, без мита и квоти, за най-бедните страни по света, освен на оръжия;

Специалната инициатива за устойчиво развитие и добро управление **GSP+**;
Работата на **Комитета по търговия и околна среда**.

Дейност в рамките на СТО

Като най-голямата търгуваща общност в света ЕС участва редовно в работата на СТО. На най-високо ниво това става чрез участието на Комисарят по търговията в Министерските конференции на СТО, във всички останали работни нива на организацията ЕС е представляван от ЕК, посредством Постоянното представителство на ЕС към СТО. Европейският съюз участва активно в дейността на СТО още от времето на ГАТТ, като първото му участие е в преговорите от 1962 г. известни като „Кръгът Дилън” и оттогава до днес ЕС е сред основните участници в многостранните търговски преговори. В кръга преговори стартирал в Доха, Катар и на практика приключил в Бали, Индонезия ЕС е сред най-активните участници и привърженици на успешното и по-скорошно приключване на преговорите.

Основните приоритети на ЕС в СТО са:

1. Увеличаване на търговските потоци за индустриални стоки, чрез значително намаляване на митата, както на развитите, така и на големите развиващи се страни;
2. По-голяма правна яснота относно субсидиите в индустриалния сектор, които засягат индустриалните производства;
3. Постигане на споразумение по селското стопанство, което да регулира субсидиите в сектора и да ги приведе във вид близък до реформираната Обща селскостопанска политика на ЕС;

4. Постигане на значим и реален пазарен достъп в търговията с услуги за бизнеса, което да облагодетелства потребителите по целия свят;

5. Постигане на споразумение за мерки за развитие, които да включват: мерки срещу някои от субсидиите за производителите на памук в развитите страни; пълен и неограничен пазарен достъп за най-слабо развитите страни; нов глобален пакет по Aid for trade – програма за развитие; помощ за най-бедните страни, за да им се помага да прилагат правилата на СТО.

6. Нови правила за прилагането на защитни търговски мерки, които да не позволяват да се злоупотребява с тях.

IV. В изпълнение на политиката на СТО ЕС през последните години предприе сериозни стъпки към Насърчаване на устойчивото развитие в търговията посредством посочените по-горе инициативи като **Everything But Arms** – свободен пазарен достъп, без мита и квоти, за най-бедните страни по света, освен на оръжия; Специалната инициатива за устойчиво развитие и добро управление **GSP+**

В тази насока бе създаден ред за предоставяне на общи тарифни преференции насочен именно към създаване на улеснение за бизнеса в световен мащаб. Неговата непосредствена цел е да се осигури по-лесен достъп до вътрешния пазар на ЕС на производители дори от най-слабо развитите държави. С

Схемата за предоставяне на общи тарифни преференции съдържа правилата за индивидуализиране на отделни страни като държави бенефициери. Правната уредба се съдържа в Регламент (ЕО) № 732/2008 на Съвета за прилагане на схема от общи тарифни преференции за периода от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2011 г., който беше отменен с Регламент (ЕС) № 978/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за прилагане на схема от общи тарифни преференции и за отмяна на Регламент (ЕО) № 732/2008 на Съвета. Съгласно чл. 43 ЗР Регламент (ЕО) № 978/2012 г. Същият влиза в сила на двадесетия ден след обнародването му и се прилага от 20.11.2012 г., но въпреки това тарифните преференции, предвидени в преференциалните режими, посочени в чл. 1, § 2, се прилагат, считано от 1 януари 2014 г. В чл. 1, § 2 Регламент 978/2012 г. са посочени тарифните преференции по схемата за общи тарифни преференции, което означава, че на практика те няма да намерят приложение преди 01.01.2014 г. В настоящото изложение обаче ще бъде разгледан новият режим, доколкото прилагането на съществуващата правна уредба не е актуален въпрос, а и прекратяването на действието ѝ е предопределено. Поради тази причина, а и с оглед нуждата на читателите, ще бъде разгледан новия режим.

IV.1. Общ режим на тарифни преференции.

Схемата от общи тарифни преференции се състои от общ режим и два специални режима. Общият режим следва да се предоставя на всички развиващи се държави, които споделят обща нужда от развитие и са на сходен етап от икономическото си развитие. Това означава, че предоставянето на преференции на първо място е обусловено от степента на икономическо развитие на дадена държава. Световната банка класифицира държавите с висок доход или държави с по-висок среден доход, които разполагат с нива на доход на глава от населението, позволяващ

им да постигнат по-висока степен на диверсификация без тарифните преференции по схемата, като икономиките им успешно са осъществили прехода си от централизирана към пазарна икономика. Тези държави се третират по различен начин, за да се предотврати неоснователната дискриминация, защото се приема, че нямат същите нужди в областта на развитието, търговията и финансите, както останалите развиващи се държави, приема се също така, че те са на различен етап от икономическото си развитие, т.е. те не са в сходно положение като по-уязвимите развиващи се държави. Подобен подход е оправдан, доколкото използването на предвидените в рамките на схемата тарифни преференции от държавите с висок доход или с по-висок среден доход, увеличава конкурентния натиск върху износа от по-бедните, по-уязвими развиващи се държави и по този начин ги поставя в положение на неконкурентноспособност и невъзможност да развият икономиката си, така че да преодолеят съществуващото изоставане. Общият режим се изгражда на базата на обективни критерии, като се отчита, че нуждите по отношение на развитието, финансите и търговията подлежат на промяна и се гарантира, че всяка държава, по отношение на която настъпи промяна, създаваща предпоставки за прилагането на Общ режим, ще бъде допусната до такова участие.

