



## ДОКЛАД

### ПРОУЧВАНЕ НА ПРАКТИКАТА ПО ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

В края на 2014 г. стана ясно, че правителството няма да успее да стартира навреме програмите за новия програмен период 2014-2020г., тъй като Европейската комисия имаше прекалено много забележки по тях, а и имахме прекалено много предварителни условности по Споразумението за партньорство, които трябваше да изпълним, за да усвояваме средствата от Европейския съюз. Правилата на Кохезионната политика за периода 2014-2020 г. са изцяло нови, вече добре познати след толкова много информационни кампании и дискусии, че е крайно време те да бъдат изпълнявани, за да не останат дейностите, финансирани по проектите по програмите за сметка на националния бюджет. Правилата безусловно изискват спазване на строга бюджетна дисциплина от всички конституционни играчи, участващи във финансовата система на Република България, тъй като системата на публичните средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) е част от финансовата система на Република България, включително и бенефициерите.

Същевременно, факт е, че имаше проблеми с оперативните програми „Околна среда 2007-2013“ и „Регионално развитие 2007-2013“ в резултат на пропуски в системите им на управление и контрол и наложени финансови корекции за нарушение на процедури за възлагане на обществени поръчки. Именно проблемите от стария програмен период следваше да бъдат адресирани и разрешени от законодателя, за да не допускаме грешки през започналия вече нов програмен период. В тази връзка, **беше крайно време да се обърне внимание от страна на законодателя на правната рамка за управление и контрол в системата на публичните средства от фондовете на Европейския съюз (ЕС). Практиката и грешките от стария програмен период наложиха бързото приемане на Закон за управление на ЕСИФ (ЗУСЕСИФ) за програмен период 2014-2020г.**

Системата на публичните средства от ЕСИФ, включително и средствата по Общата селскостопанска политика на ЕС, е част от финансовата система на Република България и през 2014 г. стана ясно, че проблемите в системата пряко рефлектират върху бюджета, с тенденция държавата ни да влезе в процедура по свръхдефицит<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз. Протоколи – Протокол [№ 12] относно процедурата при прекомерен дефицит. Съгласно Член 1:

„Референтните стойности, посочени в член 126, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз са:

– 3% – за съотношението между планирания или фактическия бюджетен дефицит и brutния вътрешен продукт по пазарни цени.

– 60% – за съотношението между държавния дълг и brutния вътрешен продукт, изчислен по пазарни цени.“ – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:bg:PDF>

Наложените финансови корекции по Оперативна програма „Околна среда 2007-2013г.” на практика останаха за сметка на бюджета, респ. данъкоплатците.<sup>2</sup>

Лошият опит при управлението и контрола на програмите от изминалия програмен период обосноваха извода, че ключовите думи през програмен период 2014-2020 г., както на европейско, така и на национално ниво, би следвало да бъдат ефективност на „координацията“ на управлението, засилване на „предварителния и текущия финансов контрол“ за сметка на последващия, нарастваща роля на одита на изпълнението на Сметната палата, насочен към осигуряване на ефективно, ефикасно и икономично използване на средствата от ЕС, в съответствие със стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и националните усилия в тази връзка. При всички случаи, дейността по финансовото управление и контрол на програмите, съфинансирани със средства от ЕС, трябваше да се опрости, за да се направи по-прозрачна, по-разбираема и по-ефективна в България, което можеше да се постигне именно чрез приемането на закон.

Новият програмен период изисква засилване и на последващия контрол с особено внимание към оценката на риска и одита на изпълнението, извършван от Сметната палата за постигането на устойчивост на резултатите. Изоставането на процеса на уеднаквяване на контролни/одитни практики и процедури затрудняваше процеса на допълване и надграждане на контролните функции в системата. Това водеше до загуба на ресурс при наличието на недостатъчен административен капацитет. Затруднена комуникация и отсъствието на действащи механизми за координация между отделните контролни органи, това бяха само едни от проблемите, които водеха до фрагментиране на контрола и засилване административната тежест върху проверяваните лица.

Възприемането и реализирането на идеята за приемането на ЗУСЕСИФ не беше нещо ново, още повече, че тя бе обсъждана още със стартирането на подготовката на програмен период 2014-2020г., имайки предвид практиката на държавите членки на ЕС — държави като Дания, Естония, Гърция, Латвия, Словакия, Финландия и Швеция. Те имат действащи закони за управление на средствата от ЕС. Водеща в това отношение е Естония. Също така, система от нормативни актове за изпълнението на програмите за програмен период 2014-2020г.<sup>3</sup> преди приемането на ЗУСЕСИФ, се характеризираше с:

- липса на унифициран, гъвкав и лесен за разбиране и прилагане подход за управлението на програмите по ЕСИФ, чиито органи за управление използват различни процедури при изпълнение на проектите и програмите;
- използване на подход на изключения или включване на специфични разпоредби дори при въвеждане на общи правила, водещо до фрагментарност на правилата по програмите и усложняване на разпоредбите;
- силна динамика и непредсказуемост на средата по отношение на правилата за изпълнение.

Посочените слабости в правната рамка за програмен период 2007-2013, както и приетите подзаконови нормативни актове за програмен период 2014-2020 г., не създаваха условия за добро управление на програмите и бяха предпоставка за допълнителни затруднения за бизнеса, гражданите и администрацията. Последните, в качеството им на бенефициери, планираха и изпълняваха проекти в една трудно

---

<sup>2</sup> Ще се търсят варианти за увеличаване на бюджетните приходи чрез въвеждането отново на непопулярни данъчни задължения. Елементите на финансовата ни система са взаимнозависими и свързани.

<sup>3</sup> Единен информационен портал за Структурни фондове на ЕС: <http://www.eufunds.bg/bg/page/980>

предсказуема среда. Едновременно с това, в оная ситуация условията за използването на интегрирани подходи бяха ограничени и изискваха допълнителни координационни механизми, усложняващи администрирането и с рискове за неефективност и неефикасност.<sup>4</sup> Високата административна тежест, различните правила по отделните фондове и програми, разнопосочните указания на компетентните органи и недостатъчния административен капацитет бяха предизвикателствата за периода 2007-2013г. и те следваше да бъдат адресирани.

Следва да се има предвид, че ЕСИФ продължат да се управляват и през новия програмен период 2014-2020 г. от Европейската комисия и държавата членка в режим на споделено управление съгласно чл.59 от РЕГЛАМЕНТ (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета и чл.72, 73 и 74 от влезлия в сила нов общ РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета. За целта, съгласно действащото европейско законодателство за програмен период 2007-2013 и 2014-2020 г. бе изградено многостепенно ниво на управление и контрол, както и стриктна йерархия на контролния процес при управлението на средствата от ЕС. В този процес участват създадените за това органи (Управляващ орган, Сертифициращ орган, Комитети за наблюдение, Одитен орган, Европейска комисия, Европейска сметна палата). Включително и органите, които упражняват финансов контрол и одит на национално ниво в рамките на финансовата система на всяка една държава членка, включително и България.

На практика, координирането на общите европейски цели на европейско ниво намира отражение в целите на Стратегия Европа 2020. За нейното изпълнение е приета вече Многогодишната финансова рамка на ЕС за програмен период 2014-2020 г. (бюджет на Стратегия Европа 2020)<sup>5</sup>, където в разходната част са определени средствата по ЕСИФ. Що се отнася до координацията на европейско ниво между отделните ЕСИФ, то тя вече бе постигната чрез приемането на споменатия по-горе общ регламент РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013. Този регламент отразява Стратегията на ЕС Европа 2020 чрез 11-те тематични цели, адресирани от всеки един от фондовете.

Що се отнася до отделните държави членки, то на национално ниво координацията с общите европейски цели и национални цели следва да се постигне чрез Споразумението за партньорство и отделните програми. Схемите по-долу онагледяват казаното:

---

<sup>4</sup> Одитен доклад на Сметната палата No 0300001013 за извършен одит на изпълнението „Подготовка за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз през новия програмен период 2014 – 2020 г.“

<sup>5</sup> Член 312 от Договора за функционирането на Европейския съюз; Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 884);Междунституционално споразумение от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетните въпроси и относно доброто финансово управление (ОВ С 373, 20.12.2013 г., стр. 1).

Схема №1

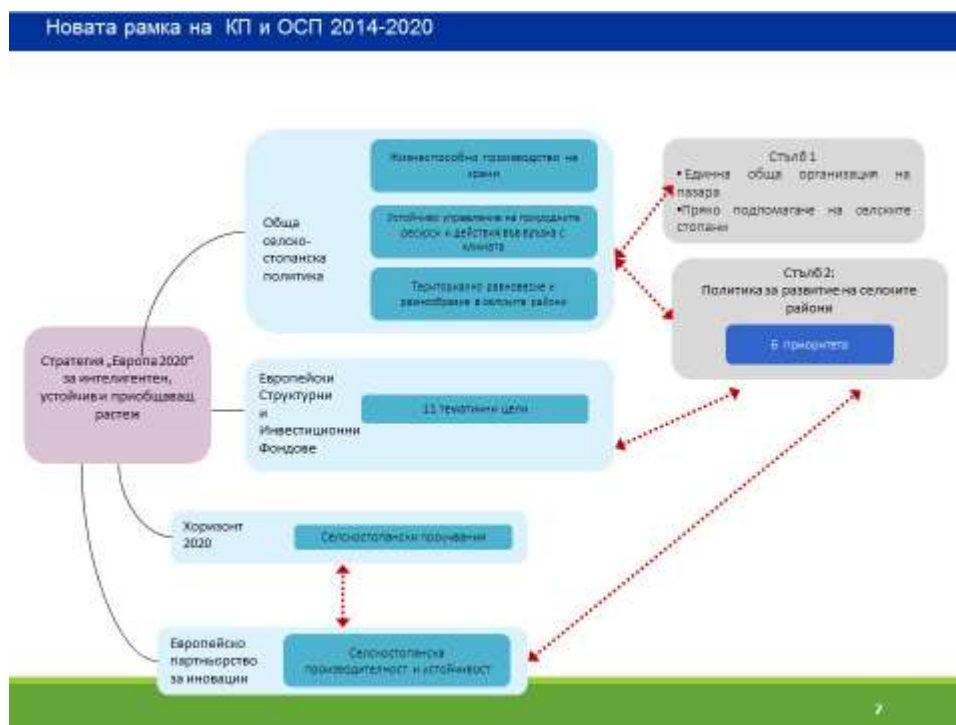
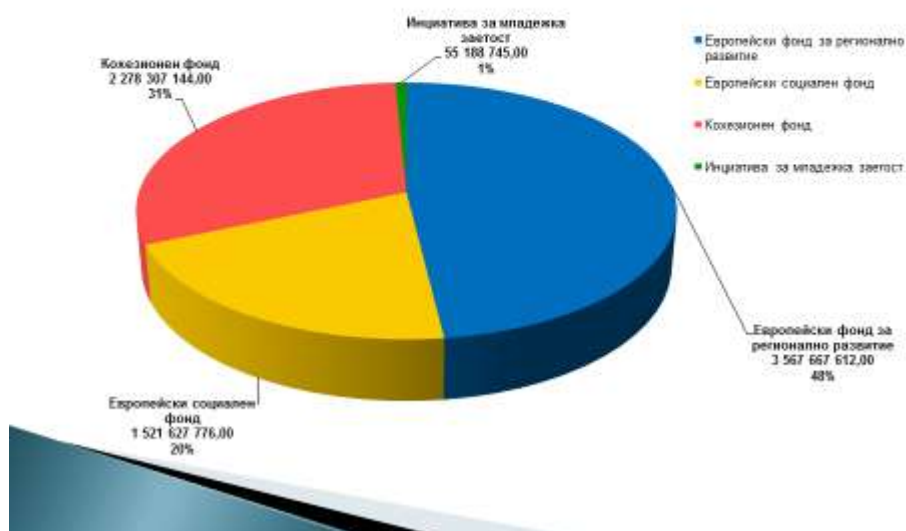


