

## СЪДЪРЖАНИЕ

### ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

#### УВОД

#### *Глава първа.*

### ОБЩА ПОСТАНОВКА НА ВЪПРОСА

#### 1. Източници на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране

*1.1. Първично право на ЕС, кохезионната политика и общата селскостопанска политика*

*1.2. Вторичното право на ЕС, Политиката на сближаване и Общата селскостопанска политика (ОСП*

*1.3. Национално законодателство*

*1.4. Съдебна практика на националните съдилища и на Съда на ЕС*

#### 2. Бюджет, Политика на сближаване и Обща селскостопанска политика на ЕС

#### 3. Обща характеристика на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от СКФ

*3.1. Предметно съдържание*

*3.2. Метод на правно регулиране*

*3.3. „Същински“ и „организационни“ ФПО*

#### *Глава втора.*

### ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРАВОСУБЕКТНОСТТА НА СУБЕКТИТЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ ЕСИФ

#### 1. Общо за субектите на финансовите правни отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране

*1.1. Финансово управление и контрол на ОП*

*1.2. Субекти на ФПО в системата на публичните*

*средства от ЕЗФРСР и ЕФГЗ*

## **2. Финансова правосубектност на активните субекти. Компетентност на държавните органи от ЕСИФ**

*2.1. Органи на държавна власт*

*2.2. Органи на изпълнителната власт*

## **3. Финансова правосубектност на пасивните субекти – бенефициери на безвъзмездна финансова помощ**

### *Глава трета.*

## **ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ ЕСИФ И КОРЕСПОНДИРАЩОТО НАЦИОНАЛНО СЪФИНАНСИРАНЕ**

### **1. Предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ**

### **2. Верифициране и сертифициране на допустимите разходи за извършване на плащания и финансови корекции**

*2.1. Верифициране и сертифициране на допустимите разходи за извършване на плащания*

*2.2. Нередности, администриране на нередности и извършване на финансови корекции*

### **3. Роля на финансовите и кредитните институции при управлението на средствата от ЕСИФ и Европейския фонд за стратегически инвестиции. Финансови инструменти**

*3.1. Постановка на въпроса*

*3.2. ЕСИФ и ЕФСИ*

*3.3. Заключение*

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## УВОД

Политиката на сближаване и общата селскостопанска политика представляват нещо повече от трансфер на европейски средства или от инструмент за преразпределение. Това е **инвестиционна политика в средносрочен и дългосрочен план**. Подобряването на конкурентоспособността на българската икономика, регионалното развитие и ускоряването на процеса по сближаване зависят от **ефективното използване** на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) като основен източник на средства за публични инвестиции<sup>1</sup>. Постигането на общите европейски цели и въвеждането на тези цели от кохезионните държави членки с участието на партньорите на всички управленски равнища изисква координация между националните и европейските политики, както и между всички заинтересовани страни на европейско и национално равнище. **Въвеждането на принципа „пари срещу реформи“** изисква истински структурни реформи, за да се осигури усвояването на средствата по фондовете и постигането на целите с участието на всички заинтересовани страни. Макроикономическите и предварителни условности изискват прозрачни публични финанси и ясна визия за цялостното развитие на държавата във всички области на управление. Строгата бюджетна дисциплина трябва да бъде спазвана безусловно от всички конституционни играчи, участващи във финансовата система на всяка държава членка. Споделеното управление, съгласно чл. 4 от Договора

---

<sup>1</sup> Ръководство за финансиране от фондовете на ЕС 2014–2020 (Guide to EU Funding 2014–2020) на European Parliamentary Research Service е въведение във възможностите за финансиране от ЕС за регионални и местни власти, неправителствени организации, фирми, специалисти и граждани. Достъпен на:

<https://epthinktank.eu/2017/02/20/guide-to-eu-funding-2014-2020/>.

Страницата е посетена на 22.02.2017 г.

за функциониране на ЕС (ДФЕС), Регламент № 966/2012 на ЕП и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза<sup>2</sup>, наричан по-долу „Финансов регламент“ и секторните регламенти на ЕСИФ<sup>3</sup>, изисква координация на управлението на средствата от фондовете на ЕС между всички институции на европейско и на национално ниво, укрепване на административния капацитет и добро управление. В чл. 317 ДФЕС се предвижда, че Европейската комисия (ЕК) изпълнява бюджета на Европейския съюз (ЕС) на своя собствена отговорност в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на чл. 322, и принципа за добро финансово управление.