Общият режим, който е приет за приложение спрямо държави бенефициери, е валиден, когато няма предоставен индивидуален преференциален режим спрямо развиваща се държава и при положение, че индивидуалният режим е по-благоприятен или сходен с преференциите, които същата държава би получила при приложението на Общия режим. Ако обаче индивидуалният режим е по-неблагоприятен, държава бенефициер, спрямо която има индивидуален режим, може на общо основание да се ползва от правилата на Общия режим.

Общата схема на преференции (ОСП), чрез която ЕС предоставя преференциален достъп до вътрешния си пазар, включва три отделни режима на преференции, един общ режим и два специални, а именно специален насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление и специален режим за най-слабо развитите държави. Списъкът на държавите, спрямо които може да бъде приложена схемата, е неразделна част от Регламент 978/2012 г.. Важно е да се отбележи, че такива държави, наричани още държави бенефициери, могат да бъдат само страни или територии, които притежават митническа администрация. Новата уредба съдържа по-детайлни правила относно определянето на държавите бенефициери, спрямо които могат да бъдат приложена общата схема на преференциите. Подходът на законодателя е диференциран. Всяка от предвидените схеми за преференции е определена чрез изброяване в отделно приложение към нормативния акт на държавите бенефициери. Тук е мястото да се отчете и ролята на Световната банка, която определя едностранно държавите, които могат да попаднат в списъците на държавите бенефициери. Това тя върши, като изработва критериите, които водят до попадането на държава в групата на развитите или развиващите се. Макар и Световната банка да не е орган на ЕС, ясно личи волята на законодателя едностранно да се обвърже от класификация, извършена от международната финансова организация, което е ясен индикатор за желанието класифицирането на държавите бенефициери да бъде извършено независимо, при условията на прозрачност и вън от всякакво съмнение за индивидуален или особен

подход. Целта, която се преследва, е всички държави-бенефициери да са определни по общи правила.

В духа на промените въведени с ДФЕС, новата правна уредба предвижда засилена роля на Комисията. Предоставено ѝ е правомощието да приема делегирани актове, като в случаите, когато тези актове се приемат във връзка с приложението на изрично посочени разпоредби, предоставянето на правомощието за приемане на делегирани актове не е ограничено със срок. За всеки приет делегиран акт Комисията е длъжна да уведоми едновременно Европейският парламент и Съвета. Подобен подход дава основание да направим някои изводи във връзка с новите правомощия, предоставени на Комисията в ДФЕС.

На първо място, както отбелязахме и по-горе, това е опит за деконцентрация на властта, с ялната тенденция, на изпълнителната власт в рамките на ЕС, да бъде предоставена по-съществена роля при обсъждането и ръководенето на процесите в сферата на митническото право.

На второ място, трябва да се има предвид, че провеждането на тази реформа все още е във фазата на опита и проверката дали новата система ще сработи и ще постигне търсения ефект. Ясно личи несигурността в успеха на системата на делегираните актове. Неслучайно, изрично е предвидено, че ЕП или Съвета по всяко време могат да оттеглят предоставените правомощия за приемане на делегирани актове (чл. 36, § 3 Регламент 978/2012 г.). С решението за оттегляне се прекратява посоченото в него делегиране на правомощия. То поражда действие в деня след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз или на посочена в него по-късна дата и не засяга валидността на делегираните актове, които вече са в сила. Несигурността в ефективността на новата уредба личи и от изискването делегираният акт, приет от Комисията, за приложението на разпоредбите, за които изрично се изисква приемането на такива актове, да влиза в сила, единствено ако ЕП или Съветът не представят възражения в срок от два месеца от уведомяването на двете институции или ако преди изтичането на този срок и ЕП, и Съветът са информирали Комисията, че няма да представят възражения. Посоченият срок може да се удължи с два месеца по инициатива на ЕП или на Съвета. Наличието на съгласие или липсата на възражение е елемент от фактическия състав за издаване на делегиран акт от Комисията, което обуславя волеизявлението ѝ. Когато ЕП или Съвета са предоставили възражения срещу делегиран акт, в съответствие с предвидената процедура за одобрение, същият изобщо не може да породи целените правни последици, защото се приема, че акт не е издаван. В спешни случаи, без да е посочено кога един случай може да бъде спешен, е предвидена възможността делегиран акт издаден от Комисията да влезе незабавно в сила. Незабавното влизане в сила обаче, не преклудира правото на Европейския парламент и Съвета да получат уведомление за издадения делегиран акт. Нещо повече ЕП и Съвета могат да предоставят възражение и спрямо делегиран акт, влязъл в сила при условията на спешност. Наличието на възражение задължава Комисията незабавно да отмени акта след уведомлението за решението за възражение от ЕП или Съвета. Горееописаната процедура дава ясна представа, че предоставените на Комисията правомощия са доверие, гласувано в аванс. Все пак това е крачка напред, доколкото до приемането на ДФЕС подобни правомощия у Комисията изобщо не съществуваха.