Схема №2



Схема №3<sup>6</sup>

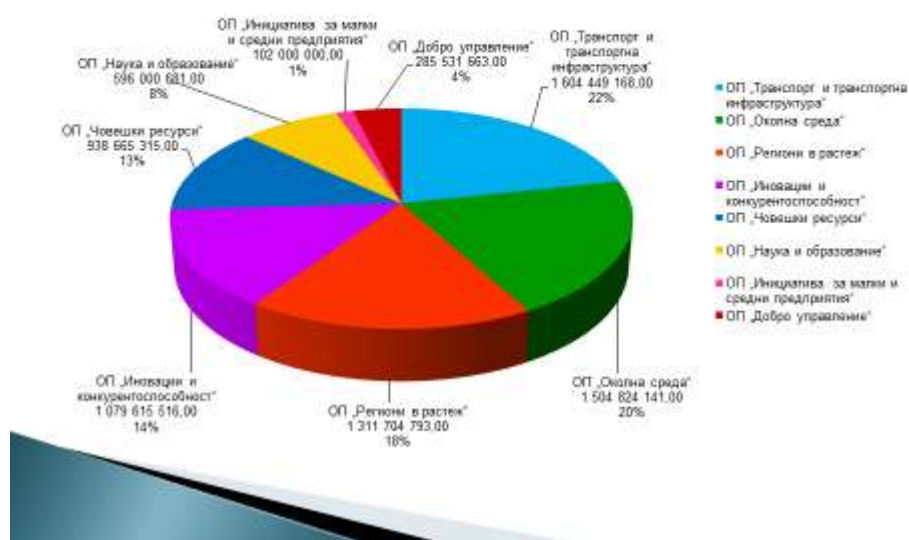
## Разпределение на средствата по фондове 2014–2020



16

Схема №4<sup>7</sup>

## Разпределение на средствата по ОП 2014–2020



17

Регламентите за Кохезионната и ОСП политика през новия програмен период 2014-2020 г. са публикувани в Официалния вестник на ЕС, брой L 347 от

<sup>6</sup> Източник: Министерство на финансите

<sup>7</sup> Източник: Министерство на финансите

20.12.2013 г. С това законодателството на ЕС за Кохезионната политика, ОСП и МФР през новия програмен период влиза в сила.

Обща селскостопанска политика:

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm)

Кохезионна политика:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/legislation/regulations/)

Безспорно е, че отношенията в хода на управлението, координацията на управлението, контрола и одита на публичните средства от ЕС се обособяват и идентифицират въз основа на теорията за финансовите правни отношения, развита в труда на проф. Милчо Костов "Финансови правни отношения"<sup>8</sup> (ФПО), придавайки й ново, съвременно звучене<sup>9</sup>. От гледна точка на финансовата и на административноправната доктрина става въпрос за финансови правни отношения, доколкото това са отношения, свързани с разходването и използването на публични средства. В центъра на финансовата система стои бюджетът<sup>10</sup>. Но от правна гледна точка бихме ги свели до две понятия: „управление”, в смисъла на финансова дейност на държавни органи в сферата на държавното управление<sup>11</sup> и „финансов контрол” по смисъла на даденото за първи път в действащото законодателство легално определение на понятието „финансов контрол” в § 1, т. 11 от ДР на Закона за Сметната палата<sup>12</sup>. Следователно трябва да правим разлика между термините „координация при управлението”<sup>13</sup> и „управление” на ОП по отношение на компетентността на държавните органи, като следва да се има предвид, че „финансовият контрол”<sup>14</sup> при

<sup>8</sup> Костов, М. Финансови правни отношения. С., Финансови правни отношения. С., БАН, 1979

<sup>9</sup> Виж по тези въпроси ГОЛЕМИНОВА, Савина: Необходима ли е промяна в системата за управление на средства от фондове на ЕС в България? – *Правен свят*, 2013, 27 септември. – <http://www.legalworld.bg/show.php?storyid=32659>; Държавни органи за управление и контрол в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз. – *Норма*, 2013, № 6; Участието на финансовите и кредитните институции в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на средствата от Европейския съюз по линия на Структурните и Кохезионния фондове от Европейския съюз през програмен период 2007–2013 г. – *Общество и право*, 2012, № 9, с. 3–18; № 10, с. 53–70; Политиката на сближаване на Европейския съюз. Програмен период 2007–2013 г. и 2014–2020 г. – *Общество и право*, 2012, № 3; Правен режим на държавните помощи и оперативните програми на България. – *Правен свят*, 2011, № 9

<sup>10</sup> Автори-юристи са обръщали внимание на бюджетното право: Ангелов, А. Финансово право на НР България, С., 1979, с.203-238; Кучев, С. Финансово право, С. ЛиСтра, 2004, с.137-249; Стоянов, И. Механизъм за управление на публичните финанси. С., Феня, 2011, с. 200-218; Костов, М. Конституционни основи на бюджетното право. С., 1976; Христофоров, В. Правни основи и управление на бюджетната финансова система на НР България - год. СУ. Фак. за стопански и социални науки.Т.3, 1949-1950; Петканов, Г. Бюджетът - основен финансов план - Народни съвети, 1984, № 10.

<sup>11</sup> Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. С., Сиби, 2012 г.

<sup>12</sup> „Финансов контрол“ е всяка форма на контрол, свързана с управлението на публични средства и дейности, осъществявана чрез специализирани правомощия и процедури, включително бюджетен контрол, финансов инспекционен контрол, данъчен контрол, митнически контрол и други подобни.

<sup>13</sup> По отношение на “координацията” виж Сивков, Цв. Координацията – метод при осъществяването на централизацията и децентрализацията в държавното управление”. С. Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, 2013 г.

<sup>14</sup> Виж по темата за държавния финансов контрол Кучев, Ю. Държавен финансов контрол. Организация, обект, субекти и реализация на имуществената отчетническа отговорност. С., ЛиСтра, 2010

всички случаи е елемент на понятието „управление“. На езика на ОП говорим за „финансово управление и контрол“<sup>15</sup>, съобразно изискванията залегнали в действащите регламенти. Въпреки че структурните фондове са част от бюджета на ЕС, те се изразходват чрез система на **споделена отговорност между ЕК и държавните органи** на отделните държави членки на ЕС: **ЕК договаря и одобрява ОП**, предложени от държавите членки на ЕС, и **разпределя средствата**; държавите/регионите в ЕС **управляват ОП** чрез своите държавни органи, **изпълняват** ги, като избират проекти, и извършват **контрол и оценка**; ЕК участва в мониторинга на ОП, определя бюджетните ангажименти и изплаща **одобрените** разходи и проверява системите за контрол. Управлението на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране е подчинено на комплексни правила (общи на ниво ЕС, национални и специфични за всяка една ОП), които определят действията и изискванията както към УО/МЗ на ОП и контролните органи в системата (европейски и национални), така и към кандидатите/бенефициерите на БФП, т.е. те действат и работят в организирана система под действието на правото като социален регулатор.

В подкрепа на тази теза следва да се базираме на общоприетата финансовоправна доктрина, а именно: „В определени случаи обаче отделни страни от обществените отношения се регулират не само и не единствено с норми на финансовото (бюджетното) право, а и с норми на държавното и административното право. Устройството и функционирането на [...] държава е невъзможно да се регулира единствено с финансовоправни норми. / Държавното право има за цел да уреди обществените отношения, съставляващи основата на общественоеикономическата система и политическата организация на обществото. [...] / Административното право пък регулира обществените отношения, възникващи в процеса на държавното управление [...] Всички организационни положения на финансовата дейност се развиват на базата на държавното и административното право и се подчиняват на установените там принципи, защото по своето съдържание, методи и форми финансовата дейност в голямата си част се явява разновидност на изпълнително-разпоредителната, управленската дейност.“<sup>16</sup>

Милчо Костов посочва следното: „Финансовите отношения не могат да съществуват и да бъдат наблюдавани вън и независимо от държавната организация и от правното регулиране. Те не могат да имат друго битие освен като правни отношения. Финанси и властническа организация на обществото са така неразривно свързани, че само държавният регулатор, т.е. правната норма, може да действува като социален регулатор, под чието въздействие се формират финансови отношения [...] Правното регулиране в сферата на финансите никога не може да открие някакви обществени отношения, създадени под въздействието на друг социален регулатор, например морална или обичайна норма, към които „да пристъпи“, за да ги оформи като правни отношения или да ги преобразува в правни отношения. Финансовоправното регулиране се основава на обективната икономическа необходимост от съществуването на

---

<sup>15</sup> Виж например Регламент (ЕО) № 438/2001 на Комисията от 2 март 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове, както и Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета<sup>15</sup> за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд на ЕС. Той установява общите правила, които регулират ЕФРР, ЕСФ и КФ без да се засягат специфични разпоредби, предвидени в [Регламент \(ЕО\) № 1081/2006 относно Европейския социален фонд](#), [Регламент \(ЕО\) № 1084/2006 относно Кохезионния фонд](#), [Регламент \(ЕО\) № 1080/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие](#)

<sup>16</sup>Вж. ПЕТКАНОВ, Георги. Бюджетна компетентност на народните съвети в НР България. С., Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 1988. с. 49–50.