**Координацията на общите европейски цели** на европейско равнище е отразена в стратегия „Европа 2020“. **Координацията** между отделните ЕСИФ на европейско равнище се постига чрез възприемането на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (наричан по-долу „Регламент № 1303/2013 г.“). Регламентът отразява стратегия „Европа 2020“ чрез 11 тематични цели, които следва да бъдат адресирани чрез фондовете. На национално ниво координацията на общите европейски и национални цели следва да бъде постигната от отделните членки посредством споразумението за

---

<sup>2</sup> Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012, с. 1).

<sup>3</sup> Регламентите за кохезионната и общата селскостопанска политика за програмен период 2014–2020 г. са публикувани в Официалния вестник на ЕС, брой L 347 от 20.12.2013 г.

партньорство и индивидуалните програми. **Програмите за кохезионна политика** трябва да дефинират ясни цели и резултати и да включват всички партньори на всички равнища в **координационния процес**. Водеща тенденция през настоящия период е засиленото използване на финансови инструменти, както и на експертизата на финансовите и кредитните институции. Същевременно правната и институционална рамка за управлението и контрола на ЕСИФ трябва да бъде изградена в съответствие с конституционната уредба и традиции на всяка държава членка. **Всички изброени по-горе предизвикателства се адресират чрез правото като социален регулатор.**

Съществуващото национално законодателство за програмен период 2007–2013 г. не успя да гарантира нужните условия за правилно финансово управление и контрол на оперативните програми и постави допълнителна тежест върху бизнеса, гражданите и администрацията<sup>4</sup>.

Основните му недостатъци бяха:

- липса на единен, гъвкав, разбираем и лесно употребим подход към управлението на програмите от европейските структурни и кохезионен фондове, чиито управляващи органи използват различни процедури за управление на проекти и програми;
- множество изключения или включването на специфични разпоредения, дори когато общите правила са напълно приложими;

---

<sup>4</sup> Относно недостатъците на националната правна уредба по отношение на управлението и контрола на средствата от ЕС вж. Одитен доклад на Сметната палата № 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.“; издаден с Разпоредяне на председателя на Сметната палата № 060 от 09.04.2014 г., достъпен на интернет страницата на Сметната палата.

- големи флукутации и липса на предвидимост на средата.

Независимо от всички трудности, Република България акумулира значителен опит със спирането на ОП „Околна среда 2007–2013“ и „Регионално развитие 2007–2013“, в резултат на пропуски в съответните им системи за управление и контрол и финансовите корекции, наложени заради нарушения в процедурите по провеждане на обществените поръчки. Крачка напред бе приемането на Закон за управление на ЕСИФ (ЗУСЕСИФ), който гарантира: запазване на съществуващата институционална рамка; засилване на координацията на всички ръководни и контролни равнища; предвидимост; прозрачност и по-разбираема и ефикасна система на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране като част от финансовата система на Република България; унифициране и опростяване на процедурите; приравняване на режима на вземанията на държавата от финансови нередности/корекции към режима на публичните държавни вземания; ефективна защита на правата на бенефициерите пред административните съдилища и Върховния административен съд (ВАС).

Трябва да се отбележи, че ЕК никога не е изисквала от България да създава нов орган (Агенция), отговорен за управлението на средствата от ЕСИФ на национално ниво. Комисията винаги е изисквала **стандартизация на процедурите и повишена координация**. Координацията и опростяването в областта на управлението и контрола на публичните отношения, възникващи в системата на публичните средства от ЕСИФ в България, бяха постигнати чрез приемането на ЗУСЕСИФ, който е специален по отношение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Проблемите на административноправната доктрина и практика, свързани с издаването, оспорването и изпълнението на общите и индивидуални административни

актове, включително правния режим на административния договор по АПК и ЗУСЕСИФ, не са основен акцент на настоящото изследване. То ползва достиженията и се придържа към общоприетата административноправна доктрина и практика, които са богати в тази област, включително и към редица доктринални изследвания и анализи на български и чуждестранни автори.

Наличието на посочените предизвикателства обуслови необходимостта от съответни правно-теоретични разработки по отношение на системата за управление и контрол на **публичните средства от ЕСИФ и по-активното участие на академичните среди**. Наложително е, с оглед и на създалата се противоречива съдебна практика, обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, да бъдат разгледани и изследвани от гледна точка на правните основи за възникване на правата и задълженията на страните и субектите на правоотношенията и тяхната правосубектност . Считаю, че научните основи за изследването на въпроса за финансовите правни отношения (ФПО) в системата на публичните средства от ЕСИФ трябва да се основават на финансовоправната и административноправната доктрина, както и на общата теория на българското право и традиции, за да придобият теоретическа и практическа значимост. Изследването обосновава като резултат, че **ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране са обхванати от третата и четвъртата група обществени от ношения, които са предмет на правно регулиране от финансовото право – тези по повод разходването и използването на бюджетните средства (европейски и национални) и контролът върху тази дейност**. Устройството и функционирането на държавата обаче е невъзможно да се регулира единствено с финансовоправни норми.