Наличието на съгласие или липсата на възлажение от ЕП и Съвета са одобрението, което компетентният административен орган трябва да получи, за да може издаденият или подлежащият на издаване от него делегиран акт да породи търсените правни последици. Необходимостта от одобрение на други органи на ЕС означава, че Комисията няма власт сама да решава възникналите въпроси, които се нуждаят от приемане на делегирани актове.

В своята дейност по въпросите, касаещи преференциите, Комисията се подпомага от нарочно създаден Комитет по общите преференции (КОП). Комитетът е съвещателен орган, създаден по реда на Регламент (ЕС) № 182/2011 от 16 февруари 2011 г. и е компетентен да разглежда всеки въпрос, свързан с прилагането на разпоредбите относно общите преференции. Инициативата за поставяне на конкретен въпрос за разглеждане принадлежи на Комисията, както и на всяка отделна държава членка. Комитетът по общите преференции е съставен от представители на държавите членки и се председателства от представител на Комисията. След обсъждането на поставените въпроси, КОП дава становище, което може да има положителен или отрицателен характер. Отрицателното становище е пречка Комисията да приеме проекта на акт за изпълнение. Когато даден акт за изпълнение се счита за необходим, председателят може или да внесе в същия КОП изменена версия на проекта в рамките на два месеца след даването на отрицателно становище, или в едномесечен срок след даването на отрицателно становище да внесе проекта на акта за изпълнение в апелативния комитет за допълнително обсъждане. Ако не бъде дадено становище, Комисията може да приеме проекта на акта за изпълнение или пък в случай, че не приеме проекта на акта за изпълнение, председателят ѝ може да внесе в комитета негова изменена версия.

По отношение на всички развиващи се държави, които са посочени в приложение I към Регламент 978/2012 г., определени като „държави с право на участие”, се прилага установения общ режим на тарифни преференции. В списъка са включени всички държави, като въвн от него са поставени само тези, които са определени от Световната банка като държава с висок доход или държава с по-висок среден доход през трите последователни години непосредствено преди актуализирането на списъка на държавите бенефициери, или се ползва от преференциален режим за достъп до пазара, с който се предвиждат същите тарифни преференции като по схемата или по-добри по същество за целия търговски обмен. Държавите с право на участие, изчерпателно изброени в приложение I към Регламент 978/2012 г., подлежат на допълнителна класификация, която се извършва с цел да се определи дали по отношения на някоя от тях не следва да се приложи някой от двата специални режима. За тази цел обаче е необходимо да са спазени допълнителните изисквания, установени по отношение на държави, които могат да ползват някои от двата специални режима. Всеки от трите режима дава възможност на различни по вид преференции. В най-малка степен такива са установени по отношение на общия режим. Първият от двата специални режима, а именно специалният насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление включва допълнителни преференции, като в най-голям обем те са установени спрямо държавите бенефициери, включени в списъка на държавите, които могат да ползват специалния режим за най-слабо развитите

държави. И трите режима притежават свои особености, което налага да бъдат разгледани поотделно.

Държавите с право на участие, които са определени като държави бенефициери по общия режим, са изброени в приложение II от Регламента 978/2012 г. за прилагане на схема от общи тарифни преференции. Комисията упражнява контрол върху това дали държавите, посочени в приложение II от Регламент 978/2012 г., отговарят на изискванията за приложение на общия режим. Контролът се извършва ежегодно. В случай, че се констатира, че в списъка по приложение II от Регламент 978/2012 г. са включени държави, които не отговарят на изискванията за прилагане на този режим, Комисията с решение отстранява от списъка държавата, която няма право да се ползват от установените преференции по общия режим. С решение на Комисията се отстранява и държава бенефициер, която е класифицирана от Световната банка като държава с висок доход или държава с по-висок среден доход през трите последователни години непосредствено преди актуализирането на списъка на държавите бенефициери или когато се ползва от преференциален режим за достъп до пазара, с който се предвиждат същите тарифни преференции като по схемата или по-добри по същество за целия търговски обмен. Решението за отстраняване предполага след влизането му в сила да бъде издаден делегиран акт за изменение на приложението, от което е отстранена държава бенефициер. Доколкото приложенията, съдържащи списъците на държавите бенефициери, които Комисията може да променя при горепосочените предпоставки са приети с регламент, то считам, че изменението им може да бъде извършено само със същия по степен акт, приет от Комисията. Решението за отстраняване е индивидуален административен акт и принадлежи към групата на изпълнителните актове, доколкото е резултат от упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията¹. Решението не може да бъде обжалвано по съдебен ред от държави, които са отстранени от списъка (държава бенефициер), то може да бъде атакувано от други органи на Съюза, посочени в чл. 230 ДФЕС или от физически или юридически лица, ако такова решение е адресирано до тях или ако ги засяга пряко и лично^{2,3}. Държавата бенефициер се уведомява от Комисията за промяната на положението ѝ.

Всички продукти, за които е предвидено да се прилага общия режим на преференции, са изчерпателно посочени в приложение V от Регламент 978/2012 г.. Описанието на продуктите е извършено индикативно и изчерпателно. Тарифните преференции за установения общ режим са свързани със суспендиране на митата по отношение на посочените в приложението продукти или заплащането им в намалена стойност. Изводът, който се налага е, че по отношение на продукти с произход държави бенефициери по смисъла на Регламент 978/2012 г. няма да се дължат мита при

¹ Вж. **Ж. Попова**, цит. съч., с. 353.