финансите [...] Затова правната норма, като се съобразява с конкретни обществени нужди и решава конкретни задачи на общественото развитие, трябва да формулира идеалния модел на финансово отношение, което като реално отношение на обществената действителност ще се появи по необходимост в юридическа форма.<sup>17</sup>

С оглед на изложеното по-горе, се постави резонно въпросът каква следваше да бъде философията на ЗУСЕСИФ? Предмет на закона следваше да са обществените отношения, свързани с дейностите по управление, включително координация, изпълнение, мониторинг и контрол на средствата, предоставени от Европейския съюз на Република България в режим на споделено управление. Законът следваше да включва всички ЕСИФ за програмен период 2014-2020 г. и да гарантира: запазване на съществуващата институционална рамка; засилване на координацията на ниво управление и контрол; по-прозрачна, по-разбираема и по-ефективна система на публичните средства от ЕС, като част от финансовата система на Република България; унифициране и опростяване на процедурите; предсказуемост на средата; ефективна защита на бенефициерите чрез обжалването на актовете на административните органи (Управляващите органи/Разплащателната агенция), с правомощия по управлението и контрола на програмите по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Крайно време беше да се разрешат и проблемите в практиката и да се регламентира, че помощта ще се предоставя от Управляващите органи/Разплащателната агенция с индивидуален административен акт и в случаите, в които помощта се предоставя на бенефициерите (общини, неправителствени организации, юридически лица и др.) с договор за безвъзмездна финансова помощ. Аргумент е, че се предоставя публичен ресурс (европейски и национален) и държавата не е лишена от своя *impetium*. Също така, тя не участва в отношенията с бенефициерите като равнопоставен субект, още повече, че тя участва в управлението на фондовете в режим на споделено управление с Европейската комисия, както бе посочено по-горе.

Договорът за безвъзмездна финансова помощ безспорно е административен договор, но десежно него липсва ясна и изчерпателна уредба в Административнопроцесуалния кодекс. „Административните договори се споменават, но изследванията са сравнително малко. Разглеждат се отделни елементи, отделни институти, прилики и разлики с тях, практическо приложение, но създаването на цялостен труд предстои. Положително изключение е работата на П. Бучкова „Административният договор, материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти“<sup>18</sup>. Изследвайки становищата на редица автори в правната доктрина относно административния договор, се налагаше изводът, че за административния договор се говореше само в теорията, но не беше установена ясна и изчерпателна законодателна уредба преди приемането за ЗУСЕСИФ, като все още липсва такава в АПК, освен „споразумението“ по чл. 20 АПК, което е в частна полза.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Вж. КОСТОВ, М. Цит. съч., с. 91.

<sup>18</sup> Сивков, Цв., Сивков, Цв. Споразумението по Административно-процесуалния кодекс. С., Сиела., 2012 г., с.37

<sup>19</sup> Стайнов, П. Теория на административния договор в социалистическото право, в годишник на СУ, ЮФ, т.Л. лл, кн.1, С., 1965 г.; Голева, П. Лазаров, К. Русчев, Ив. Обществени поръчки. Законови изисквания и процедури. С., 2002 г., Труд и право, с. 20 и сл.; Голева, П., Марков, М. Новата уредба на обществените поръчки. С., Труд и право, 2004 г., с. 205; Голева П., Договорът в административното право. Административно правосъдие., № 2, 2005 г., с. 13-19; Къндева, Ем. Публична администрация. С., 2003 г., с. 60; Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. С., 2001 г., с. 198 и сл.; Бучкова, П. Административният договор, материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С., 2012 г., с. 85 и сл.; Сивков, Цв., Цит. съч., с. 27-39; Хрусанов, Д. Административният договор в административното право на Република Германия.



**„Публичен договор“, „публичноправен субект“, „административно правоотношение“, „обществен интерес“** - това са част от понятията, които са в основата на разшифроване на правната същност на административния договор<sup>20</sup>. В статия „Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от структурните и кохезионния фондове на Европейския съюз-форма на упражняване на държавна власт и правото на защита“ на съдията във ВАС г-жа Соня Янкулова, публикувана в сп. „Адвокатски преглед“, бр.1/2015, стр.8-33г., „договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС са административни договори, с които държавата осъществява значима част от своите цели, свързани основно с осигуряването и експлоатирането на публичните блага чрез частноправни субекти. Тези договори тя - чрез своите органи, сключва не като равнопоставен гражданскоправен субект, който задоволява своите конкретни частни интереси, а като власт, като *imperium*, като публичноправен субект, който задоволява публичния интерес. Само публичният интерес е този, който обуславя материализираната в закон компетентност на съответния административен орган да сключи даден договор, и само публичният интерес е този, спрямо който се преценяват законосъобразността и целесъобразността на сключения договор.

**Съдебната практика приема, че тъй като удостоверява факт, породен не от правоотношение на власт, а от правоотношение, в което държавата встъпва като равнопоставен правен субект – като страна по договор, този акт на административния орган не подлежи на съдебен контрол по реда на АПК.“**

**В заключение, съдия Янкулова обобщава, че в случая на „получаването на финансова помощ от фондовете на ЕС, това става в резултат от съчетаването на инструментариум на публичното и на частното право. Налице е сложен фактически състав – административни актове и договор, при специфична последователност във времето и при нормативно определено съдържание на договора – административен акт за определяне на бенефициера, на предмета и на условията на договора и договор... Налице е безспорен публичен интерес, предоставяният безвъзмездно финансов ресурс на ЕС и на държавата да бъде изразходван законосъобразно и в рамките на определения срок.“**

**На тази база, заключава съдия Янкулова, договорът за получаване на финансова помощ от фондовете на ЕС е административен договор и следва да се получи съдебна защита по него по реда на АПК.**

---

Съвременен право, № 4, с. 70; Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. С., Сиела, 2009 г., с. 42-44; Русчев, Ив. Договорът за концесия. С., Софи-Р, 2000 г., с. 397 и сл.; Русчев, Ив. Административният договор. Пазар и право, 1999, № 12; Русчев, Ив. Административният и частноправният договор. Пазар и право, 2001, № 1; Русчев, Ив. Нормативните актове - източник на частното право. С., Албатрос; Матева, Е. Правни форми за осъществяване на публично-частно партньорство. Съвременен право, № 3, с. 12; М, 2008; Марков, М. Облигационно право, шесто прераб. и доп. изд. С., 2010 г., с. 57; Петров, В. Споразумението по чл. 20 от Административнопроцесуалния кодекс. Кратки правно-догматични бележки. Адвокатски преглед, 2012, №12; Хрусанов, Д. Административният договор в правото на Република Германия. Съвременен право, 2002, №4.

<sup>20</sup> Бучкова, П. Относно административния договор в Република България. Теоретични и практически аспекти. Административно правосъдие, № 4, 2010, Бучкова, П.: „В теоретичните разработки, отделили внимание на въпроса, изглежда има, макар и колебливо, обединение около становището, че споразумението по АПК има характера на административен договор. Авторите, разисквали проблема по-подробно, стигат до извода, че споразумението е вид административен договор. Според проф. П. Голева, АПК нарича срамежливо административния договор „споразумение“. Обобщавайки изложените аргументи в подкрепа на това становище, доц. Д. Зиновиева отбелязва, че споразумението може да се причисли като правна фигура към групата на публичните договори.“, Административно правосъдие, №3, 2010 г.

**Изразената по-горе теза, се споделя и в мотивите, изложени от съда в Решение № 2126/30.03.2015 г. по адм. д. № 8513/2013 г. на АССГ, където е посочено:**

**„По допустимостта на жалбата:**

1. Процедурата по финансово подпомагане на проекти по Оперативни програми /ОП/ протича в две фази — по одобряване, респ. отхвърляне на заявлението за подпомагане, и по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. В първата фаза отношенията между страните са изцяло от административно-правно естество и по този въпрос не съществува противоречие в правоприлагането. Неяснота се поражда в квалификацията на втория елемент от динамичния фактически състав — сключването и изпълнението на договора. Изясняването ѝ следва да се основава не на формалната принадлежност на източника на правата и задълженията към юридическите факти на облигационното право, а на действителното правно положение на страните и съдържанието на отношенията между тях. На Управляващия и Договарящ орган по ОП са нормативно възложени функции по одобряване на проекти и разходване на публични средства (със смесен произход — при съфинансиране между държавния бюджет и средствата от Европейския фонд за регионално развитие). На УО по ОП са нормативно възложени функции по одобряване на проекти и разходване на публични средства (със смесен произход — при съфинансиране между държавния бюджет и Европейския фонд за регионално развитие). Съчетаването на качеството на държавен орган и распоредител с финансов ресурс (държавен и европейски) го определя като субект на публичното право — носител на правомощията от административно-правно естество, независимо от встъпването му в допълващия статус на страна по договор... Тази функция на договора не променя характера на правоотношението (приравнено на развитото от теорията понятие за „административен договор“, чийто белези все още не са намерили легален израз).

2. Принадлежността на УО към административните органи по смисъла на &1, т.1 от ДР на АПК и съдържанието на упражненото правомощие придава на атакувания акт признаците на индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 от АПК. Волеизявлението рефлектира неблагоприятно в имуществената сфера на общината, тъй като с прихващането се намалява дължимата авансова сума по договора от 2012 г., т.е. правната последица на акта е непосредственото засягане на правата на неговия адресат като обективен елемент от понятието за административен акт. **Тезата за допустимост на съдебното оспорване срещу актове за прихващане на суми по договори за БФП се възприема и в по-новата практика на ВАС (Вж. напр. Определение №10168/18.07.2014 по адм. д. №8672/2014, постановено по сходен случай).**

**По искането за преюдициално запитване:**

3. Искането следва да бъде отхвърлено на две основания. На първо място, произнасянето на съда по хипотеза не би имало значение за преценката дали правомощието на органа е упражнено законосъобразно, т.е. за решаването на спора по същество, тъй като питането е ограничено до приложимия ред за защита срещу него. **Още повече, че търсеният резултат от благоприятното за страната решение на С. е осъществен с преценката на настоящия съд за допустимост по жалбата.** “.