Конституционното право има за цел да уреди обществените отношения, съставляващи основата на обществено-икономическата 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 конституционното 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.

Има редица нерешени проблеми на национално ниво, които могат лесно да бъдат преодоленни чрез правото като социален регулатор и чрез теоретични разработки в областта. Освен правната литература, за целите на изследването и анализа свободно е използвана информацията относно ЕС, политиката на сближаване, общата селскостопанска политика и др., публикувана в интернет, с посочване на точния е източник.

От анализа на действащото европейско и национално законодателство, както и от гледна точка на финансовоправна и административноправна теория, може да се поддържа тезата, че **обществените отношения в системата за управление, контрол и координация на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране, се обособяват и идентифицират на база на теорията за ФПО**, развита в труда на проф. Милчо Костов „Финансови правни отношения“<sup>5</sup>, придавайки ѝ ново, съвременно звучене, още повече, че в центъра на системата стои бюджетът и става въпрос за бюджетни (финансови) отношения. **Предходното**

---

<sup>5</sup> Вж. Костов, М. Финансови правни отношения. С.: БАН, 1979, с. 256.

**обосновава и необходимостта от теоретично изследване на обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата, в два аспекта:**

**1) като съвкупност от ФПО по управление и контрол и**

**2) като сбор от държавни органи, които осъществяват финансова дейност.**

Имайки предвид, че в центъра на правните отношения в системата на публичните средства от ЕСИФ стои бюджетът на ЕС и националният бюджет, независимо от интерпретациите в новата практика на ВАС, считам че органите в системата на публичните средства от ЕСИФ действат при условията на обвързана компетентност.

Финансовото управление и контрол на средствата от ЕС ще бъде поставено във фокуса на изследването.

Както подчертава проф. Г. Петканов, „Централно място във финансовата система [...] заема бюджетът, в който е съсредоточен общодържавният централизиран фонд от парични средства [...]. Значението на бюджета се определя не само от неговия обем, а и от водещата роля във финансовата система [...]. Дейността на държавата в областта на бюджета има икономически характер, но тя се осъществява от държавни органи, в определен от правото ред, т.е. проблемите на бюджета се отнасят както към икономическата, така също и към юридическата наука. Правото е инструментът, обезпечаващ реализацията на финансовата политика на държавата, а оттам – и на програмата за социално-икономическото развитие на страната“<sup>6</sup>.

Държавата не е равноправен субект в публичните отношения в системата на средствата от ЕСИФ, особено когато участва в режим на споделено управление на средствата от фондовете с

---

<sup>6</sup> Петканов, Г. Бюджетна компетентност на Народните съвети в НР България. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 1988, с. 5. Вж. и Костов, М. Финансов план и финансовоправна норма. С.: 1972, с. 42–49.

Европейската комисия, съгласно чл. 4 ДФЕС, чл. 59 от Финансовия регламент и секторните регламенти на кохезионната и общата селскостопанска политика, както за програмен период 2007–2013 г., така и за програмен период 2014–2020 г. Съгласно действащото европейско законодателство имаме многостепенно ниво на управление и контрол и стриктна йерархия на контролния процес при управлението на средствата от ЕС. На национално ниво, в рамките на финансовата система на България, в този процес участват Управляващ орган (УО), Сертифициращ орган (СО), Одитен орган (ОО), ЕК, Европейска сметна палата (ЕСМП), включително и органите, които упражняват финансов контрол и одит (Сметна палата (СП), Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ), Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) в Министерство на вътрешните работи, др.). **Споделеното управление** се осъществява от ЕС съвместно с държавите членки, на които се делегират задачи по изпълнението на бюджета на ЕС<sup>7</sup>.

Липсата на цялостни разработки по тази тема, поради факта, че същата не е била обект на самостоятелно изследване в най-новата българска правна литература и доктрина ми даде основание да анализирам проблематиката, свързана с финансовото управление и контрол на средствата от ЕС в контекста на финансовата система на Република България в исторически, сравнителноправен и функционален план. Считаю, че в днешно време, когато България е пълноправен член на ЕС, изцяло важи изразеното от проф. Г. Петканов и проф. М. Костов становище, че е необходимо да се прилага комплексен подход между юристи и икономисти

---

<sup>7</sup> Чл. 59, ал. 1 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., с. 1).