² Вж. Дело 25/62, 1963, Рес. 95: Германско дружество, вносител на определени стоки обжалва пред съда решение на Комисията, адресирано до Германия, с което се отказва суспендиране на митата върху внасяните от това дружество стоки от трети страни. Съдът приема, че дружеството жалбоподател не е засегнато персонално от решението на комисията, защото то се отнася до всички вносители, а не лично до него, доколкото не води до промяна на правното му положение или пък не ограничава негови субективни права, или не му възлага задължения.

³ Вж. **Ж. Попова**, пак там, с. 412.

поставянето им под митнически режим, предвиждащ заплащането на мита в пълен или намален размер или заплащането на мита ще се извърши в занижена стойност.

IV.2. Специален насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление.

Значително по-високи са изискванията по отношение на държавите бенефициери, за да могат да ползват специален насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Правото да се ползва такъв режим не възниква автоматично *ex lege*, а е резултат от кумулативното наличие на три обективни и една субективна предпоставка. Първата обективна предпоставка съдържа изискването, държавата бенефициер, желаеща да ползва този режим, да има в количествено отношение обем на вноса в рамките на ЕС, в съответствие с установеното в Приложение VII от Регламента 978/2012 г.. Втората обективна предпоставка е свързана с това държавата бенефициер, да е приела и ратифицирала без резерви всички конвенции, които са изрично посочени в приложение VIII от Регламент 978/2012 г., като ги изпълнява без да допуска тежки нарушения по повод изпълнението им. Осъществяването на втората предпоставка предполага ограничаване на суверенитета на държавите бенефициери, които желаят да ползват този тип преференции, защото предопределя волеизявлението на законодателните им органи. В противен случай, ползването на преференциите е невъзможно, защото не може да бъде завършен фактическият състав, който води до пораждането на права.

Конвенциите, определени като задължителни от ЕС, могат да бъдат обособени в две групи. Първата група обхваща 15 конвенции на ООН/МОТ в областта на човешките права и труда. Сред тях са: Конвенция за преследване и наказване на престъплението геноцид (1948 г.); Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (1965 г.); Конвенция за правата на детето (1989 г.) и др. Втората група включва дванадесет конвенции, свързани с околната среда и принципите на управление. Сред тях са: Протокол от Картагена по биологична безопасност (2000 г.); Стокхолмска конвенция за устойчивите органични замърсители (2001 г.); Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията (2004 г.) и др. Прегледът на международните конвенции, които ЕС изисква от държавите бенефициери, желаещи да ползват специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление, ни води до извода, че предоставянето му е възможно за държави, които имат демократична форма на управление, доколкото двете групи конвенции, предполагат приемането им без резерви да бъде извършено именно от такива държави. Фактическото им приемане без резерви също не е достатъчно, защото в своите изисквания ЕС е предвидил възможността за провеждане на последващ контрол. Към този извод ни води изискването държавите, които са приели описаните в приложение VIII от Регламент 978/2012 г. конвенции, да поемат задължения свързани със запазването и поемането на гаранции за ефективното им изпълнение, както и да сътрудничат и изготвят редовни доклади, ако изискване за това има в конвенциите, да допускат регулярно наблюдение и преглед на изпълнението, като без противопоставяне да отстраняват констатирани нередности при изпълнението.

Осъществяването на двете обективни предпоставки, които описахме по-горе не е достатъчно за пораждаване на правото да се ползва специалният насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Третата предпоставка, която има субективен характер, е свързана с изявяването на воля за ползването на исканите преференции. Изявяването на волята се извършва с подаване на писмено искане до Комисията на ЕС. Комисията разглежда искането, като уведомява за него Съвета и ЕП. Писменото искане трябва да съдържа информацията относно ратификацията на конвенциите и поетите ангажименти във връзка с изпълнението им. Наличието на предпоставките за приложение на специалния режим по отношение на държавата заявител не води до възникване на обвързващо задължение за Комисията да приеме съответните актове за това. В чл. 9, § 2 Регламента 978/2012 г. изрично е посочено, че Комисията има правомощие да приеме съответните делегирани актове, а не че е длъжна да стори това. Изводът, който се налага е, че по въпроса за предоставянето на искания специален режим Комисията действа при условията на оперативна самостоятелност, т.е. ако прецени, че предоставената информация и поетите ангажименти са достатъчни, за да се приеме, че са налице необходимите гаранции за изпълнение на законоустановените изисквания, тя ще постанови акт, с който държавата кандидат ще получи статут на държава бенефициер с право да ползва специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Фактическият състав е завършен и съответната държава получава искания статут с издаването на делегиран акт от Комисията и след влизането му в сила, с който се допълва приложението, в което са описани държавите бенефициери, които ще ползват специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление – приложение III от Регламент 978/2012 г.. От този момент насетне в полза на държавата молител възниква правото да ползва преференциите, установени за искания специален режим. Индивидуализирането в списъка на държава не е ограничено със срок. Промяна може да бъде извършена във всеки момент, в който държавата бенефициер не отговаря на изискванията за ползване на този тип тарифни преференции. За наличието на законоустановените предпоставки Комисията следи служебно при условията на непрекъснато осъществяване на последващ контрол. Не съществува пречка до Комисията да бъде предоставена информация от наблюдаващи органи, от трети страни, включително гражданското общество, социалните партньори, ЕП и Съвета. На всеки две години Комисията представя на Съвета и на ЕП доклад относно статуса на ратификацията на изброените в приложение VIII от Регламент 978/2012 г. конвенции, спазването от страна на държавите бенефициери по този преференциален режим, на задълженията за докладване по силата на конвенциите, както и статуса на тяхното ефективно изпълнение. Първият доклад, след вписването на държава кандидат в списъка на държавите бенефициери по специалния режим, се съставя не по-късно от две години от началото на прилагането на исканите тарифни преференции. При изготвянето му Комисията действа при условията на оперативна самостоятелност и може да включи в него всякаква информация, която прецени за целесъобразна. Задължително се произнася по два основни въпроса, на първо място, относно изводите и препоръките към контролираното лице и заключенията на Комисията относно спазването от страна на всяка една държава бенефициер на този вид специален режим, и на второ място, за изпълнението на нейните обвързващи