Административният договор бе регламентиран в ЗУСЕСИФ, а всеки момент Народното събрание трябва да приеме изменения в АПК досежно административния

договор. Административният договор се определя като „една от формите за действие на администрацията“<sup>21</sup>. До сега в АПК е уредено само споразумението. Тук трябва да се направи първото уточнение. Административният договор като понятие идва от френското публично право. Той, естествено, получава своето развитие в германското право. Френската правна теория разглежда договорите като начин за осъществяване на дейността на администрацията. Тук се прави разлика между договори на администрацията и административни договори. Описани са разграниченията между тях, видовете, субектите и тяхното съдържание. Става дума за различни договори, които не са типологизирани. Германското право – като теория и като законодателство върви в друга насока. В закона за административното производство на Германия са уредени две разновидности – процесуална спогодба и договори за размяна на престации.<sup>22</sup> Това е положително явление в развитието на нашето право. Още тук следва да се направи разликата между споразумение и административен договор. Споразумението е призвано да реши персонален въпрос. То се отнася до случаите, когато съществува непосредствен, личен и пряк интерес. Тук се засягат права и свободи на конкретно лице – гражданин или организация в отношенията му с административен орган. Споразумението, уредено в чл.20 АПК при сегашното състояние на законодателството вече не може да се определя като вид административен договор, а като друг правен инструмент за осъществяване на функциите на изпълнителната власт. Друго е положението при административния договор. При неговото определяне са очертани няколко основни елемента. Сега ще отделим внимание на основните особености на административния договор така, както е уреден той в проекта за изменение и допълнение на АПК – чл. 19а. На първо място той е уреден като предвидено в закон писмено съглашение. С това се дават някои важни параметри – съглашение, което е в писмена форма и е предвидено в закон. Не може да има писмен административен договор, който не е в писмена форма, т.е. тя е задължителна. За да има административен договор трябва да има норма в закон, т.е норма, която да разрешава сключването и подписването на такъв договор. Тук под „закон“ разбираме акт на Народното събрание, а не широкото разбиране на това понятие. По - нататък са определени страните. Те, според проекта, са административен орган, гражданин и организация. Не мога да си представя, че административен договор може да се сключи с гражданин. Това е така, защото в основата на определението стои понятието „значим обществен интерес“. Административният договор се сключва, за да се задоволи значим обществен интерес. Не е възможно да се сключи договор с гражданин и това да е от значим обществен интерес. Следващият регулаторен фактор е изискването на проекта административният договор да има съдържание, което е определено от нормативен акт. Тук под нормативен акт се разбира не всеки един нормативен акт, т.е. такъв, който съдържа правила за поведение. Това означава, че има три основни жалона при прилагането на този нов правен институт – значим обществен интерес, възможност, предвидена в закон и съдържание, определено в нормативен акт. В проекта на ЗИД на АПК е предвидено и че е възможно сключване на административен договор при спазване на правилата за индивидуалните административни актове. Някои от тях се изключват при особени обстоятелства. Това също е съмнително. При особени обстоятелства – нарушения на националната сигурност, осигуряване на живота и здравето и др., не се прилагат

---

1.Хрусанов, Д., Административния договор в административното право на Република Германия. Съвременен право,№4, 2002

<sup>22</sup> Казанджиева, М., Административният договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ съгласно проекта на закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, Правен мисъл,2015,№4

правилата за сключване. При такива важни и специфични обстоятелства едва ли ще се стигне до такъв договор. Предвидени са правила за предварително изпълнение и недействителност.

След като бе разрешен законодателно въпросът досежно начина на предоставяне на помощта, то следваше да намери разрешение и проблемът, съпътстващ програмен период 2007-2013, **досежно реда за установяване по основание и размер на финансовите корекции, както и реда за обжалване на актовете за установяване на публичното вземане.** Т.е. въпросът, свързан с прилагането на Административнопроцесуалният кодекс и Данъчно-осигурителният процесуален кодекс. De lege ferenda, **необходимо бе да се приравни режимът на финансовите корекции към режима на публичните държавни вземания. Финансовата корекция е последица от неспазване на приложими изисквания,** въведени в правната уредба на ЕС и свързаното с тях национално законодателство, поради което получената облага е станала недължима.<sup>23</sup> Допълнително, извършването на финансови корекции **има и превантивна функция, като е насочено към подобряване на контрола и намаляване на случаите на нередности.**<sup>24</sup> В условията на неясна и непрецизна нормативната уредба съдилищата се опитваха да прилагат общите принципи на правото и да тълкуват специфичните правни институти с оглед сферата, в която се осъществяват. **При анализ на мотивите на съдебните актове се установяват два противоположни правни извода:**

➤ В част от практиката на административните съдилища се възприе, че **правоотношението между бенефициерите и управляващите органи<sup>25</sup> не е такова на власт и подчинение, а на свободното съвпадение на две насрещни волеизявления.** За разлика от административния акт, при който правните последици настъпват от едностранната воля на органа, при договора за безвъзмездна финансова помощ (БФП) е необходимо съвпадение на две насрещни волеизявления – на органа и на бенефициера.<sup>26</sup> Последният доброволно е сключил договора за безвъзмездна финансово помощ, след като е преценил, че същият удовлетворява собствения му интерес и с това се съгласява да изпълнява всички предвидени в него условия и изисквания.<sup>27</sup> Съответно управляващият орган действа не като орган на власт, а като страна по договор. Следователно, защитата на правата по договора за БФП следва да се осъществява по общия исков ред, а не по реда на АПК.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> вж. Решение на Съда на ЕС по дело C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 36.

<sup>24</sup> вж. Методология за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от Структурните фондове, Кохезионния фонд на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, приета с ПМС №134 от 05.07.2010 г., чл. 1, ал. 3.

<sup>25</sup> В случай на делегиране – междинни органи за програмите, съфинансирани от СКФ и ЕРФРСР, съответно Разплащателната агенция за схеми и мерки, съфинансирани съгласно споделеното управление от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

<sup>26</sup> вж. Определение №6443/08.05.2012 г. на ВАС.

<sup>27</sup> вж. Определение №12968/12.10.2011 г. на ВАС.

<sup>28</sup> вж. в този смисъл: Определение №11228/13.09.2011 г. на ВАС; Определение №15269/21.11.2011 г. на ВАС; Определение №1236/25.01.2013 г. на ВАС; Определение №10803/16.07.2013 г. на ВАС; Определение №1085/28.01.2014 г. на ВАС; Определение №8075/12.06.2014 г. на ВАС; Определение №13042/03.11.2014 г. на ВАС; Определение №4273/17.04.2015 г. на ВАС; Определение №4066/09.04.2015 г. на ВАС; Определение №6825/10.06.2015 г. на ВАС.

Ето защо финансовите корекции сами по себе си следва да се разглеждат като необходим инструмент, замислен да предотврати ситуацията, при която неспазването на правилата облагодетелства нарушителите за сметка на данъкоплатеца. Проблемите възникват от това как на практика се прилага този инструмент.

Аргумент в подкрепа на тезата бе разпоредбата на чл. 62 от Закона за публичните финанси<sup>29</sup>: „Органите, отговорни за финансовото управление на средствата от Европейския съюз, са длъжни да предприемат необходимите действия за събирането на недължимо платените и надплатените суми, както и на неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, включително свързаното с тях национално съфинансиране, както и на глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз или в клаузите по други програми и договори.“

В ЗУСЕСИФ е разписан отделен раздел досежно нередностите и финансовите корекции, но ако беше изоставено изобщо разбирането за необходимостта от приемането на закон, то поне следваше да се направи допълнение в Глава пета. Финансови взаимоотношения с общия бюджет на Европейския съюз и с други международни програми и договори, Раздел II. Финансови взаимоотношения при управлението на средствата от Европейския съюз и на други международни програми и договори на Закона за публичните финанси. Въпросът, обаче, безспорно изискваше законодателна уредба. Законът следваше да уеднакви режима на публичните вземания от финансови корекции с общия режим на публичните вземания, установен в Данъчно-осигурителния-процесуален кодекс. Той следваше да въведе с раздела досежно финансовите корекции на специален режим по отношение на Закона за държавните помощи, а системите за финансово управление и контрол на Управляващите органи/Разплащателната агенция би следвало да бъдат сертифицирани за периода 2014-2020 в съответствие с разпоредбите му.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1095 София, 01/23/2013 по адм. дело № 819/2013 г. на ВАС: „Разпоредбата на чл. 325 ДФЕС задължава всяка държава-членка да се бори срещу измамата и всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза. Регламент (ЕО) № 1083/2006 г., ползващ се с пряко приложение (Арг.: чл. 288, ал. 2 ДФЕС) налага задължения по отношение на системите за управление и контрол, сертифицирането на разходите, както и превенцията, разкриването и отстраняването на нередности и нарушения на законодателството на Общността с цел да се гарантира ефективно и правилно изпълнение на ОП. По-специално, по отношение на управлението и контрола акцентира на необходимостта да се установят процедурите, чрез които държавите-членки предоставят гаранция, че системите са внедрени и работят задоволително, като гарантират правилното им функциониране. Наложеният от общностното право механизъм за проследяване на финансовите нередности се разпростира от установяването им от органите, администриращи европейски средства, до дейностите по събиране на подлежащи на възстановяване неправомерно изразходвани средства по предприєдинителни програми и европейски програми.

С НОПАНФИПСЕС се уреждат процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз (ЕС). Съгласно разпоредбата на чл. 1, определяща предметния обхват на акта, уредбата третира администриране на сигнали за нередности (т.1); администриране на нередности, което включва установяване, регистриране, докладване, корективни

---

<sup>29</sup> Обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.в сила от 01.01.2014г.

действия, последващото им проследяване и приключване (т.2), както и контрола върху прилагането на процедурите по т. 1 и 2 (т.3). Наредбата е приета на основание чл. 7а ЗНА, във връзка с чл. 18, ал. 1, т. 1 от ПМС № 18/2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Целта на регламентираните с Наредбата процедури е координацията в дейността на държавните органи по предотвратяване и борба с правонарушенията - измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на българската държава от фондове и по програми на Европейския съюз, включително свързаното с тях национално съфинансиране.

В тази връзка са и определените в чл. 11, ал. 1 и чл. 14, ал. 2 от Наредбата задължения на структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми да поддържат регистър на всички получени сигнали за нередности, както и на установените нередности, да поддържат досие за всеки случай на установена нередност (чл. 15); да докладват нередностите на компетентните органи по реда на раздел II, глава Трета — дирекция "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (АФКОС) в Министерството на вътрешните работи или Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) към Европейската комисия. **Тези задължения, обаче, касаят отношения между ЕС и държавата-членка, представлявана от управляващите органи/междинните звена на ОП, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, по повод отчитането и наблюдението на случаите на установени нередности, без да ангажират правната сфера на бенефициерите по сключените договори за усвояване на средства между тях и УО.** Съгласно ПМС № 182/21.07.2006 г. за създаване на комитети за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка и ОП, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 62 от 1.08.2006 г., в сила от 7.11.2006 г.) именно УО е структурата, определена да осъществява функцията по управление на ОП и отговорна за нейното ефективно, ефикасно и законосъобразно изпълнение.”.