по изследваната проблематика на управлението, координацията на управлението и контрола на публичните средства, доколкото в центъра на системата стои бюджетът. Проф. Г. Петканов подчертава: „Показателно за това е и съотношението между икономическите и правните изследвания, което е в полза на първите. Без да се оспорва мястото и ролята на икономическите изследвания, наложителни и неизбежни са и правнотеоретическите разработки.“. Проф. Костов изразява същото мнение – че „Комплексните икономически и правни проучвания на бюджетната проблематика предпоставят еднакво равнище, равностойно партньорство на икономисти и юристи.“. Има редица изследвания и литература и на български<sup>8</sup>, и на руски<sup>9</sup>, и на английски език<sup>10</sup>, в които са изследвани

---

<sup>8</sup> **Попова, Ж.** Право на Европейския съюз. С.: Сиела, 2015; **Костов, С.** Актове на съда на Европейския съюз. Правни последици. С.: Сиби, 2011; **Семов, А.** Принципи на прилагане на правото на Европейския съюз. С.: Институт по публична администрация и европейска интеграция, Институт по европейско право, 2007; **Семов, А.** (съст.) Европа като правова общност. Европейска младежка среща София – Силистра, 17–25 август 2006 г. С.: Институт по европейско право. УИ „Св. Климент Охридски“, 2007; **Семов, А.** Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС. Сборник актове от Международната конференция, проведена на 10–13 септември 2009 г. в София под патронажа на министър-председателя на Република България и посланика на Френската република по проект на ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ „Актуални проблеми на прилагането на правото на ЕС от органите на съдебната власт и взаимодействието им със Съда на ЕО“. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010; **Шикова, И.** Политики на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2011; **Готрон, Ж.-К.** Европейско право: Студии по европейско право. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по европейско право, 2006; **Жаке, Ж.-П.** Институционно право на Европейския съюз. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2007; **Цакер, Кр.** Европейско право. Помагало. С.: Сиби, 1998.

<sup>9</sup> Виж вместо всички **Кашкин, С. Ю.** Введение в право Европейского союза. М.: Эксмо, 2006. с. 368.

<sup>10</sup> **Craig, P. Búrca, G.** EU Law. Text, Cases, and Materials, Fifth Edition. Oxford University Press, 2014; **Weatherill, S.** Cases and Materials on

институционалната и правна рамка на функционирането на ЕС, като настоящото изследване се ползва от техните достижения и те са негова основа.

В Глава първа на работата се представя общата постановка на въпроса: правните основи и източниците на обществените отношения, възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата на управление и контрол на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране; въпросът за бюджета и политиките на ЕС; преглед на основните стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на политиката на сближаване и общата

---

EU Law. Eleventh Edition. Oxford University Press, 2014; **Mathijssen, P.S.R.F.** A guide to European Union Law: as amended by the Treaty of Lisbon. Sweet&Maxwell, 2010; **Mendez, C., Bachtler, J.** Prospects for Cohesion Policy in 2014-20 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the Future, European Policy Research Paper, № 88, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2015; **Polverari L., J. Bachtler, S. Davies, S. Kah, C. Mendez, R. Michie, H. Vironen.** Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on EU Cohesion Policy. Final Report to the Department for Business, Innovation and Skills, London, 2014 **Bachtler J., C. Mendez, H. Vironen.** Regional development and policy in Europe. Contributions for the debate in Latin America, Collection Studies, № 2, EUROsocial, Madridp 2014; **Mendez C., F. Wishlade, J. Bachtler.** A new dawn for Cohesion policy? The emerging budgetary and policy directions for 2014- 20, European Policy Research Paper, № 85, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2014; **Begg I., J. Bachtler, C. Macchiarelli, C. Mendez, F. Wishlade.** European Economic Governance and Cohesion Policy, Report to the European Parliament Committee on Regional Development, European Parliament, Brussels, 2014; **Bachtler J., C. Mendez, H. Oraže.** From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy, European Planning Studies, 22:4, pp 735–757; **Mendez C., J. Bachtler, K. Granqvist.** European Commission Perspectives on the 2014–2020 Partnership Agreements & Programmes: A Comparative Review of the Commission’s Position Papers, European Policy Research Paper, № 84, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

селскостопанска политика; обща характеристика на ФПО възникващи, развиващи се и погасяващи се в системата.

В Глава втора на работата се анализират и характеризират субектите на ФПО в системата на публичните средства от ЕСИФ и кореспондиращото национално съфинансиране; прави се разграничение между финансовата правосубектност на активните и на пасивните субекти на ФПО.

В Глава трета на изследването се анализират ФПО при управлението и контрола на публичните средства от ЕСИФ в хода на проектния цикъл; въпросът относно ролята на финансовите и кредитните институции при управлението на средствата от ЕСИФ и съответното национално съфинансиране.

Книгата е предназначена за съдии, практикуващи юристи и студенти по право и икономика, както и за всички, които желаят да се възползват от възможностите, които предоставят ЕСИФ.