ангажименти за изпълнение на задълженията за докладване, за оказване на сътрудничество на наблюдаващите органи съгласно съответните конвенции и за гарантиране на ефективното изпълнение на конвенциите, изброени в приложение VIII от Регламент 978/2012 г.. Докладът има информативен характер, но изложената в него информация може да послужи като основание за приемане на делегиран акт, когато са налице предпоставките за отписване от списъка на държавите бенефициери за съответния специален режим.

Държава бенефициер е длъжна да оказва пълно съдействие при осъществяването на последващ контрол. Когато дадена държава вече не отговаря на изискванията за статута на държава бенефициер, Комисията служебно, без да е необходимо да бъде сезирана за това, пристъпва към отстраняването ѝ от списъка в приложение III от Регламент 978/2012 г. или към временно оттегляне на предоставени тарифни преференции, предвидени по специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление.

Отстраняването от списъка се извършва с делегиран акт от Комисията. Държава, която е поискала включването и в списъка по приложение III от Регламент 978/2012 г. и е получила отказ за това и държава, която е отстранена от списъка, са трета страна, която няма право по реда на чл. 263 ДФЕС да сезират СЕС за произнасяне по законосъобразността на делегирания акт на Комисията. Няма пречка това да бъде сторено от правоимащите субекти, посочени в разпоредбата. Контролът е само за законосъобразност, доколкото Комисията при издаването на тези актове действа при условията на оперативна самостоятелност.

Отстраняването от списъка на държавите бенефициери по приложение III от Регламент 978/2012 г. е най-тежката мярка, към която Комисията не е длъжна да пристъпи незабавно, ако констатираните нарушения или нередовности са преодолими и отстраними. Специалният насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление може да се оттегли временно по отношение на всички или на някои продукти с произход от държава бенефициер по този режим, когато на практика държавата бенефициер не спазва поетите обвързващи ангажименти, изискуеми за вписването ѝ в списъците по приложение III от Регламент 978/2012 г. относно запазването на ратификацията и изпълнението на конвенциите, чието приемане е задължително, както и извършването на действията, обуславящи провеждането на контрол за изпълнението им, или когато държавата бенефициер е формулирала резерва, която е забранена от конвенцията, или която е несъвместима с нейния предмет или цел. Временното оттегляне на специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление трябва да се различава от общите за всички режими правила за оттегляне по реда на чл. 19 - чл. 21 Регламента 978/2012 г., които предполагат извършване на измами, нередности или системно неспазване или неосигуряване спазването на правилата за произход на продуктите и на свързаните с това процедури, или неосигуряването на административното сътрудничество, необходимо за прилагането и контрола на преференциалните режими от държава бенефициер. Временното оттегляне на специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление има за цел да осигури спазване на поетите обвързващи ангажименти от държава бенефициер, включена в списъка по приложение III Регламента 978/2012 г..

Поетото задължение за запазване на ратификацията на приетите конвенции, за ефективното им изпълнение, изготвянето на доклади, когато това е задължително, осигуряването на достъп за наблюдение и сътрудничеството по осъществяването му, изисква гаранция, че ще бъде изпълнявано. Правото на Комисията временно да оттегли този специален режим е именно гаранция, която защитава интереса на ЕС, че след предоставянето на исканите преференции няма да се стигне до неизпълнение на поетите обвързващи задължения от държава бенефициер. Специалните правила за временно оттегляне, установени по отношение само на този режим, са въведени, защото единствено при специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление има изискване за ратифициране, ефективно изпълнение и наблюдение на изпълнението на конвенциите по приложение VIII от Регламент 978/2012 г. Обяснима е необходимостта да се предвидят допълнителни, специални основания за временно оттегляне, които кореспондират с особеностите на режима и които се отличават от общите правила за временно оттегляне, установени спрямо всички режими. Това е причината спрямо специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление да бъдат въведени особени, специални правила за временното му оттегляне.