**Съгласно § 1, т. 1 от ДР на Наредбата "нередност" по определението, дадено в чл. 1, § 2 от Регламент 2988/95 г. означава** всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход. А съгласно чл. 2, ал. 1, т. 7 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 г. "нередност" е всяко нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз, като отчете неоправдан разход в общия бюджет. При определяне вида и размера на финансовата корекция УО се е позовал на Регламент (ЕО) № 1083/2006 г., а при постановяване на решение № РД-15-241/27.09.2012 г. — на Наредбата....».

Обръщаме внимание, че съгласно чл. 1, пар. 1 от РЕГЛАМЕНТ (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 НА СЪВЕТА от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности: „За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности, с настоящото се приемат общи правила, отнасящи се до единните проверки и до **административните мерки** и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Общността.”.

Съгласно чл. 2, пар. 4 от същия регламент: „При условията на приложимото право на Общността, процедурите за извършването на проверките на Общността, мерките и санкциите се уреждат от правото на държавите-членки.”.

Съгласно чл. 4 от регламента:

„1. Общото правило е, че всяка нередност включва отнемане на незаконно придобита облага:

....посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи..

4. Мерките, предвидени в настоящия член не се разглеждат като санкции.”.

В решението си по дело *Corman SA Bureau d'intervention et de restitution belge* (BIRB) (C-131/10), Съдът на Европейския съюз посочва: „В самото начало следва да се напомни, че чл. 1 пар. 1 от РЕГЛАМЕНТ (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 НА СЪВЕТА от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности въвежда „обща правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Общността”, които, както е видно от третото съображение от посочения регламент, целят да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Общността във всички области (Handlbauer, C-278/02, Recueil, стр. I-6171, точка 31).”.

В решението си по дело C-489/10 Съдът на ЕС посочва: „В това отношение е уместно да се добави, че най-напред от чл. 1 от Регламент №2988/95, с който се създава обща правна рамка за всички области, обхванати от общностните политики, следва, че всяко нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат на действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза или на бюджетите, управлявани от него, се квалифицира като „нередност” и води до прилагането на „административни мерки и санкции”.”

По дело C-341/13 (преюдициално запитване) съдът посочва: „В това отношение следва да се припомни, че член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95 въвежда „обща правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на [Съюза]”, които, както е видно от трето съображение от посочения регламент, целят да се “противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Съюза] във всички области (решения Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, т. 31, както и Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07 — C-280/07, EU:C:2009:38, т. 20).... Следователно в рамките на възможността, предвидена в член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95, държавите членки запазват широко право на преценка при определянето на по-дълги давностни срокове, които да прилагат в случай на нередност, накърняваща финансовите интереси на Съюза (решения Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 54, както и Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading, EU:C:2011:282, т. 26).... Съдът подчертава в този контекст, че администрацията има общо задължение за полагане на дължима грижа при проверка на редовността на извършваните от нея плащания, които се отразяват на бюджета на Съюза, като се има предвид, че държавите членки трябва да изпълняват общото си задължение за полагане на дължима грижа по член 4, параграф 3 от Договора за ЕС, което предполага, че трябва да вземат мерки за бързо отстраняване на нередностите. При тези условия признаването на възможност за държавите членки да предоставят на посочената администрация много по-дълъг период за действие от предвидения в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 би могло в известен смисъл да насърчи инертността на националните органи при санкционирането на „нередностите” по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95, като същевременно

изложи операторите, от една страна, на дълъг период на правна несигурност, и от друга страна, на риск да не са в състояние да представят доказателства за редовността на разглежданите операции след изтичането на такъв период от време (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 44 и 45).”. С оглед на това, решението на съда е: „Давността срок, предвиден в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, се прилага не само към санкционирането на нередности, водещи до налагането на административни санкции по смисъла на член 5 от посочения регламент, но и към процедурите, водещи до приемането на административни мерки по смисъла на член 4 от същия регламент....”.

Препоръчително разрешение беше Ръководителят на Управляващия орган, съответно на Разплащателната агенция, да установяват по основание и размер финансовата корекция с акт за публично вземане по реда на чл. 166, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс: „Ако в съответния закон не е предвиден ред за установяване на публичното вземане, то се установява по основание и размер с акт за публично вземане, който се издава по реда за издаване на административен акт, предвиден в Административнопроцесуалния кодекс. Ако в съответния закон не е определен органът за издаване на акта, той се определя от кмета на общината, съответно от ръководителя на съответната администрация.“. Актът за установяване на публичното държавно вземане подлежи на оспорване по отношение на неговата законосъобразност (чл.145, ал.1 АПК, във вр. с чл. 146 АПК) по реда на Административнопроцесуалния кодекс. За да се постигне ефективност, беше необходимо да се предвиди, че актът се обжалва по реда на дял трети от Административнопроцесуалния кодекс пред административния съд по постоянен или настоящ адрес, съответно седалище на жалбоподателя, тъй като в закона се предвиди, че „ръководител на Управляващ орган“ е ръководителят на администрацията, в рамките на която се намира управляващия орган на съответната програма или оправомощено от него лице (чл. 9, ал. 5 ЗУСЕСИФ). Респективно трябваше да се предвиди, че „ръководител на Разплащателна агенция“ е ръководителят на администрацията, в рамките на която се намира разплащателната агенция на програмата, съфинансирана от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони или оправомощено от него лице.

Следваше жалбата да спира изпълнението на акта. Беше необходимо да се разпише, че изпълнението може да бъде спряно от административния съд по искане на жалбоподателя, само ако са представени доказателства за наложени обезпечителни мерки по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в размера на установените с акта.

Ръководителят на управляващия орган, съответно на разплащателната агенция следваше да налагат обезпечителни мерки по реда на чл. 121, ал.1-3 и чл. 195 ДОПК, като в обезпечителното производство да имат правата и задълженията на публични изпълнители. За неуредените случаи относно производствата по обезпечаване на публични задължения следваше да се прилагат разпоредбите на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Бе необходимо да се предвиди, че по искане на бенефициера, ръководителят на управляващия орган, съответно ръководителят на разплащателната агенция може да разреши отсрочване или разсрочване, съгласно погасителен план, на задължението на бенефициера по реда и условията на Глава двадесет и втора, Раздел I от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Какви изводи можем да си направим от изминалия програмен период в областта на уредбата за разглеждане на жалби във връзка с европейските фондове? Изводът, е че в България нямаше изградена система в действащото законодателство за разглеждане



на жалби във връзка с европейските фондове. Правото, обект на спор, бе субективното право на защита на материалното право на бенефициер по оперативните програми за програмен период 2007-2013 г., индивидуализирани в РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1083/2006 НА СЪВЕТА от 11 юли 2006 година. Изборът на национален режим за защита на това право бе в най-съществена степен зависим от прецизното тълкуване на общностното законодателство, източник на това право. Правилното тълкуване на нормата на чл. 98 от РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1083/2006 НА СЪВЕТА от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 има съществено значение, за да определи каква защита може да получи бенефициера при акт на констатиране на нередност от страна на държавата член на ЕС. Въпреки че писмата, с които се установяваха по основание и размер финансовите корекции, наложени за нередности при неспазване на правилата относно обществените поръчки имаха правната характеристика на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК и следваше да подлежат на оспорване по отношение на тяхната законосъобразност по реда на Административнопроцесуалния кодекс, по пътя на погрешно създадена съдебна практика на административните съдилища, защитата срещу тях бе прехвърлена на общите съдилища в рамките на многократно по-мудното и значително по-затрудняващо производство по граждански дела. Тълкуването, според което бенефициерите можеха да защитават правата си срещу наложени им финансови корекции по общия исков път, нарушаваше принципа на пропорционалността и злоупотребява с правата на бенефициера, защото:

- създаваше изключителна свобода на административния орган за налагане на финансова корекция с незабавен ефект на принудително изпълнение (едностранна служебна компенсация);
- предвиждаше имуществени ограничения за бенефициера за спиране на принудителното изпълнение до приключване на спора относно правомерността на наложената административна санкция;
- създаваше имуществено затруднение за бенефициера за провеждане на съдебен спор – изискваше се държавна такса в размер на 4% върху стойността на наложената финансова корекция;
- липсваше служебно начало и бе силно ограничено установяването на истината, доколкото съдът няма право на служебно събиране на доказателства и е обвързан от преклузии по отношение на фактически и правни твърдения на страните;
- отлагаше за години разрешаването на спор, който е относим към текущи месечни, седмични или годишни бюджети, финансови планове и въобще финансови отношения с критично за бенефициерите и техните съконтрахенти значение.

Това бе направено в разрез със задължението на държавите членки да гарантират, че съществува ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с европейските фондове. Наред с това, съдебна практика бе в посока, че писмата на УО/ДО/МЗ, издавани по повод на отношения между тях и бенефициери по повод на сключени договори за безвъзмездна финансова помощ, не представляват по своята същност **индивидуални административни актове, които да обективират властническо волеизявление и не подлежат на оспорване по административен и съдебен ред, независимо от това, че с тях се материализираше волеизявление на държавен орган, с което се засягаха права и законни интереси, като например намаляване на средства, които са законово установени (особено след изпълнен сертифициран договор за безвъзмездна финансова помощ, когато финансовите средства подлежат на получаване и корекция).** В този смисъл е Определение №

5133/20.09.2011 на Административен съд София-град, 29 състав, по адм. д. № 5295/2011 г., потвърдено с Определение № 15869/21.11.2011 на ВАС по адм. д. № 14595/2011 г. По цитираното дело върховните съдии са приели, че: „обосновани и законосъобразни са изводите на административния съд, че страните по договора са равнопоставени, защото заместник-министърът в качеството си на управляващ орган не действа като административен орган, който да се намира в надмощно положение спрямо кмета на общината, а като страна по сключения договор и отношенията между страните по повод изпълнението или неизпълнението на договорните клаузи се уреждат от този договор. Защитата на правата по него се осъществява по общия исков ред<sup>30</sup>, а не по реда на АПК. Обжалваното писмо по правната си същност не е властническо волеизявление, а становище относно неизпълнението на поети договорни задължения, поради което не подлежи на контрол за законосъобразност по реда на АПК.“<sup>31</sup>

**Във финансовото правоотношение, държавата не става никога “длъжник” в гражданскоправен смисъл на думата. Качеството “длъжник” и качеството “субект на финансово отношение” са несъвместими в лицето на държавата. Тя може да се конституира като пасивен субект (длъжник) в правното отношение само тогава, когато участва в него лишена от своя *imperium*. С други думи, ако обявим държавата за длъжник в едно парично отношение, с това напускаме приложното поле на финансовото право и признаваме, че отношението е от гражданскоправен структурен тип. Считам, че държавата не е равноправен субект в публичните отношения в системата на средствата от СКФ (не е лишена от своя *imperium*), особено когато участва в режим на споделено управление на средствата от фондовете с Европейската комисия, съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), РЕГЛАМЕНТ (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (финансов регламент) и РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1083/2006 НА СЪВЕТА от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999.**

Съгласно чл. 4 ДФЕС:

„1. Съюзът разполага с **компетентност, споделена с държавите-членки**, когато Договорите му предоставят компетентност, която не се отнася до областите, посочени в членове 3 и 6.

2. Споделената компетентност между Съюза и държавите-членки, се прилага в следните основни области:

а) вътрешен пазар;

б) социална политика, що се отнася до аспектите, определени в настоящия договор;

---

<sup>30</sup> Сталев, Ж., Мингова, А., Стамболиев, О., Попова, В., Иванова, Р. Българско гражданско процесуално право. 9 прераб. и доп. Изд., първо изд. по действащия ГПК, С., Сиела, 2012 г.

<sup>31</sup> В този смисъл виж и Решение № 63/24.02.2010 по гр.д. № 810/2010 на Пазарджишкия окръжен съд; Решение от 09.06.2011 г. по т. д. № 1699/2010 на Софийски градски съд, Търговско отделение; Решение № 1077/04.07.2011 г. по гр.д. № 1436/2011 на Софийски Апелативен съд; Определение № 13222/10.08.2011 г. по адм. д. № 13279/2011 г. на ВАС; Определение № 2447/02.02.2012 по адм. д. № 2125/2012 г. на ВАС;

**в) икономическо, социално и териториално сближаване;**

г) селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси;

**д) околна среда;**

е) защита на потребителите;

**ж) транспорт;**

з) трансевропейски мрежи;

и) енергетика;

й) пространство на свобода, сигурност и правосъдие;

к) общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве, за аспектите, определени в настоящия договор.“.

В най-новата си практика, Върховният административен съд изоставя разбирането си за гражданско-правната природа на отношенията между УО и РА с бенефициерите. Тезата за допустимост на съдебното оспорване по административен ред се възприема и в по-новата практика на ВАС - ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 15062 от 12.12.2014 г. по адм. д. № 14629/2014 г., V отд. на ВАС; Определение № 930 от 27.01.2015 г. на ВАС по адм. д. № 13877/2014 г., III о.; Определение № 10168/18.07.2014 г. по адм. дело № 8672/2014 г.; Определение № 5615/18.05.2015 г. по адм. д. № 1150/2015 г., 3 отделение, I колегия на ВАС, Решение № 13764/16.12.2015г. по адм.д.№7197/2015г. на ВАС-седмо отделение , Определение №1915/19.02.2016г. по адм.д.№13671/2015г. на ВАС-петчленен състав, втора колегия и Определение №1986/23.02.2016г. по адм.д.№1387/2015г. на ВАС Петчленен състав - II колегия др.

В Определение №10878/19.10.2015г. по адм. д. №1039/2015г. на ВАС - Осмо отделение, се посочва, че: „Аналогичен на обсъждания спорен правен проблем е бил вече предмет на тълкувателния въпрос по Тълкувателно дело № 1/2015г. на ОСК на ВАС по т.1, а именно : "Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателна агенция –ДФ "Земеделие" по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба №9/2008г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по АПК?". Макар още да не е публикувано, решение по този въпрос е взето, като мнозинството от съдиите във Върховния административен съд са на мнение, че в този случай, който е аналогичен с процесния, тези актове подлежат на съдебно обжалване по АПК като индивидуални административни актове.“ Софийски Апелативен съд, Търговско отделение, 6-ти състав, Решение№404/02.03.2016г. По т.д. № 456/2016г.

**В Определение № 15062 София, 12/12/2014** по адм. Дело № 14629/2014 на Върховния административен съд на Република България се посочва, че отношенията между изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури и "Бул Аква Фиш" ООД са административни, а не са равнопоставени, което обстоятелство не се променя от сключването на договор между тях № 100/27.08.2012 г. за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. „Настоящият съдебен състав намира, че общностното право изисква необходимостта от извършване на проверки, както при предприемане на определена мярка, така и в процеса на нейното прилагане и оценка поведението на бенефициентите. В случая се извършва контрол на разходване

на публични финанси и не може да се приеме логиката, че отношенията между субектите от такива на власт и подчинение се трансформират в равнопоставени след сключване на договор, особено след изтичане на неговия срок. При неяснота и липса на прецизност на нормативната уредба, съдът е длъжен да се съобрази с общите принципи на правото и да тълкува правните институти с оглед сферата, в която се осъществяват. В подкрепа на този подход към разглеждания проблем са принципните мотиви, изложени в решение на СЕС от 13 март 2008 г. По съединени дела Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06), Gemeente Rotterdam (C-384/06) Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) по повод структурните фондове на Общността, както и за отменяне и възстановяване на финансова помощ от Общността.

Очевидно Съдът на Европейския съюз не поставя под съмнение административния характер на отношенията между управляващите органи и бенефициерите при формиране на своите правни изводи.

В настоящия случай също следва да се приеме, че отношенията се развиват между неравнопоставени правни субекти, а това обстоятелство се разбира и признава от двете страни по спора.“

На 11.12.2015 г. е издадено и оповестено в интернет страницата на Върховния административен съд Тълкувателно решение № 8/2015 по Тълкувателно дело № 1/2015. На 25.11.2015 г., по искане на Омбудсмана на Република България и министъра на правосъдието, бе образувано тълкувателно дело № 8/2015 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд за приемане на решение по въпросите:

1. Подлежат ли на контрол за законосъобразност от административния съд актовете на Управляващия орган за налагане на финансова корекция или отказ за верифициране на суми по договори за безвъзмездна финансова помощ в изпълнение на оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд?

2. Действат ли управляващите органи в хипотезата на обвързана компетентност при изпълнението на препоръки от страна на одитиращия орган по смисъла на чл. 62 от Регламент /ЕО/ 1083/2006 г. и на сертифициращия орган по смисъла на чл. 61 от Регламент /ЕО/ 1083/2006 или разполагат с оперативна самостоятелност?

Видно от разпореждането на съдията –докладчик от 15.03.2016 г. по искането на омбудсмана и министъра на правосъдието по първия тълкувателен въпрос, същият счита, че са недопустими с оглед последвалата образуването на тълкувателното дело изрична законодателна уредба на материята, обхващаща заварените случаи на висящи съдебни производства, чийто предмет са оспорвания на актовете на УО за налагане на финансови корекции по безвъзмездно предоставени средства от европейските фондове. До този момент не е оповестено какво е решението от закритото заседание на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд за произнасяне по допустимостта на искането на омбудсмана на РБ и министъра на правосъдието.

Правилото, според което националната правна система трябва да осигури ефективна правна защита, следва да се разбира и прилага в смисъл тази защита да се вмести в рамките на съществуващите правни механизми за защита, без да се налага на държавите членки, респ. на техните съдилища, да "създават" нови процедурни механизми ("инструменти") или нови средства за удовлетворяване на накърненото право. Такива механизми в българското право са установените от Административнопроцесуалният кодекс по отношение на издаването,

административния и съдебен контрол върху индивидуални административни актове. Това следва и от разпоредбата на чл. 120 от Конституцията на Република България<sup>32</sup>.

Решение С (2013) 9527 от 19.12.2013 г. Европейската комисия одобри нови Насоки за определяне на финансови корекции, които да бъдат извършвани от Европейската комисия, на разходите, финансирани от Европейския съюз съгласно принципа на споделено управление, при неспазване на правилата за обществени поръчки, които на практика отменят до сега прилаганите. Бяха направени изменения и допълнения в **МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ФИНАНСОВИ КОРЕКЦИИ ВЪВ ВРЪЗКА С НАРУШЕНИЯ, УСТАНОВЕНИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И НА ДОГОВОРИ ПО ПРОЕКТИ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ, КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ЗЕМЕДЕЛСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ФОНД ЗА РИБАРСТВО И ФОНДОВЕТЕ ОТ ОБЩАТА ПРОГРАМА "СОЛИДАРНОСТ И УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИОННИТЕ ПОТОЦИ"**<sup>33</sup>, приета с Постановление № 134 на Министерския съвет от 2010 г. Постановлението нямаше как да разреши проблемите в практиката, защото става въпрос за публичноправни обществени отношения, които следваше да бъдат уредени със закон.

Защитата срещу актове на ръководителите Управляващите органи / Разплащателната агенция или оправомощените от тях лица на всеки един етап от проектния цикъл **трябва да се извършва съгласно институционалната и правна рамка, както и традициите в доктрината и в практиката на Република България.** Законодателят най-сетне разреши на законово ниво, поставените по-горе за дискусия проблеми, в съответствие с разпоредбите на член 74, пар. 3 от РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвет, а именно: *държавите-членки гарантират, че съществува ефективна уредба за*

---

<sup>32</sup> Според тълкуването му по задължителното за приложение Решение № 21/26.10.1995 г. на КСРБ по к.д.№ 18/1995 г.... „Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване.“ Тъй като държавите членки трябва да гарантират, че съществува ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове за програмен период 2007-2013г. и програмен период 2014-2020г., то не е необходимо да се създава специална такава по отношение на административното и съдебното оспорване на актовете, с които се установяват по основание и размер финансовите корекции. Действува принципът за процесуалната автономия на държавите членки, съгласно който държавата членка има задължението да се осигури пълен ефект на нормите на правото на ЕС, като определянето на компетентните юрисдикции и на процедурните правила, чрез които да се реализират правата, извлечени от общностното право, е функция на правните системи на държавите-членки.

<sup>33</sup> В сила от 13.07.2010 г., приета с ПМС № 134 от 2010 г.Обн. ДВ. бр.53 от 13 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.3 от 11 Януари 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.65 от 23 Юли 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.52 от 24 Юни 2014г.,изм. и доп. ДВ. бр.93 от 11 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.101 от 9 Декември 2014г.