Интересно е положението на държава бенефициер, спрямо която е открито производство за временно отстраняване. От една страна, по силата на чл. 15, § 2 Регламента 978/2012 г. тя носи доказателствена тежест относно изпълнението на задълженията и поетите ангажименти, т.е. изглежда тя има качеството на страна в това производство, което е административно по своя характер. От друга страна обаче, трета страна, няма право да обжалва актове на органи на ЕС пред СЕС по реда на чл. 263 ДФЕС. Считаю, че този подход е непоследователен. Процедурата е административна по своя характер, което означава, че по отношение на адресатите на актовете на компетентния орган, който в случая е Комисията, не могат да бъдат възлагани само задължения. Изпълнението на всяко задължение предполага осъществяването на контрол и налагането на санкция, ако това не е сторено, но по никакъв начин не трябва да се изключва правото на лицето, което е носител на задължението да иска осъществяването на контрол върху действията на оправомощения орган относно тяхната законосъобразност. Държавите, които могат да искат включване в списъка по приложение III от Регламент 978/2012 г., са поставени в положение да имат задълженията на страна в административно производство по издаване на административен акт без да притежават правата, присъщи за страна, защото не могат да искат проверка на законосъобразността на актовете, които касаят изпълнението на задълженията. Подобен подход крие дълбок недостатък, който трябва да бъде отстранен, защото противоречи на принципа на справедливостта. Вярно е, че административният орган по презумпция действа законосъобразно и актовете му са гаранция за законосъобразността на действията му, но презумпцията е оборима. Европейското законодателство, в обсъжданата му част, не дава възможност за осъществяването на контрол за законосъобразност от трети страни. На практика не може да бъде и друго, защото ДФЕС изключва такава възможност, поради това че държавите бенефициери не са страна по ДФЕС, а СЕС е компетентен да разглежда спорове повдигнати от държави членки, други органи на ЕС, юридически и физически лица, но не и трети страни. Европейският законодател е създал квази или несъщинско

административно производство по отношение на трети страни, които при неговото развитие имат само задължения, но не и права. Крайният акт, ако не е облагодприятстваш, т.е., ако не води до включването на държавата молител в списъка по приложение III от Регламент 978/2012 г., не подлежи на контрол за законосъобразност по искане на неговия адресат.

При наличието на основателно съмнение за неспазване на обвързващите ангажименти, поети от държава бенефициер или при формулиране на резерва, която е забранена от конвенцията или която е несъвместима с нейния предмет или цел, Комисията има правомощие да приеме решение за започване на процедура по временно оттегляне на тарифните преференции, предвидени по специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Комисията информира ЕН и Съвета за това. В известие, публикувано в Официален вестник на ЕС, Комисията уведомява засегнатата държава, като посочва причините за възникналото съмнение относно изпълнението на поетите от държавата бенефициер по разглеждания специален режим обвързващи ангажименти. Уведомяване се извършва и за съществуването на резерва, която е забранена от конвенцията, или която е несъвместима с нейния предмет или цел, които могат да поставят под въпрос правото на държавата да продължи да се ползва от тарифните преференции, предвидени по специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. В рамките на срок, който не може да надвишава шест месеца държавата бенефициер предоставя своите възражения, като едновременно с това може по всякакъв начин да сътрудничи на Комисията за изясняване на действителната обстановка. В рамките на този срок държавата бенефициер е длъжна да представи и доказателствата, които изключват необходимостта от отстраняването ѝ от списъка по приложение III от Регламент 978/2012 г.. Независимо от предприетите действия от държавата бенефициер, Комисията самостоятелно извършва всички действия, свързани с получаване на необходимата ѝ информация. Наред с това тя обсъжда заключенията и препоръките на наблюдаващите компетентни органи. Доколкото на обсъждане и събиране подлежи цялата информация, имаща отношение към конкретния случай, Комисията е длъжна да събира и доказателства, които са в полза на заинтересованата страна. В три месечен срок от изтичането на срока, предвиден за извършване на разследването, предварително обявен в Официалния вестник на ЕС, Комисията е длъжна да постанови решение, с което може да прекрати процедурата по временно оттегляне или да оттегли временно тарифните преференции, предвидени по специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Когато Комисията прецени, че констатациите ѝ не обосновават временно оттегляне, тя приема решение за прекратяване на процедурата по временно оттегляне в съответствие с процедурата по консултиране. Решението се взема *inter alia* въз основа на получените данни. Ако констатациите ѝ обосновават временно оттегляне поради наличие на причини за това, тя разполага с правомощието да приема делегирани актове за изменение на приложение III от Регламент 978/2012 г. с оглед временното оттегляне на тарифните преференции. Решението за временно оттегляне, поражда действие шест месеца след приемането на съответния делегиран акт. Решението е окончателно и не подлежи на административен или съдебен контрол. То има действие до отпадане на причините, довели до постановяването му и може да бъде отменено с друго такова от

Комисията, с което да бъде възстановено положението на държавата бенефициер с цел да възстанови тарифните преференции в рамките на специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление. Недостатък в това производство е, че липсва уредба относно това колко дълго може да продължи временната мярка. Създава се впечатление, че това може да бъде до момента на отпадане на предпоставките, довели до отстраняването на дадена държава от списъка на държавите бенефициери по приложение III от Регламент 978/2012 г.. Този подход е неправилен, доколкото отмяната на акта за налагане на временната мярка е поставен в зависимост от бъдещо несигурно събитие, което пък създава впечатление за липса на правна сигурност, защото временната мярка може да продължи безкрайно, което противоречи на временния ѝ характер. По-редно е да се предвиди срок за действие на временната мярка. Ако в рамките на срока не бъдат преодолените причините, довели до налагането ѝ, да се предвиди възможност за започване на процедура, с която съответната държава бенефициер да бъде отстранена от списъка на държавите, ползващи преференции по този режим. На Комисията са предоставени правомощия да приема делегирани актове, с които да доразвие гореописаната процедура, което най-вероятно ще се случи в близко бъдеще и съществуващите недостатъци ще бъдат преодоляни, по-специално по отношение на сроковете, правата на страните, поверителността и прегледа.