*разглеждане на жалби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове. За обхвата, правилата и процедурите във връзка с тези разпоредби отговарят държавите- членки съгласно тяхната институционална и правна рамка.*

С приемането на новия закон указва и обхвата на Управление на Структурните фондове на ЕС, който включва Фонда за Европейско Регионално Развитие, Европейския Социален Фонд, Кохезионния Фонд, Европейския Земеделски Фонд и Европейския Морски и Рибарски Фонд. Законът включва общи процедури за усвояване на средства, достъпни чрез оперативните програми за периода 2014-2020. В мотивите на законопроекта бе посочено:

„Тези отношения е предвидено да възникват въз основа на два различни института на административното право: Административният договор е основната форма при предоставянето на безвъзмездната финансова помощ; Финансовите корекции се определят по основание и размер с индивидуален административен акт. За разлика от индивидуалния административен акт, административният договор не е общо уредена правна фигура в рамките на кодификацията на административния процес, а само в разновидността на споразумението по чл. 20 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Същевременно възможностите на този институт са добре изследвани в българската административно-правната доктрина, той е въведен в позитивното право на редица европейски страни, където се е наложил и като съответен при уреждането на отношенията, свързани с предоставянето на финансова подкрепа със средства от европейските фондове. Правната логика на възникване и развитие на правоотношенията между управляващия орган и бенефициерите на плоскостта на административно-правните отношения е основополагаща и за ясното регламентиране на процедурата по извършване на финансови корекции. Тя завършва с акт, в който също се обективира властническо волеизявление на административен орган. Правото на защита на бенефициерите срещу актовете на административните органи, основана на общата клауза съгласно чл. 120 от Конституцията на Република България. С оглед необходимостта от гарантиране на ефективност при усвояване на средствата от ЕСИФ и минимизиране на риска от тяхната загуба, проектът на закон предвижда някои особени правила по отношение на съдебния контрол върху административните актове”<sup>34</sup>.

Основният проблем, който трябваше да бъде разрешен при изготвянето му бе създаването на ефективна и лесна за прогнозиране правна рамка, която да регулира управлението на Европейските средства и която би могла да се използва и за бъдещи програмни периоди. Позитивните елементи при приемането на закона са:

- Създаване на лесна за прогнозиране среда за прилагане на програмите, финансирани от Европейските Структурни и Инвестиционни Фондове, като е възможно ясно дефиниране на правата и задълженията на всички участници в процеса;
- Елиминиране на съществуващата фрагментация в законите, чрез адресиране на дефектите в съществуващите законови рамки;
- Унификация на процедурите
- Подпомагане на режима на публично право, отнасящо се до управляващите власти и бенефициентите на финансова помощ, който отразява

<sup>34</sup> Портал за обществени консултации: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1713>, посетен на 01.08.2015г.

техния обект - Европейските Структурни и Инвестиционни Фондове и публичните фондове;

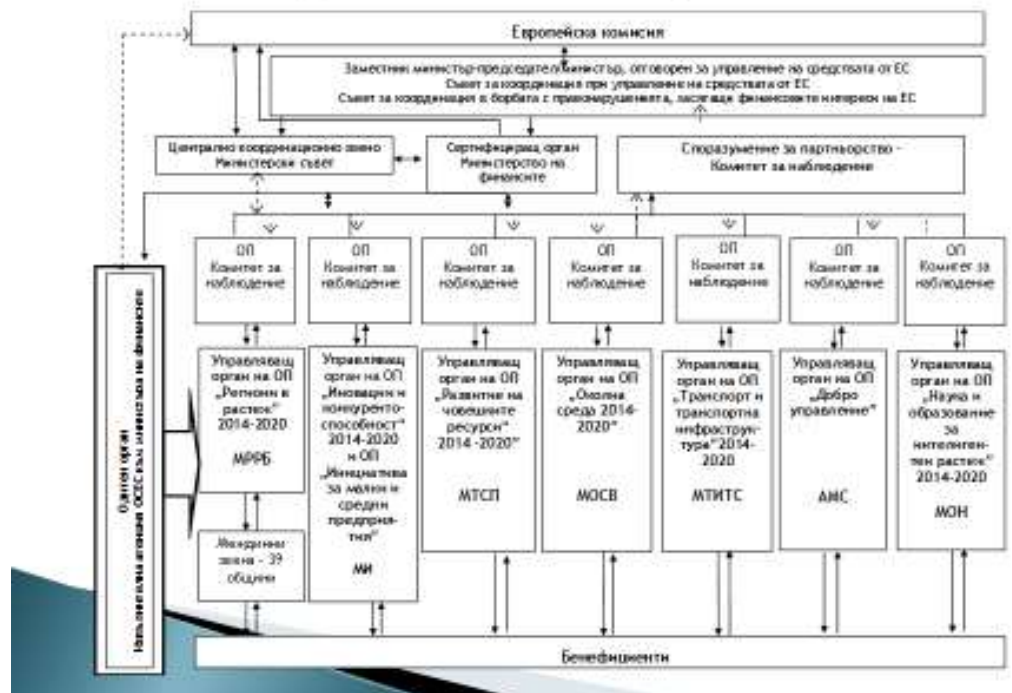
- Създаване и ускоряване на процедури за обжалване, които не спират прогреса на усвояването на средства по Европейските Структурни и Инвестиционни Фондове.

В този аспект, новият закон ще осигури:

- Запазване на съществуващата институционална рамка;
- Подсилване на координацията на всички управленски и контролни нива;
- Прогнозируемост;
- Прозрачност, адекватност и ефективност в системата на европейските фондове, като част от финансовата система на Република България;
- Унификация и опростяване на процедурите;
- Достъп до безвъзмездна финансова помощ, достъпна чрез административни договори;
- Поставяне на държавните вземания от финансови корекции, идващи от несъответствия, на равно ниво с вземанията от програмните периоди от 2007-2013 и 2014-2020;
- Ефективна защита на правата на бенефициентите пред административните съдилища и ВАС.

Схема №5<sup>35</sup>

## Институционална рамка



<sup>35</sup> Източник: Министерство на финансите

ЗУСЕСИФ се явява специален закон спрямо АПК.

Законът дава основата за изграждане на „Фонд на фондовете”, който ще работи на базата на споразумения с управляващите власти на съответната оперативна програма; поставя специфични регламенти за обществени поръчки и сключване на договори, които ще важат за бенефициери, които са извън обсега на Закона за обществените поръчки; уточнява правилата за кандидатстване, отнасящи се до получаване на безвъзмездна финансова помощ, обществени поръчки, нередности и санкции, които ще се приемат до шест месеца след влизането в сила на регламента.<sup>36</sup>

**Що се отнася до финансовите инструменти, то те са бъдещето на следващия програмен период, чиито основи са поставени в предходния период 2007-2013. Европейският съюз си поставя конкретни цели при разходването на общия европейски бюджет. За периода 2014-2020 те включват:<sup>37</sup>** Основната мисия на ЕИБ е да подпомага интеграцията, балансираното развитие и икономическото и социалното сближаване на държавите-членки на ЕС чрез финансиране на инвестиционни проекти. За програмния период 2007–2013 г. Европейската комисия (ЕК) създаде три нови инструмента на политиката на сближаване, които да подпомогнат държавите-членки и регионите да изградят стабилно и ефективно управление на фондовете и да подобрят ефекта от използването на инструментите за финансов инженеринг. В тясно сътрудничество с ЕИБ и с др. финансови институции ЕК разработи инициативите JASPERS, JEREMIE и JESSICA.

- Осъществяване на целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на стратегията „Европа 2020“
- Поставяне на акцент върху резултатите
- Постигане на възможно най-голямо въздействие на финансирането от ЕС
- Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)
- Програми, управлявани от ЕК
- Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)

<b>Какво включват ЕСИФ</b>			
<b>Селскостопанска политика</b>	<b>Регионално развитие</b>	<b>Заетост</b>	<b>Рибарство</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Директни плащания и пазарни мерки</li> <li>• Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Европейски фонд за регионално развитие</li> <li>• Кохезионен фонд</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Европейски социален фонд</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Европейски фонд за морско дело и рибарство</li> </ul>

<sup>36</sup> Goleminova, S. **Challenges and opportunities facing the Legal and Institutional framework for the Management of European Structural and Investment Funds in Bulgaria.** European Structural and Investment Funds Journal. Special Issue on Practices and Experiences from Member States and Beneficiaries. No4/2015. Volume 3, Number 4, 239-243

<sup>37</sup> Ирена Младенова, Стопански факултет, СУ „Св. Климент Охридски“



**Управляват се от правителствата на държавите-членки (управляващи органи)**

Средствата, управлявани от държавите-членки възлизат на **80% от бюджета на ЕС.**

- ЕСИФ: Общ бюджет за периода 2014-2020: 454 млрд. евро
- Основен инвестиционен механизъм на ЕС
- До 2023 г. се очаква посредством ЕСИФ да се осъществят критичното ниво от инвестиции в приоритетните за ЕС области
  - Отговор на потребностите на реалния сектор чрез създаване на работни места и подпомагане на устойчив растеж на европейската икономика
  - Държавите-членки се ангажират да:
    - Подпомогнат над 2 млн. фирми за повишаване тяхната **конкурентоспособност**, разработването на продукти, навлизането на нови пазари и създаването на нови работни места
    - Инвестират в инфраструктура като: **броудбанд, ИТ и телекомуникации, водоснабдяване**. Това ще помогне на държавите-членки – и особено на по-слабо развитите – да подобрят стандарта на живот и да направят бизнес средата по-конкурентна
    - Използват средствата за инвестиции в **умения и адаптиране на работната сила**, като дадат възможност на десетки милиони хора, вкл. младежи, бежанци и законни имигранти да се обучат, преквалифицират или създадат нов бизнес.

<b>Кое финансиране е безвъзмездно, и кое – финансов инструмент</b>		
	<b>Грант</b>	<b>Финансов инструмент</b>
<b>Същност</b>	Безвъзмездна помощ	Пазарен механизъм за финансиране (дългово, дялово) Необходимо е проектът да има потенциал да генерира приходи
<b>Как се управлява</b>	Обикновено от управляващ орган и/или междинно звено	Чрез финансови посредници – пазарни субекти (напр. банки, фондове за рисков капитал и др.)
<b>Кога се предоставя</b>	След изпълнение на проекта, чрез възстановяване на направените разходи	Преди изпълнение на проекта

**Какво представляват финансовите инструменти:**

- Пазарно финансиране – през финансови посредници

- Адресира затруднен достъп до финансиране
- Може да бъде:
  - Дългово – заемен капитал (напр. гаранционен фонд);
  - Дялово – инвестиция в капитала (напр. фонд за рискови инвестиции).

<b>Някои ползи от финансовите инструменти</b>	
<i>ПОЛИТИКИ</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Мултиплициращ ефект</b> за публичния ресурс (x2.4 в България през предходния програмен период)</li> <li>✓ Подкрепата е достъпна до <b>по-голям брой компании / реципиенти</b> – средствата са „рециклируеми“</li> <li>✓ <b>Дисциплиниращ ефект</b> върху компаниите, което ги стимулира да търсят устойчиви проекти</li> <li>✓ <b>Пазарен подход</b> при управлението на публични средства – професионален подход при оценката на проекти, което <b>минимизира бюрократичните процедури</b></li> </ul>	
<i>КОМПАНИИ</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Достъп до финансиране когато е необходимо</b> – т.е., преди осъществяването на инвестицията; така се променя подхода от „когато има грантове“ към „каквото е необходимо за развитие на компанията“</li> <li>✓ <b>Повече гъвкавост по отношение допустими разходи</b>, което отговаря на специфичните и променящи се потребности на компаниите</li> <li>✓ <b>Предвидимост на цената за финансирането</b>. Грантовете не са „безплатни“, при тях има много индиректни разходи (вкл. време, разходи за консултантска помощ, предварително финансиране на проекта и др.)</li> </ul>	

**На базата на това, чрез приемането на правни и организационни промени, България ще адресира всички управленски и правни предизвикателства, отнасящи се до оперативните програми и кохезионната политика за периода 2014-2020.**

**В рамките на управлението и контрола на средствата от фондовете на ЕС важен въпрос е изследването на правните отношения досежно държавните помощи.<sup>38 39</sup>**

На основание чл. 21, ал. 4 от Закона за публичните финанси Министерът на финансите издаде указания изх. № ДПРС-1/04.02.2015 година за извършването на оценка за съответствие със законодателството по държавните помощи във връзка с прилагането на режима по държавните помощи. Управляващите органи на оперативните

<sup>38</sup> .Валериева, Г. Правомощия на Европейската Комисия при отпускането на държавна помощ. De Jure.2012, №2, 49-58, Валериева, Г. Неправомерна държавна помощ. De Jure. 2013, №1.

Валериева, Г. Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес. De Jure.2013, №2, 75 - 86

<sup>39</sup> Валериева, Г. Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес. De Jure.2013, №2, 75 - 86

програми са административни на помощ. Държавите членки трябва да спазват правилата за държавната помощ. Държавна помощ е налице, ако са изпълнени разпоредбите на член 107, параграф 1 от Договора: всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки. Доколкото е налице държавна помощ, държавите членки са задължени да уведомяват Комисията за държавната помощ и не могат да приведат в действие държавната помощ, докато Комисията не одобри помощта. Все пак определени мерки са освободени от задължението за уведомяване, тъй като те са съвместими с Договора, когато отговарят на определени условия (групово освобождаване) или не представляват държавна помощ (*de minimis*). Въпреки че процесът на подбор е от решаващо значение за оценката на съответствието с правилата за държавна помощ, целта на проверките на управлението е също така да се провери дали дадена операция съдържа елемент на държавна помощ и след това да се гарантира спазването на разпоредбите, предвидени в съответното правно основание. Правната рамка на държавните помощи:

- **Договор за функционирането на ЕС (чл. 107-109);**
  - **Вторично законодателство – Регламенти;**
  - **Практика на Съда на Европейския съюз;**
  - **Закон за държавните помощи и Правилник за прилагане на ЗДП;**
  - **Закон за публичните финанси;;**
  - **Проект на Закон за ДП.**
  - **Примерни текстове от Регламент (ЕС) 1303/2013, въвеждащи задължение за спазване на правилата за ДП**
- Схема №6<sup>40</sup>

## Държавни помощи (6)

### Органи и правомощия

	Предоставяне на помощ	Възстановяване на помощ
ЕК	Създава насоки по правилата за съвместимост и оценява случаи	Разпорежда възстановяване на неправомерна и несъвместима помощ
ДЧ	Нотифицира/оценява мерки Спазва клаузата за изчакване Осигурява прилагане на решенията	Изпълнява разпореденията за възстановяване на несъвместима и неправомерна помощ
Съдилища на ЕС	Преценяват правомърността на решенията на ЕК Дават указания на националните съдилища	
Национални съдилища	Преценяват законсъобразността на националните решения	Разпореждат възстановяване на помощ
Получатели	Следва да се убедят, че помощта е законсъобразна Разходват я целево	Възстановяват получена неправомерна и несъвместима помощ
Конкуренти	Могат да подадат жалба пред ЕК или национален съд Могат да търсят обезщетение	

<sup>40</sup> Източник: Министерство на финансите

Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България определя стратегическата рамка на държавната политика в областта, за периода 2014-2020 г. Подготовката и приемането на стратегията съвпада с важен етап от развитието на страната като член на Европейския съюз. Предвид това, една от задачите на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България е да се гарантира изпълнението на предварителните условия за подписване на Споразумението в частта обществени поръчки. Същевременно е необходимо тя да осигури постигането на националните цели, определени в съответствие със Стратегията „Европа 2020“ за интелигентен и устойчив икономически растеж. За реализирането на тези цели в рамките на единния европейски пазар, в началото на 2012 г. органите на Съюза предприеха мащабна реформа на законодателството в областта на обществените поръчки.

Секторът обществени поръчки функционира като съвкупност от редица фактори, чието взаимодействие може да се разглежда като система. В основата ѝ е приложимата нормативна уредба. Тя урежда отношенията, които възникват във връзка с подготовката, провеждането, обжалването, възлагането и контрола на обществените поръчки и определя статута и правомощията на органите в тази област.

От м. октомври 2004 г. влезе в сила Закон за обществените поръчки, който за първи път транспонира европейски директиви – 93/37/ЕИО, 93/36/ЕИО, 92/50/ЕИО, 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО в българската правна система. За период от около 10 години той е изменян 27 пъти. Шест от промените се определят като особено важни. С три от тях се въвеждат директивите в областта на обществените поръчки, приети от 2004 г. Останалите поправки са направени в изпълнение на национални политики в областта на обществените поръчки. Налице са и множество други изменения, чрез които се уреждат отделни случаи или се отразяват несъществени технически редакции по текстовете.

Към настоящия момент е приет нов Закон за обществени поръчки<sup>41</sup>, обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016 г., доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016 г.

Една от най-важните реформи в областта на управлението на обществените поръчки е преминаването на Агенцията по обществени поръчки от Министерство на икономиката към Министерство на финансите, където всъщност ѝ е мястото. По този начин цялата контролна система се намира във финансовото ведомство, там е и Агенцията за държавна финансова инспекция, и преместването на АОП би следвало да даде повече синхрон при контрола. В новия ЗОП се залага на предварителния контрол от страна на Агенцията по обществени поръчки. С преминаването на АОП към министъра на финансите следва да се създадат предпоставки за провеждане на единна

---

<sup>41</sup> Марков, М.; Димова, Ел.; Александров, Ал.; Кацарова, М.: *Обществени поръчки 2016 г.*, изд. комплекс Труд и право; КАЗАНДЖИЕВА, Мария *Управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове*, 2016 г., изд. комплекс Труд и право; Огнянова, Поля *Времеви рамки: Анализ на правилата относно срока на изпълнение на обществената поръчка*, 2016 г., ЗОП Плюс; Огнянова, Поля *Размисли на предела: Какви предизвикателства при възлагането може да създаде проекта на нов Закон за обществените поръчки*, 2015 г., ЗОП Плюс; Стоянов, Ив. *Вторият ЗОП: Аналитичен преглед на основните моменти в проекта на ППЗОП*, 2016 г., ЗОП Плюс; Панчев, В. *Нов ЗОП, нов контрол: Предварителният контрол, осъществяван от Агенцията по обществени поръчки, съгласно новото законодателство в сектора*, 2016 г., Панчев, В. *Поръчки под контрол: Минало, настояще и бъдеще на предварителния контрол, осъществяван от Агенцията по обществени поръчки, съгласно действащото законодателство и проекта на нов ЗОП*; <http://zopplus.com/>; Цокова, д-р, Полина *Обществените поръчки в сила от 15.04.2016 г.*, Български законник

политика в областта на обществените поръчки чрез обединяване в общо ръководство на органите, отговорни за методология, мониторинг, централизирано възлагане, предварителен и последващ контрол. Би следвало да се подобри финансовото и ресурсното обезпечаване на АОП, особено във връзка с предвиденото в новия закон разширяване на обхвата на предварителния контрол, осъществяван от агенцията. Би следвало да се създадат по-благоприятни условия за реализиране на Националната стратегия за обществени поръчки, която е важно условие за изпълнението на Споразумението за партньорство. От успешното реализиране на тези цели зависи възможността страната да получи значителни средства по линия на Европейските структурни фондове, доколкото тези средства ще бъдат разходвани чрез възлагане на обществени поръчки.

С оглед на направеното изследване и очертаните предизвикателства пред теорията и практиката, се обосновава и необходимостта в рамките на научния форум **„Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“** да бъдат изследвани темите, свързани с:

- *Правни основи и източници на обществените отношения* възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата на управление и контрол на публичните средства от ЕСИФ и Общата селскостопанска политика и кореспондиращото национално съфинансиране.
- *Бюджет и политики* на ЕС, вкл. обща селскостопанска политика и директни плащания.
- *Основни стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на политиката на сближаване и общата селскостопанска политика;*
- *Обща характеристика на финансовите правни отношения* възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата.
- *Субекти на финансовите правни отношения* в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране: управляващи органи, Сертифициращ орган, Одитен орган, Сметна палата, Европейска сметна палата, Министерски съвет, Агенция за държавна финансова инспекция, Министерство на вътрешните работи (АФКОС), Разплащателна агенция, Министерство на земеделието и храните; бенефициери; други.
- *Финансови правни отношения при управлението и контрола на публичните средства* от ЕСИФ в хода на проектния цикъл, държавни помощи, обществени поръчки, нередности, финансови корекции.
- *Роля на финансовите и кредитните институции* при управлението на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране - финансови инструменти; фонд на фондовете; фонд за стратегически инвестиции.

#### **Научен колектив:**

Доц. д-р Атанас Симеонов-ръководител

Проф. д-р Сашо Пенев

Доц. д-р Юрий Кучев

Гл. ас. д-р Савина Михайлова - Големинова - координатор

Калин Славов

Ирена Костова Георгиева-докторант