Преференциите, установени в полза на държавите бенефициери за специален насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление, са сходни с утвърдените за общия режим. Те се изразяват в суспендиране на митата, респ. в заплащането им в намалена стойност, като стоките, по отношение на които са установени, са изчерпателно изброени в самостоятелно приложение IX от Регламент 978/2012 г.. То се прилага само по отношение на този режим, независимо от правилата, установени в общия преференциален режим. Продуктите са изброени по групи. В тези групи може да са включени продукти, за които митата по Общата митническа тарифа са оттеглени или суспендирани. Приложението, утвърдено за специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление, се прилага независимо от правилата, които за въведени по Общата митническа тарифа.

IV.3. Специален режим за най-слабо развити държави.

Вторият специален режим, с който се въвеждат преференции за отделни държави, е наречен специален режим за най-слабо развити държави. Самото наименование предполага приложението му към специална група субекти, които с оглед на икономическото си развитие се намират в положение на ограничени възможности за противопоставяне на общата конкуренция. Режимът има насърчителен характер и обхваща всички продукти с изключение на оръжие. Той е приложен спрямо държави, които са развиващи се и които са посочени от ООН като най-слабо развити държави в нарочен списък. Правилата за прилагане на този режим изискват държавите бенефициери по втория специален режим да са посочени изрично в приложение IV от Регламент 978/2012 г.. Включването на държавите бенефициери в приложение IV се извършва въз основа на списъка, приет от ООН. С оглед постигането на динамичност, на Комисията е предоставено правомощие самостоятелно и независимо от списъка, изготвен от ООН да прави преглед въз основа на най-новите налични данни, с които

разполага. Ако при прегледа се констатира, че държава бенефициер по втория специфичен режим, вече не отговаря на условията, които изискват приложението му, Комисията разполага с правомощието да приема делегирани актове, за да измени приложение IV от Регламент 978/2012 г. с цел да отстрани тази държава от списъка на държавите бенефициери по специален режим за най-слабо развити държави. Отстраняването настъпва след изтичането на тригодишен преходен период, считано от датата на влизане в сила на делегирания акт.

Посочването на нова независима държава в списъка на ООН за най-слабо развита държава е задължителна предпоставка за отбелязването ѝ в списъка по приложение IV от Регламент 978/2012 г. на държавите бенефициери, които могат да се ползват от специалния режим за най-слабо развити държави. Докато се изчаква настъпването на този юридически факт, Комисията разполага с правомощието да приема делегирани актове за изменение на приложение IV от Регламент 978/2012 г. като временна мярка, така че да включи правоимаща държава, по своя преценка, в списъка на държавите бенефициери, т.е. волеизявление на Комисията може да замести волеизявлението на ООН, но само временно и под условие. Временно, защото ще породи търсените правни последици до произнасянето на ООН по този въпрос и под условие, защото окончателното включване в списъка по приложение IV от Регламент 978/2012 г. е в зависимост от това дали ООН ще определи съответната държава като най-слабо развита. Ако нова държава не е определена от ООН за най-слабо развита по време на първия извършен преглед на категорията на най-слабо развитите държави, Комисията разполага с правомощието незабавно да приема делегирани актове, за изменение на приложение IV от Регламент 978/2012 г. с цел да я отстрани от него, без да предоставя преходен период от три години. Очевидна е волята на европейския законодател да включи най-широк кръг от международни авторитетни организации (Световната банка, ООН), чиято воля да бъде инкорпорирана по пътя на вземане на окончателно решение за това какви преференции да бъдат предоставени на държави, които могат да ползват преференциален режим на облагане. При това изразяването на воля в тази насока е въздигнато като елемент от фактическия състав, чието осъществяване поражда правата, които Регламент 978/2012 г. предоставя в полза на развиващи се държави. Комисията като орган на ЕС е обвързана и правомощията ѝ в не малка степен са зависими от волята на международните организации, което основателно поставя въпроса за наличието на съвместна компетентност, доколкото волята на Комисията и упражняването на правомощията ѝ, при втория специален режим, е обусловена от тази на ООН. Подходът е поощрителен, но по мое мнение трябва да бъде доведен докрай. След като на международни организации вън от системата от органи на ЕС са предоставени правомощия, които са определящи за актовете издавани от органи на ЕС, с още по-голяма сила би трябвало да се предостави възможността държавите кандидати за ползване на преференциални режими да могат да обжалват актовете, които създават права за ползване на едни или други преференции. Вярно е, че при втория специален режим не е необходимо волеизявление на държава, в полза на която той може да бъде приложен, но това не е пречка да се предостави възможността за атакуване по съдебен ред на актовете на Комисията, въз основа на които настъпват заложените в приложимите правни норми последици. В

списъка за държавите, които могат да ползват общия режим на преференции, са включени около 90 държави, което означава, че кръгът на потенциалните жалбоподатели при изключване от списъците въз основа на които са изготвени приложение I, II, III и IV е ограничен, което няма да доведе и до образуването на голям брой производства, ако заинтересованите държави пристъпят кам обжалване на актовете на Комисията. При бъдеща промяна на ДФЕС, по мое мнение, би могло да се предвиди възможност, когато актове на органи на ЕС с административен характер засягат правата и интересите на трети страни, адресатите им да имат възможност да поискат от СЕС да упражни контрол за законосъобразност по пътя на обжалването. Комисията уведомява засегнатата държава бенефициер по втория специален режим, за всякакви промени в нейното положение в рамките на схемата.

V. Заключение.

Митническото законодателство на ЕС се отличава с изключителна динамика в развитието си. То се нуждае от непрекъснато осъвременяване, доколкото търговските отношения изискват постоянно вземане на адекватни решения, които да са в тон с тези процеси. На практика това е трудна задача, защото, както не рядко се оказва, новоприетите разпоредби са безвъзвратно остаряли още преди влизането им в сила. Новата уредба, която действа в сферата на митническото право в ЕС или която предстои да влезе в сила се нуждае от по-дълъг период на адаптация. Едновременно с това обслужването на стокото потока към и от ЕС поставя изисквания за съвременни решения, които да облекчат процедурите и на практика да съкратят движението на една стока от произвеждането ѝ до реализацията на пазара, за който е предназначена. Това предполага въвеждането на модерни технически средства, което е невъзможно да се осъществи едновременно във всяка от държавите членки на ЕС. Оттам идва и необходимостта нормативните актове в сферата на митническото право, които въвеждат тези изисквания, да се прилагат след изтичането на продължителни периоди от време, в рамките на които да се извърши адаптацията. Периоди от време, необходими за адаптация, са и такива, през които новосъздадената уредба вместо да бъде възприета и адаптирана, се оказва, че е остаряла. В резултат от това се извършват промени още преди влизането в сила на новоприетите разпоредби, за което се предоставя допълнителен срок от време за влизането им в сила. Създава се омагьосан кръг, който води до непрекъснато прилагане на доста остаряла и неосъвременена правна уредба, най-вече поради това, че на новосъздадената така и не ѝ се дава възможност да влезе в сила и да се прилага. Работи се „на парче”, което създава несигурност в субектите – адресати на нормите на митническото право. Има и други парадокси като напр.едновременно прилагане на нормативни актове, които регулират един и същ кръг от обществени отношения. Такъв е случаят с Регламент 978/2012 г., който съгласно чл. 43 от заключителните му разпоредби влиза в сила на двадесетия ден след обнародването му, прилага се от 20.11.2012 г., но въпреки това тарифните преференции, предвидени в преференциалните режими, посочени в чл. 1, § 2, се прилагат, считано от 1 януари 2014 г. В чл. 1, § 2 Регламент 978/2012 г. са посочени тарифните преференции по схемата за общи тарифни преференции, което означава, че

на практика те няма да намерят приложение преди 01.01.2014 г. Оказва се, че нормативният акт влиза в сила, но не съвсем, защото част от действащата уредба продължава да се прилага, едновременно с част от новата уредба. Подобен подход е неправилен. Вероятността от възникване на противоречия е открита. Адресатите на нормите на митническото право и особено вносителите и износителите са поставени пред непосилната задача да прилагат правни норми, които са неясни и в много случаи объркващи. Проблемът нямаше да е толкова сериозен, ако пасивните субекти на митническите правоотношения поради незнание, което е продиктувано не от незаинтересованост, а от невъзможност да асимилират правната уредба, не бяха санкционирани безкомпромисно за всяко „нарушение”, което са извършили. Митническите органи, които са призвани да прилагат тази динамична правна уредба, страдат от невъзможност да я опознаят. Тогава възниква въпросът възможно ли е да се санкционират пасивните субекти за нарушаване на правни норми, след като органите, призвани да осъществяват контрол за законосъобразното им прилагане, не ги познават добре. Очевидно, отговорът на този въпрос следва да е отрицателен. През десетилетията на своето съществуване се оказва, че административният апарат на ЕС е мудар, а решенията му често се предхождат от тромави и ненадеждни процедури. Постигането на напредък в действащата нормативна уредба минава през създаването на по-динамична и адекватна администрация. Европейският законотворец, трябва да се абстрахира от създадената през десетилетията практика, да се приемат нормативни актове, в които общо и неясно да са определени правата и задълженията на адресатите на правните норми. Не може да се разчита на СЕС като последна инстанция, който да изведе конкретните задължения и да защити уредените права, защото до постановяване на нужното решение на СЕС възникват редица казуси. Зад всеки казус стои конкретен субект, чиито права в много случаи се оказват незащитени поради незнание на органите, осъществяващи контрол за законсъобразност или дори поради невъзможността им да осмислят посланията на съответния нормативен акт. Примерите от практиката са хиляди и не е тук мястото, където да се сочат конкретни доказателства за това, достатъчно е да се прегледа съществуващата в държавите членки както на административните, така и на съдебните органи. Веднага ще бъдат открити стотици случаи, по които органите в държава членка са имали едно решение по конкретни казуси, а след постановяване на решение на СЕС се оказва, че подходът им е бил напълно погрешен и трябва цялата им практика да бъде поставена на нови релси. В цялата тази несигурност най-пострадали са пасивните субекти на нормите на митническото право, защото от техния доход и имущество, в крайна сметка се изземват паричните средства, необходими за погасяване на задълженията им, в т. ч. и погрешно и незаконсъобразно опраделените такива. В преодоляването на тези проблеми трябва да се насочи работата на администрацията на ЕС, в частност и тази на митническите органи на всяка от държавите членки.